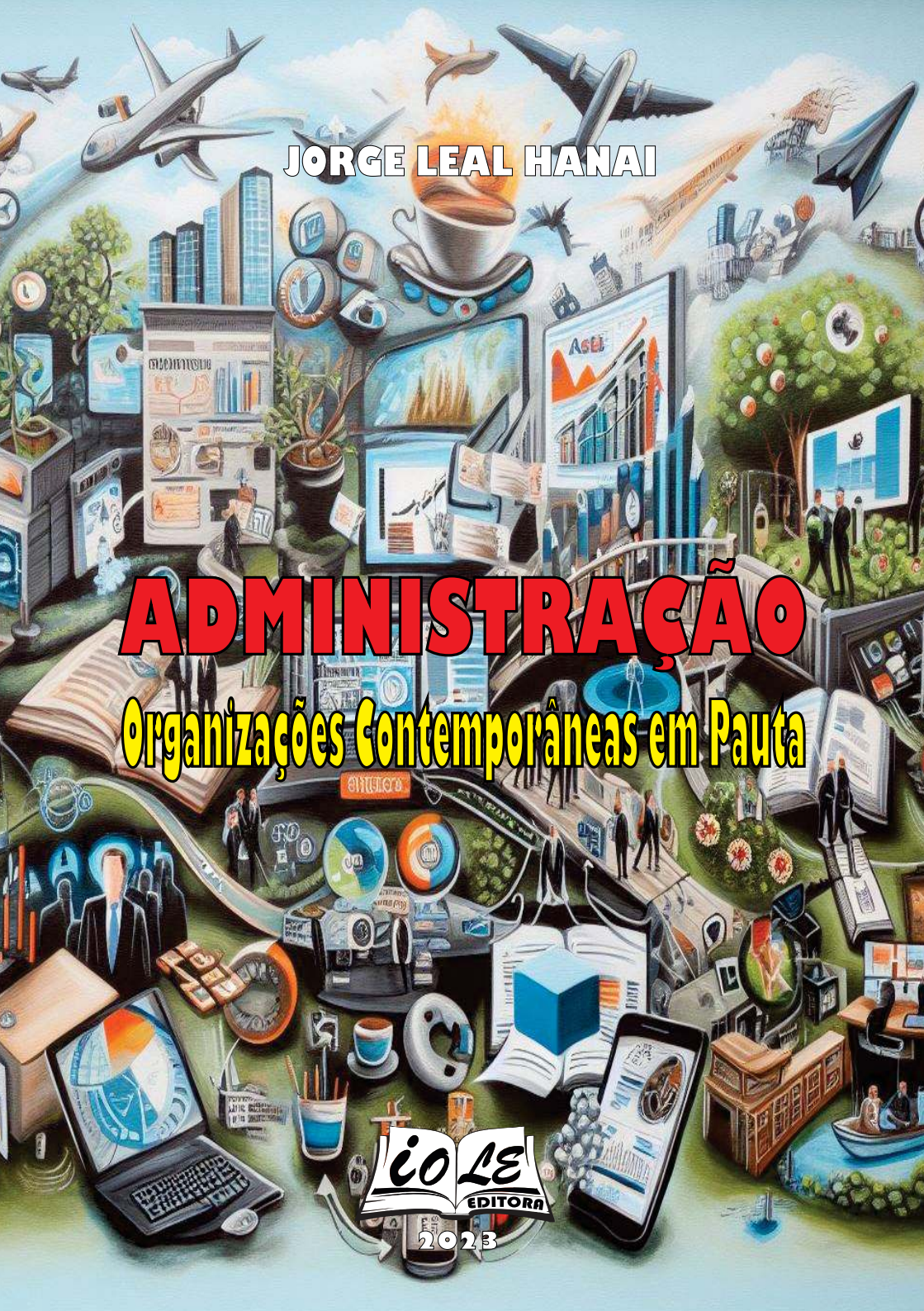
JORGE LEAL HANAI

ADMINISTRAÇÃO

Organizações Contemporâneas em Pauta



EDITORA
2023

ADMINISTRAÇÃO

Organizações Contemporâneas em Pauta

ADMINISTRAÇÃO

Organizações Contemporâneas em Pauta

JORGE LEAL HANAI

BOA VISTA/RR
2023

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Balbina Líbia de Souza Santos

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Ha 1 HANAI, Jorge Leal.

Administração: Organizações Contemporâneas em Pauta. Boa Vista: Editora IOLE, 2023, 149 p.

Série: Administração. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-85212-70-0
https://doi.org/10.5281/zenodo.10251923

1 - Administração. 2 - Estudos de Caso. 3 - Gestão. 4 - Organização. 5 - Teoria.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Educação. IV - Série

CDD–658

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores.



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capilarização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2023

O presente livro somente foi possível em
função do apoio à pesquisa fornecido
pela Coordenação de Aperfeiçoamento
de Pessoal de Nível (CAPES)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 11

CAPÍTULO 1 |
Revisitando Modelos de Análise de Política Pública:
Limites e Potencialidades em Contextos Democráticos Latinoamericanos 15

CAPÍTULO 2 |
Agenda-*Setting* Pós-Covid-19: Haverá Espaço para Pautas Culturais? 37

CAPÍTULO 3 |
Reflexos da Capacidade Absortiva nas
Finanças de Tribunais Regionais do Trabalho 45

CAPÍTULO 4 |
Administração Pública e Eficiência:
Perspectivas Teóricas no Campo dos Estudos Organizacionais 65

SUMÁRIO

CAPÍTULO 5 |
Sistema de Seguridade Social:
Reflexos para a Gestão Pública Pós-Covid-19 79

CAPÍTULO 6 |
Papel do Poder Judiciário na Judicialização de Políticas Públicas em Países
Latino-Americanos: Prerrogativa de Revisionismo ou Ativismo Judicial? 89

CAPÍTULO 7 |
Administração e Ciência Positiva: Uma Combinação
Funcionalista de Como as Coisas Devem Ser no Cotidiano Empresarial? 113

CAPÍTULO 8 |
Imersão em Estudos Organizacionais:
Aprendizados sobre o Conceito de Racionalidade Instrumental 129

SOBRE O AUTOR | 141

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O objetivo desta obra, "Administração: Organizações Contemporâneas em Pauta" é apresentar uma visão panorâmica sobre uma temática de crescente relevância, tendo como base pesquisas desenvolvidas durante a trajetória do autor no mestrado em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Adoto o método descritivo e interpretativo pautado pela reflexividade da escrita, o qual julgo ser central para qualquer estudante retornar os seus escritos iniciais da pós-graduação com o objetivo de conferir a que ponto que se desenvolveu e se melhorou a escrita, a profundidade da análise e da coleta de dados bem como as formas como se usava léxicos específicos da área do conhecimento da Administração.

O livro traz de forma original textos que contribuem para estudantes iniciantes na vida da pós-graduação com pontos como melhorias da escrita de frases, grafias incompreensíveis e o principal de tudo: torna abertos os bastidores da pesquisa por meio de textos iniciais que ainda não foram publicados. É importante dizer que a construção deste livro se dá em um momento pós-qualificação da minha tese de doutoramento, cuja inspiração para publicar esta obra se deu pela empolgante tarefa de abrir arquivos no meu acervo de pesquisas.

Espero que ao longo da leitura dos oito capítulos desta obra, você possa apreender a multiplicidades de temas emergentes no contexto administrativo e organizacional. Desejo uma excelente leitura!

Prof. Jorge Leal Hanai

CAPÍTULO 1

Revisitando Modelos de Análise de Política Pública: Limites e Potencialidades em Contextos Democráticos Latinoamericanos

REVISITANDO MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA: LIMITES E POTENCIALIDADES EM CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS LATINOAMERICANOS

Considerando a análise de Políticas Públicas enquanto área emergente e em pleno desenvolvimento em estudos em administração pública, cumpre refletir que são inúmeros os modelos de análise de Política Pública disponíveis na literatura. Em meio à ampla gama de teorias e modelos disponíveis aos estudos e pesquisadores de áreas multidisciplinares, qual seria então o papel da análise em uma democracia? Há limites da análise no processo de políticas públicas?

Destarte, a implementação de política pública adquire caráter poliédrico ao passo que pode ser interpretada sob diferentes perspectivas, como exposto por Hill e Hupe (2002). Neste sentido, há por exemplo, o modelo **Garbage Can** proposto por Cohen, Marsh e Olsen, que é muito utilizado no campo de públicas.

Sendo assim, a compreensão do que é o campo de análise de políticas públicas, é apresentada como um campo do conhecimento que recebeu contributos teóricos em grande medida da ciência política, mas também da economia, da psicologia, da sociologia, da história e dos estudos das organizações. Por essa razão, é marcado pela multidisciplinariedade que permite explicar e pensar as políticas públicas em diversas áreas de atuação do poder público (SECCHI, 2011).

Embora tenha sua gênese na ciência política, a análise em si da política pública não se confunde com a análise dos sistemas políticos e seus respectivos processos internos. Na verdade, no decorrer da disciplina percebi que o foco da análise é a ação do poder

público e os processos que giram em torno de movimentos do Estado.

Sendo assim, envolve a análise de continuidades e descontinuidades, bem como da identificação de rupturas no decorrer da ação do Estado. Em relação a essa perspectiva do Estado em ação, viu-se em Dye (1984) que a não ação também configura um movimento do Estado. Assim, para se traçar diagnósticos robustos dessa ação, concebeu-se modelos para a análise de políticas públicas (DYE, 2009).

Em suma, são dez os principais modelos que contribuem com esse diagnóstico. O O objetivo deste trabalho é explorar cada um deles. Como metodologia, adota o ensaio teórico proposto por Meneghetti (2011, p. 332), pois "ensaio na administração possibilita a transgressão lógica, tão importante para o rompimento com a razão tradicional, alicerce da ciência tradicional. Os ensaístas da administração são convidados à experimentação do objeto por meio da reflexão negativa, com o princípio da não-identidade".

OS MODELOS

A começar pelo **modelo institucional** que concebe as instituições como o próprio *lócus* do qual as políticas públicas emanam. Compreendo que o elemento principal desse modelo é que o conteúdo da política pública é determinado por atores componentes das instituições. Dessa forma, é entendido que a discricionariedade desses atores determina os rumos a serem percorridos pelas políticas públicas.

Sendo assim, a ênfase do modelo está na influência do ambiente externo na tomada de decisão dos atores (FONSECA, 2003). Isso significa, que na verdade o agente promotor de mudanças

sociais, não seria então as instituições *per se*, mas os indivíduos que nela atuam – podendo vir a ser caracterizado como empreendedor (NORTH, 1990).

Já na teoria do grupo, entende-se que é necessário concentrar esforços analíticos em elementos intrínsecos não apenas nos indivíduos atuantes nas instituições, mas visualizá-los enquanto componentes de grupos, que se organizam em função de interesses em comum para tomar decisões em coletivo.

Entendo que aqui se operacionaliza o princípio da participação necessária ao estabelecimento de uma democracia. Refletindo nesse sentido, é possível se pensar que o papel da análise oferecida por esse modelo, consiste na identificação de grupos em formação ou já formados, que atuam em função de interesses que podem representar os interesses da sociedade em termos massivos ou em termos restritos ao próprio interesse de membros componentes deste.

Compreendo que em comparação ao modelo institucional, este oferece diagnóstico micro analítico, com informações pormenorizadas e sistematizadas da ação conjunta de indivíduos em termos de preferências de conteúdo e direcionamentos da ação do Estado. Em termos de limitação, visualizo a presença de grau de subjetividade inerente na análise.

Em se tratando do **modelo elitista**, é aspecto principal observar que as preferências de grupos de interesses, são fundamentalmente dominantes no sentido de propagar valores elitistas. Ao que parece, há a sobreposição de grupos de interesse sobre outros, podendo ser por exemplo em função do poderio político e econômico. Nesse momento, é possível também se pensar que a dominação desses grupos sobre os demais, encontra sua operacionalização, na abordagem *top-down* de implementação de políticas públicas.

Em outras palavras, intenciono dizer que as preferências elitistas, podem prevalecer e se vigorar para todos os que vivem em sociedade, independentemente de comporem ou não o mesmo grupo de interesse. No entanto, essa dominação em uma democracia, se torna legítima, se fizer exclusivamente uso de mecanismos por ela desenhada.

Logo, a importância da análise de políticas pública se justifica por apontar se o conteúdo de políticas públicas representa ou não necessidades coletivas, e não de mero instrumento utilizado para a manutenção de poder de grupos específicos. Por consequência, a análise apontará se esta é utilizada em paridade com mecanismos democráticos.

No **modelo político racional**, a ação estatal adquire certo grau de racionalização no que tange como e quais valores sociais, políticos e sociais serão considerados quando da concepção de políticas públicas.

Assim, embora os custos de transação proclamados pela racionalidade do modelo se coloquem como imperiosos, compreendo que em comparação com a teoria de grupos e o modelo elitista, o consenso na determinação de quais valores serão sacrificados e quais serão de fato considerados no escopo de políticas públicas, revela o quão conflitante os interesses de grupos e elites podem ser. Sobretudo quando se considera que os atores ou grupos de interesses agem em função de seus próprios interesses.

Ao que parece, o grau de consenso apresenta limites em função do grau de ameaça que acordos podem gerar para os diversos interesses operantes no interior de diversos grupos. A meu ver, a não identificação desse limite, se coloca como uma das limitações do modelo de análise.

No **modelo incremental**, entendo que ante a impossibilidade de se alterar bruscamente o *status quo*, mudança incrementais são

empregadas nas políticas públicas em função de negociações realizadas por diferentes grupos de interesse. Assim, a ação do poder público se mantém refém desse mecanismo, gerando alterações pouco substanciais nas políticas, uma vez que se pretende agir cautelosamente.

Em complemento a esse raciocínio, visualizo que a **teoria dos jogos** tangencia a modelo incremental por dois motivos. O primeiro é que se o homem sozinho não consegue atingir vultuosos feitos, atuando em grupos, essa situação se inverte. Logo, atuar isoladamente não é uma opção. O segundo motivo, é que se esse comportamento de atuar em grupo é o norte da ação humana (visão corroborada por autores contratualistas), então toda ação humana levará em consideração o curso que gere os menores efeitos negativos possíveis para ambos os grupos.

Por essa razão, entendo que a teoria dos jogos tem por finalidade sistematizar o comportamento do homem nesse processo, partindo da premissa de que o comportamento assumido por estes, é inerentemente estratégico. Por essa razão é que compreendo que se chama teoria dos jogos.

No entanto, diferentemente da teoria de jogos, o **modelo do equilíbrio pontuado** concebido por Baumgartner e Jones (1993) nos permite identificar os períodos de estabilidade e instabilidade no desempenho da política públicas.

Compreendo que essa análise orienta o analista de política pública no sentido de acompanhar o *status quo* sustentado pelo modelo racional e reverberado pelo modelo incremental. Visualizo esse modelo como uma ferramenta que auxiliará a lógica de aprendizagem governamental, possibilitando operar em momento adequado, além de se empregar tentativas com a menor chance de erro da ação para os grupos e/ou indivíduo tomador de decisão.

Em termos de intervenção direta na política pública, entendo que o modelo possibilita ao tomador de decisão/grupo a necessidade de alterações radicais e/ou incrementais, muito embora o modelo incremental postule que a maior parte das ações se concentrem em mudanças incrementais.

O **modelo da escolha pública** (*public choice*) é semelhante à teoria do grupo no sentido de que partem da premissa de que os indivíduos agem por auto interesse na arena pública. Talvez a diferença sutil desse modelo se refira na imagem que se tem do homem como egoísta e formador de grupos com vistas a influenciar as decisões de governo balizando em paralelo, seus interesses.

Aqui fica claro que a escolha pública em uma democracia obedece à manutenção do poder. Que é por si só, inclinada ao jogo claro de preferências por determinado conjuntos de escolhas que não coloque esse poder em cheque.

Em contrabalanço, é por essa razão que em uma democracia se faz necessário que a parte opositora, tenha espaço para construir e expor argumentos opostos às escolhas tomadas pelo governo no poder (BUCHANAN; TULLOCKN, 1965). Sendo assim, interpreto que uma democracia não postula apenas o consenso, mas também o dissenso. Em termos de limitação, visualizo que a não incorporação de variáveis como a influência dos partidos políticos e sindicatos de classes profissionais por exemplo, tornam a análise um tanto quanto simplista.

De modo complementar, essas variáveis podem ser encontradas no **modelo sistêmico**, que como o próprio nome sugere, se preocupa em estabelecer sistematicamente *inputs* (demandas e apoios sociais, inclusive operacionalizadas por representações partidárias e sindicais) e outputs (decisões) quando da análise de políticas públicas (EASTON, 1957).

Em minha interpretação, julgo que embora esse modelo ofereça instrumentos para uma análise de políticas públicas mais robusta, ainda enfrenta limites quanto à não captação dos significados culturais e por não prever a ação humana em termos de comprovar sua recorrência.

Interpreto que em complemento, o ***policy process*** suporte um nível de análise que contempla os atores, instituições, redes/subsistemas, crenças, fatores contextuais e eventos que se colocam em processo dinâmico de estabelecer os rumos da ação humanada voltada para a seara pública (JOHN, 2003; CAIRNEY; HEIKKILA, 2014).

Em se tratando dos limites da análise de políticas públicas através dos modelos expostos, compreendo que embora estes subsidiem interessantes contribuições teóricas e práticas para o campo, ainda assim podem não corresponder com precisão, com os fatos da realidade. Desta forma, aproveito para ressaltar que compreendo que as etapas do *policy cicle* enfrentam justamente essa limitação de não ocorrer de forma rigorosamente sequencial no mundo real (LASWELL, 1948).

Por essa razão, entendo que a análise de políticas públicas pautada cegamente nas prescrições dos modelos, é de toda sorte, míope. Nesse sentido, é fundamental que se valide empiricamente as entradas e saídas do modelo adotado no sentido de tornar a análise mais sensata possível. Em termos do porque desses limites, destaca-se a complexidade de se incorporar em um único modelo variáveis suficientes para se empregar análises macro e micro sem perca substancial da profundidade e robustez de estudos.

Quanto ao papel da análise de políticas públicas em uma democracia, ante as sinalizações realizadas no decorrer do presente texto, compreendo que em termos gerais, qualquer democracia pressupõe que as ações do público devem se voltar para o

atendimento de demandas sociais/coletivas e não de demandas de grupos específicos.

Nesse curso, a representação de interesses e preferências individuais encontram arena para se representar legitimamente em sistemas de representação no poder legislativo. Poder esse, que por sua vez contempla atores ativos no processo de tomada de decisão em termos de comandos a serem perseguidos pelas políticas públicas (PASE; CUNHA, 2012).

Por essa razão, interpreto que se a ação dos atores atuantes no processo decisório e diretamente envolvidos com a gestão de políticas públicas (sobretudo na formulação) não se pautar por exemplo no fomento à participação popular – no sentido de buscar alternativa que correspondam com as expectativas e necessidades dos cidadãos –, então as políticas públicas serão alvo de frequentes insatisfações.

Sem assim permanecer, haverá não paridade dos princípios democráticos, como por exemplo igualdade e participação cidadã com o conteúdo das políticas públicas (ROUSSEAU, 2015). Dessa forma, interpreto que a democracia representa a descentralização do poder de decisão que não mais deve se orientar pela figura de uma única autoridade ou grupo restrito de indivíduos.

Por essa razão, a análise da política pública em si, permite compreender se o conteúdo por ela emanado corresponde com as preferências e anseios populares. Entendo que por esse motivo, que a participação dos burocratas de nível de rua estudado por Michael Lipsky se faz fundamental nesse processo.

O MODELO GARBAGE CAN PROPOSTO POR COHEN, MARSH E OLSEN

A começar por uma breve explicação do que é o **modelo *Garbarge Can*** proposto por Cohen, Marsh e Olsen. No segundo momento, se discorrerá sobre as perspectivas expostas por Hill e Hupe (2002) e as relações de cada uma com as variáveis do modelo ora em escrutínio.

Sendo assim, o modelo do Garbarge Can se traduzido para o português, quer dizer modelo da lata de lixo. A metáfora aduzida por Cohen, March e Olsen (1972) se refere a um local onde diversas soluções para os problemas públicos são armazenadas. No entanto, estas não são descartáveis. Pelo contrário, se mantém armazenadas na lata de lixo a espera de problemas aderentes ao seu escopo.

> Sistemas hierárquicos de latas de lixo sem participação fluída são examinados porque a maioria das organizações, na maioria das vezes, caracterizam-se por uma estrutura de papéis mais rígida do que a sugerida pela imagem do acesso irrestrito à decisão restrições. É possível representar fluxos laterais de questões e pessoas através das fronteiras divisórias dentro do modelo para ser desenvolvido abaixo (PADGETT, 1980, p. 03).

Porém, problemas e soluções não são as únicas variáveis operacionalizadas pelo modelo. Este considera ainda, os tomadores de decisões (*policy makers*) e as possíveis oportunidades que estes gozam para se escolher uma solução/alternativa em detrimento de outras.

Por essa via, é salutar considerar os ditos de Hill e Hupe (2003) que pontuaram que modelo supracitado se operacionaliza imerso no processo político, cuja discricionariedade exercida pelos *policy makers* no sentido de determinar a importância de determinados problemas para o governo, encontram razoáveis explicações em Subirats no processamento do como os problemas são considerados por estes, públicos.

Dentre as explicações, a primeira delas é estimar o grau de apoio que o tema recebeu e/ou recebe e o impacto geral que a questão suscitou/suscita. A segunda corresponde em verificar o significado e o nível de impacto gerado na realidade.

Já a terceira envolve a identificação da viabilidade de se aplicar uma solução antecipada ou previsível ao problema e a quarta, assevera a importância da identificação da frequência do problema. É recomendado também verificar se há possíveis vícios no sistema de representação política que possa ocasionar desvios de finalidade quanto ao atendimento dos interesses coletivos.

Ante ao exposto, a problemática aduzida pelo modelo Garbarge Can é que ao invés de se refletir e estruturar soluções a partir da identificação clara de problemas que assolam o coletivo – conforme recomenda Subirats –, as soluções são prontamente armazenadas e colocadas à disposição do *policy make*r sem crivos analítico-reflexivos.

O desdobramento disso é que muitas soluções desnecessárias são produzidas em função do fator intempestivo. Isso significa que haverá maior probabilidade de se empregar esforços em produzir soluções/alternativas não condizentes com os reais problemas que a sociedade espera ver resolução.

Esses esforços geram resíduos, que compõem um "menu" de soluções prontas para problemas que nem sequer se colocaram como latentes no mundo real. Ou seja, ao invés dos problemas suscitarem

o processo de produção de alternativas/soluções, estas ao estarem prontas, procuram problemas para se operacionalizar. Por efeito, esse "menu" de soluções possíveis, é colocado à disposição dos *policy makers* (tomadores de decisão) que o utilizam discricionariamente de modo circunstancial e conveniente.

Em relação aos desdobramentos do modelo *Garbarge Can* na implementação de políticas públicas, estes serão aprofundados no decorrer dos argumentos tecidos dentro das diferentes perspectivas ressaltadas por Hill e Hupe (2003).

Sendo assim, no terceiro capítulo do livro *Implemeting public polices* de Hill e Hupe (2003) as abordagens sobre a implementação de políticas públicas são discutidas a partir de duas principais perspectivas. A *top-down* e a *bottom-up*. Em relação à *top-down*, são apresentadas cronologicamente, cinco grupos de autores em função do ano de suas respectivas publicações.

A começar pelo estudo de Pressman e Wildavsky, que ao estudar o programa de desenvolvimento econômico federal de Oakland na Califórnia, assentam que implementações bem-sucedidas dependem de vínculos entre diferentes organizações e departamentos compromissados, sobretudo em executar os comandos do governo federal também em nível local. Nesses termos a implementação é abordada sob a ótica da aprendizagem, adaptação e exploração.

Ao que parece, o menu de alternativas e soluções à disposição dos *policy makers* corroboram com perpetuidade dessa lógica, pois fomenta a lógica experimentalista da escolha por produtos prontos e disponíveis a se aplicar no processo de implementação. Penso que em caso de inadequação, a ação já se justificaria pois é pela aprendizagem e recorrente adaptação que se pauta esse processo.

Já em se tratando da perspectiva de Donald Van Meter e Carl Van Horn, estes ao identificarem a ausência de fundamentos teóricos sobre a implementação, estabelecem a construção de um sistema. Nesse campo propositivo, entendo que a conexão com a ampla gama de soluções disponíveis na lata de lixo se encontra com a necessidade de se estabelecer o consenso e o número de ações que precisam ser feitas para se solucionar determinados problemas.

Pois considerando essa perspectiva, os autores postulam que a implementação terá maior probabilidade de sucesso se houver o consenso entre os *policy makers*. Entendo que devido a quantidade de soluções disponíveis na lata de lixo, a escolha por uma determinada solução pode vir a beneficiar um grupo de indivíduos em detrimento de outros. Por essa razão, a solução se encontra na seara do não só do equilíbrio dialógico, mas também do estabelecimento de negociatas legítimas.

Aqui poderíamos pensar a lata de lixo como se fosse um supermercado de soluções prontas, devidamente organizadas em prateleiras e setores estrategicamente posicionados para melhor servidor o consumidor. Logo, a escolha por um determinado "produto" inevitavelmente beneficiará o fornecedor e os atores envolvidos na produção daquele determinado item.

Em continuidade às perspectivas expostas no livro, a de Eugene Bardach, se propõe a "consertar o jogo". Mas o que estaria de errado nesse jogo da chamada implementação de políticas públicas que poderia ser objeto de conserto? Muito simples, a temporalidade. Pois como poderiam os objetivos serem pré-estabelecidos no processo de formulação, sendo que na verdade, as soluções e alternativas já estão prontas antes mesmo de se discutir os problemas públicos. A intenção do autor parece singela, mas é ao mesmo tempo, exortadora.

Como poderia uma questão ser formulada, se a resposta para ela já estava pronta? Qual o sentido de insistir nesse processo? E mais ainda, qual o sentido de prosseguir para o processo de implementação de políticas sem que haja o desenho claro do problema que este visa minimizar, ou até mesmo solucionar?

Além de estruturar o jogo, o autor aponta que o conserto/ajuste consta em sede de se abordar de modo compartilhado e informal, os problemas latentes e em posterior, as possíveis soluções para estes. E não o inverso.

Já na perspectiva de Paul Sabatier e Daniel Mazmanian é que se encontra a proposta de uma modelagem de processos. Nesse caminho, questões como as alterações realizadas no processo de implementação com base na experiência de aprendizagem dos *policy makers* e as dissonâncias entre o que se objetivou e o que de fato se concretizou são alguns dos pontos levantados pelos autores.

Em essência, o que se tem é nada mais do que os desdobramentos negativos da adoção de soluções inadequadas para problemas erroneamente identificados. Ao que parece, a experiência do *policy maker* não é variável garantidora do sucesso da implementação de políticas públicas. A incapacidade de estruturar o processo de implementação, considerando a identificação de problemas bem definidos, pode ser uma explicação plausível para a ocorrência desse resultado.

Nesse caminho, para evitar a frustração entre o formulado e o de fato implementado, a perspectiva de Brian Hogwood e Lewis Gunn dispõe recomendações.

A primeira é a de que a implementação deve se basear em uma teoria de causa e feito válida. Quanto a este ponto, cumpre questionar como poderia uma solução/alternativa ter sua eficácia comprovada se o problema a ser solucionado é por natureza específico? A causa a se solucionar careceria de medidas únicas e

universais para se obter o resultado esperado pela intervenção da política pública? Ao que parece, a resposta é que não.

Caso contrário, em alusão à metáfora do supermercado de soluções, as soluções/alternativas da lata de lixo precisariam conter rótulos com a indicações de uso genéricas, que passam longe de recomendações *ad hoc*. Sendo assim, entendo que a especificidade de um problema público é critério imperioso quando da formulação e consequentemente, da fluída implementação de políticas públicas.

A segunda recomendação, é que a frustação entre o formulado e implementado deve levar em consideração que a implementação em si não é perfeita. Nesse sentido, não há um status ótimo de concorrência perfeita. No entanto, entendo que pela não existência desse status ótimo, essa não é adequada justificativa para se produzir aleatoriamente soluções/alternativas para se armazenar na lata de lixo.

Uma vez abordado as diferentes perspectivas da abordagem top-down na implementação de políticas públicas, cumpre trazer os pormenores das perspectivas levantadas por autores da abordagem *bottom-up* nos próximos parágrafos.

Nesse esforço, Michael Lipsky pontua que a burocracia do nível de rua justamente por estar a frente da prestação dos serviços públicos, goza de maior proximidade não só com o cidadão em si, mas paralelamente com os próprios efeitos dos problemas que assolam a sociedade. Por esse ângulo, entendo que os burocratas têm uma percepção mais aguçada de visualizar as dissonâncias entre as formulações e comandos exarados pela política pública *top-down* com as expectativas da realidade local.

Isso se torna atenuante, se a estruturação do problema e posterior intervenção do poder público tiver se apropriado de soluções/alternativas disponíveis na lata do lixo, e esta não corresponder com o que de fato precisa ser corrigido no mundo real.

Entendo também que a burocracia de nível de rua é considerada parte legítima, quando se pretende comprovar a eficácia da intervenção do poder público na realidade por meio da implementação de políticas públicas. Por essa razão, são partes que contribuem para o diagnóstico do que Hill e Hupe (2002) chamam de frustação das expectativas entre o formulado e o implementado.

Em semelhante crítica à abordagem *top-down*, Benny Hjern refletem sobre estruturas de implementação. Em raciocínio de como se poderia estabelecer de modo claro quem participa do processo de implementação, em sua perspectiva fica claro o questionamento de que novos atores poderiam a este. Por esse ponto, entendo que a sugestão seria incorporar os burocratas de nível de rua, lhe conferindo maior autonomia e participação na implementação. Isso se justifica, pois, considerando que estes gozam de maior proximidade com o mundo real, seu potencial de contribuição para o processo de implementação é fundamentalmente inquestionável.

Assim, uma vez empregada essas contribuições, os reflexos nas dissonâncias provocadas pela inadequada identificação dos problemas sociais, e por decorrência, da precipitada ida à lata de lixo, poderiam ser corrigidos. Não só a partir dos diagnósticos realizados pelos burocratas de nível de rua, mas também pelo poder de intervenção a partir da participação na implementação de políticas públicas.

Entendo também que a participação desses burocratas não se restringe a esse momento do ciclo de políticas públicas, pois poderia ocorrer também na formulação, por exemplo. Endossando essa perspectiva de oposição a uma autoridade única no processo de implementação, Susan Barrett e Colin Fudge propõem que a implementação não se resume em ação de “obter a coisa feita”.

CONSIDERAÇÕES TRANSITÓRIAS

Ante ao exposto, entendo que o modelo da lata de lixo se contrapõe ao modelo de escolha racional, pois é comumente utilizado quando as condições de se empregar processos decisório racionais não se fazem oportunos. Por essa razão, é caracterizado como sendo aplicado por conveniência e circunstancialmente. Os autores postulam que o comprometimento entre os atores deve imperar para que a melhor ação possa ser feita. No entanto, encontra, problemas em relação à metodologia para se averiguar esse comprometimento, que o não o simples estabelecimento e check-list de metas alcançadas. A explicação para essa dificuldade consta na complexidade de se separar a formulação da implementação.

Visualizo que a riqueza do modelo da lata de lixo está no potencial de clareza que este pode proporcionar aos servidores públicos de que o processo decisório não se restringe ao chefe do poder executivo, e que há a nesse sentido, a provocativa de se melhor compreender seu papel na busca de soluções/alternativas para a resolução ou minimização de reflexos causados por problemas públicos.

Ainda sobre o modelo, entendo que quando Cohen, March e Olsen (1972) caracterizam as organizações que o operacionalizam, estas automaticamente assumem a forma anárquica. Para entender essa caracterização, Motta (1981) esclarece que é quando há a aversão à ideia una de que ordem só poder ser estabelecida pela centralização do governo. Essa definição remete em essência, à abordagem top-down, cujo tom centralizador pressupõe a ausência de espontaneidade dos entes subnacionais. Elemento esse necessário para a adequada identificação de problemas públicos.

Todavia, cumpre observar que a caracterização quanto à forma anárquica, tem sido problematizada por Chiesa e Cavedon

(2015) que visualizam que na significação clássica do termo, se propõe a ausência de um tomado de decisão. Logo, no modelo da lata de lixo, o que se discute é justamente o contrário. Por essa razão, Chiesa e Cavedon (2015) asseveram que a utilização do termo parece não ser compatível com a significação clássica.

REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. A**gendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent**: the logical foundations of constitutional democracy. Michigan: The University of Michigan Press, 1965.

CHIESA, C. D.; CAVEDON, N. R. "Elementos Anarquistas no Cotidiano de Uma Organização Contemporânea: o Caso da Casa da Cultura Digital de Porto Alegre". **Revista Gestão.Org**, vol. 13, n. 1, 2015.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. "A Garbage Can Model of Organization Choice". **Administrative Science Quartely**, vol. 17, n. 1, 1972.

DYE, T. R. "Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas". *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da UnB, 2009.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, D. “An Approach to the Analysis of Political Systems”. **World Politics**, vol. 9, n. 3, 1957.

FONSECA, V. S. “A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos”. *In*: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

HILL, M. **The Public Policy Process, Harlow, Pearson Education**. London: Sage, 2009.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**: governance in theory and in practice. London: Sage, 2002.

LASSWELL, H. D. **The Analysis of Political Behavior**. Londres: Routledge, 1948.

MENEGHETTI, F. K. “O que é um ensaio-teórico?”. **Revista de Administração Contemporânea**, vol. 15, n. 2, 2011.

MOTTA, F. C. P. **Burocracia e Autogestão**: a proposta de Proudhon. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PADGETT, J. “Managing Garbage Can Hierarchies”. **Administrative Science Quarterly**, vol. 25, n. 4, 1980.

PASE, H. L.; CUNHA, P. C. “Democracia e Políticas Públicas: um encontro necessário”. **Revista Debates**, vol. 6, n. 2, 2012.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**: princípios de direito político.

São Paulo: Editora Brasiliense, 2015.

SABATIER, P. A. (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2011.

CAPÍTULO 2

Agenda-Setting Pós-Covid-19:
Haverá Espaço para Pautas Culturais?

AGENDA-SETTING PÓS-COVID-19: HAVERÁ ESPAÇO PARA PAUTAS CULTURAIS?

Tomando como base o questionamento de Adorno sobre a possibilidade de se escrever poesia após o extermínio de Auschwitz (ADORNO, 1983), em termos semelhantes, questiona-se se haverá espaço para pautas culturais na agenda-setting do governo brasileiro pós-Covid-19.

Propositalmente, a resposta para esse questionamento não se encontra no caráter pragmático do "sim" e/ou do "não". Pelo contrário, reside na relativização com que restaurações de Museus, investimentos em cultura, fomento a produções artísticas, apoio à Agência Nacional de Cinema (ANCINE) e fortalecimento do sistema S de modo geral, são tidos como necessários ao processo de emancipação humanada e a democratização do "consumo" de produtos culturais (DURAND, 2001; MARINI, 2015; SILVA, 2007).

Digo relativizados pois, quando do exercício do poder discricionário no processo de tomada de decisão de líderes governamentais, há necessariamente margem para a escolha do que é oportuno ou não priorizar em dado momento do processo de formulação e implementação de políticas públicas culturais (PONTES DE ARAUJO; VILLARROYA, 2020). A questão não seria apenas técnica, no sentido de averiguar e reunir um conjunto fático probatório da real capacidade do Estado em prover todos os direitos sociais em simultâneo. Em verdade, seria esse, um esforço de pesquisa nobre, pois revelar-se-ia cientificamente, lacunas de ação para formuladores e implementadores de políticas públicas. Contribuição prática? Não há dúvidas de que sim, pois a ciência é e sempre será fundamental nesse sentido.

No entanto, fatos e provas científicas não bastam para que o exercício do poder discricionário se enverede para a relativização do que é oportuno ou não na seara de priorização de pautas na agenda-setting (BIRKLAND, 1997; DEARING, ROGERS; ROGERS, 1996; GÓMEz, 2009). Destarte, o caráter eminentemente político prospera nesse contexto e assume as rédeas da implementação de políticas públicas que tenham como elemento central, a valorização da arte. Ao contrário do que se idealiza, a ciência assume aqui, um caráter secundário. Mas e as pesquisas de mestrado e doutorado que apontam que o acesso livre e gratuito, por exemplo, a museus é condição *sine qua non* para a garantia de uma ampliação de acesso e democratização cultural no país? (LORENZ, 2020).

A questão é que os produtos culturais gerados por artistas e organizações correlatas, são de certo modo tratados na agenda-setting de modo "secundário" e não prioritário. É claro que isso não significa de que não há nenhum esforço do poder público em pôr termo à Declaração Universal de Direitos Humanos, mas aponta que há prioridades governamentais a serem perseguidas. Poderíamos dizer aqui, que discussões ideológicas em torno do que vem a ser o desenvolvimento pessoal e social do homem vis-a-vis o exercício do poder discricionário, tornar-se-iam infrutíferas por duas razões.

A primeira trata-se da habilidade de persuasão de líderes governamentais. Oriunda de discursos hegemônicos, essa habilidade persuasiva exerce primazia sobre outras formações discursivas – comumente de minorias com certo poder de representatividade. Na prática, justificativas governamentais de adiar investimentos ou pelo menos não potencializar o crescimento e desenvolvimento da pasta da cultura, evidencia e enaltece a predileção de setores específicos da sociedade em detrimento de outros. Essa tomada de decisão discricionária seria de cunho social? Talvez sim, talvez não. Prefiro inclinar-me para uma argumentação que considerar que o Estado tem perdido "papéis" na gestão de políticas públicas de modo geral,

restando-lhe a gerir, questões nobres como a cultura de um modo possível.

A segunda razão ataca a decisão discricionária do que é de fato considerado um problema público. Se pessoas em vulnerabilidade socioeconômica, populações em situação de rua, trabalhadores informais ou jovens aprendizes, que a priori não têm condições ou até mesmo interesse pelas artes não gozassem de condições favoráveis ao desenvolvimento pessoal e social por meio da cultura, seria essa situação algo problemático a ponto de ser incorporado na agenda-setting? Tratar-se-ia essa situação como um problema público emergencial ou seria preciso a ocorrência de forças extra temporâneas para despertar novas prioridades?

A relação deste capítulo com o fenômeno do Covid-19 encontra-se neste sentido. É óbvio que problemas de saúde como uma pandemia mundial, são de imediato, tratados como um problema público, pois seu caráter de devastação coletiva, é inegável e seus danos são irreparáveis, em função de que há vidas sob a responsabilidade do Estado. No entanto, quem questiona previsões de impacto sociais neste momento?

A maioria de líderes governamentais mundiais têm adotado posições de complacência e discursos extremamente polidos e prudentes, quando o assunto se refere a impactos sociais pós-Covid-19.

No Brasil, há certos questionamentos em relação aos números "superestimados" do Ministério da saúde. Mas porque isso importa? Na verdade, não importa. Revela-se tão somente, o pleno exercício de uma hegemonia discursiva que sinaliza presságios de não fomento e valorização para tantas outras áreas de atuação do poder público, a incluir a ciência e a cultura.

Há estudos que tratam a questão da capacidade estatal em prover serviços públicos no âmbito da cultura (Museus, Galerias de

Arte, Cinemas, Teatros, atividades recreativas etc.), no entanto, onde estaria a capacidade do Estado em retomar o desenvolvimento cultural no país com ou sem ocorrência de um evento atípico? Soluções para a cultura são retirados do limitado modelo *Garbage Can* (FIORETTI; LOMI, 2008)? Discursos de não priorização estarão silenciados ou fomentados após a superação da pandemia? Ou já estavam sendo silenciados desde então?

Contudo, conclui-se que a capacidade do Estado brasileiro de fazer poesia pós-Auschwitz não será substancialmente diferente quando do pós-Covid-19, pois por mais que a história seja cíclica, princípios neoliberais geram desdobramentos sociais, que de cunho público nada têm, pois se tornaram marginais. Por reflexo, o espaço com que pautas culturais gozarão pós-Covid-19 terá como ponto de partida, o local marginal do qual o Ministério da Cultura ocupa atualmente na agenda-setting, com possibilidades de formar novos discursos potencialmente hegemônicos a ponto de ganhar poder de persuasão e impetrar, demandas na agenda de execução do poder público.

Ante ao exposto, sugeriu-se, pois, algumas reflexões e questões de pesquisa, que em termos metodológicos, poderão ser respondidas com a utilização da metodologia da Análise Crítica do Discurso de Norman Fairclough (2013). Por meio desta, hegemonias, ideologias e relações de poder entre chefes e ministros de governo poderão ser explicadas com base na exploração verticalizada de conteúdo discursivos a se incorporar no corpus de pesquisas de dissertações e/ou teses de doutorado na área de linguística, ciência política e administração pública.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W. **Prisms**. London: MIT Press, 1983.

BIRKLAND, T. A. **After Disaster**: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events. Georgetown: Georgetown University Press, 1997.

DEARING, J. W.; ROGERS, E. M.; ROGERS, E. **Agenda-Setting**. London: Sage, 1996.

DURAND, J. C. "Cultura como objeto de política". **São Paulo em Perspectiva**, vol. 15, n. 2, 2001.

FAIRCLOUGH, N. **Critical discourse analysis**: the critical study of language. London: Routledge, 2013.

FIORETTI, G.; LOMI, A. "The garbage can model of organizational choice: An agent-based reconstruction". **Simulation Modelling Practice and Theory**, vol. 16, n. 2, 2008.

GÓMEZ, P. "Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting". **Gazeta de Antropología**, vol. 25, n. 1, 2009.

LORENZ, G. M. "Prioritized Interests: Diverse Lobbying Coalitions and Congressional Committee Agenda Setting". **The Journal of Politics**, vol. 82, n. 1, 2020.

MARINI, R. **Mass media e discussione pubblica**: Le teorie dell'agenda setting. Roma: Figli Spa, 2015.

PONTES DE ARAUJO, M. A.; VILLARROYA, A. "The institutionalization of Brazilian cultural policies after the military

dictatorship (1985–2016)". **International Journal of Cultural Policy**, vol. 26, n. 1, 2020.

SILVA, A. B. N. **Do pensar ao agir**: a participação na ¨teia¨ para a (re)construção da política pública cultural no município de Olinda (Dissertação de Mestrado em Administração). Recife: UFPE, 2007.

CAPÍTULO 3

Reflexos da Capacidade Absortiva nas Finanças de Tribunais Regionais do Trabalho

REFLEXOS DA CAPACIDADE ABSORTIVA NAS FINANÇAS DE TRIBUNAIS REGIONAIS DO TRABALHO

O orçamento público é dignitário de todos os êxitos da luta da sociedade pela democracia e controle dos poderes do Estado em matéria financeira. No entanto, em meio ao processo evolutivo das finanças públicas, desafios como a racionalização de recursos financeiros tem se colocado como fator imperioso para a alocação em distintas atividades administrativas do Estado. Este que lida com desafios de gestão de diferentes ordens (GIAMBIAGI *et al*., 2017; WILGES, 2006).

Um desses desafios, é a morosidade da justiça brasileira, que tem sido reconhecida como um dos problemas mais graves dos atuais sistemas judiciais, com consequentes custos econômicos, políticos e sociais para o país (GOMES, 2003). Como custo econômico, destaca-se a exposta no relatório "Justiça em Números de 2018"1, que aponta que em 2017 para que o sistema judicial brasileiro operasse, foi despendido R$ 90,8 bilhões. Nesse ínterim, só a Justiça do Trabalho representa dispêndios de R$ 18 bilhões, sendo 90% desse montante destinado ao pagamento da força de trabalho (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018).

No entanto, paralelo às despesas geradas, se DISCUTE a discrepância da capacidade arrecadatória que a Justiça Estadual e Federal goza em relação à Justiça do Trabalho, cuja contribuição tem sido respectivamente de 53%, 39% e 7% para os cofres públicos, ou seja, com exceção da Justiça do Trabalho, que quase ou se autofinanciam (CNJ, 2018). Em relação a essa última, cabe salientar que sua missão institucional é pacificar os conflitos nas relações de trabalho entre empregador e empregado (URIBE; ALEGRETTI, 2018). Atento a isso, ressalta-se que em termos de estratégias que se

orientam ao cumprimento desse papel, ações como as conciliações têm evitado o litígio entre as partes e a rápida adesão à modalidade de tramitação de processos eletrônicos a partir de 2009 (CNJ, 2018).

Como consequências, tem-se a redução do número de novos processos em tramitação, percebido pela obtenção da maior taxa no Índice de Conciliação no Primeiro Grau de jurisdição, com disparados 40%, contra 20% na Estadual e 16% na Federal (CNJ, 2018). Cenário esse que de acordo com o estudo de Reymao, Cebolão e Sussuarana (2019), aponta a Justiça do Trabalho como referência em termos de eficiência quanto ao julgamento desses processos em primeiro grau.

Contudo, isso não significa que a situação se encontra resolvida, pois mesmo com percentuais comparativamente melhores, ainda há evidências de crescimento acumulado de processos que se colocam para apreciação do judiciário, que, entre 2009 e 2017, correspondeu a 1,3 milhões de novos processos.

A dificuldade em se baixar tais processos se percebe na taxa média de congestionamento, sobretudo na fase de execução que, segundo o CNJ (2018), é de 60%. Com isso, tem-se como consequência o custo social de que um trabalhador ainda aguarda em média cerca de 3 anos e 10 meses para ter seu processo baixado no primeiro grau, instância mais congestionada do sistema (CNJ, 2018).

Sendo assim, tal situação sinaliza a necessidade de se averiguar possíveis melhorias à celeridade nos processos da Justiça do Trabalho, sobretudo do ponto de vista dos servidores públicos da área judiciária, por assumirem papel relevante na resolução desses processos. Nesse esforço, quando se observa o aumento da taxa da carga de trabalho de 1,5% na Justiça Estadual e 5,3% na Justiça Federal, e 8% na Justiça do Trabalho, observa-se que o maior volume de processos que cada servidor público da área judiciária lida se

encontra na Justiça do Trabalho, ou seja, demasiadamente superior aos outros ramos da justiça (CNJ, 2018).

Nesse sentido, os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontaram em 2010 que a causa da morosidade na Justiça do Trabalho se deve à má gestão de modo geral e não à insuficiência de capital humano, ressaltando e indicando ainda mais a importância e a necessidade de se otimizar esse pessoal – servidores.

Tal ponto de vista é compartilhado por Nalini (2006, p. 172), que destaca que "[...] é uma falácia afirmar que há pouco pessoal no Judiciário. O que existe é pessoal mal aproveitado". Nesse caminho, observa-se que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) , por meio da Resolução Nº 70 de 2009, fixa objetivos para a Justiça do Trabalho no sentido de desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes de magistrados e servidores.

Nessa via, tem-se buscado, a partir da Escola Judicial, o aperfeiçoamento dos conhecimentos de servidores e magistrados por meio de suplemento formativo – seminários, palestras, cursos de curta e longa duração, presenciais, semipresenciais e à distância – e alinhá-lo ao atendimento da missão institucional (BRASIL, 2019).

Nesse sentido, em 2013 é fixada a "Meta 11", com a finalidade de ter no mínimo 50% da força de trabalho formada em cursos sobre o processo eletrônico e gestão estratégica, meta alcançada em 2015 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018). Outra medida para reforçar o compromisso com essa formação contínua foi a Política Nacional de Educação para servidores da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, delineada pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) por meio da Resolução 159/2015 (CNJ, 2016). Sendo assim, se observa que há diversos esforços do CNJ e do CSJT em aperfeiçoar os conhecimentos de servidores e magistrados ao longo da carreira.

Entende-se por tal prática o desenvolvimento de Capacidade Absortiva (CA), que diz respeito às habilidades de uma organização em reconhecer o valor de informações novas e externas e aplicá-las para cumprir sua missão (COHEN; LEVINTHAL, 1990). Nesse curso, sua consecução ocorre em quatro fases, como a aquisição, assimilação, transformação e exploração desses conhecimentos para aperfeiçoar as habilidades (ZAHRA; GOERGE, 2002) e criar valor para a organização (JIMENÉZ-BARRIONUEVO *et al*., 2011).

Essas três últimas fases, a princípio, não são identificáveis no âmbito da Justiça do Trabalho apenas por meio de dados secundários, sendo necessária a consecução de um estudo nesse sentido. Já a fase de aquisição, em termos de ações da Escola Judicial, é transposta na busca por conhecimentos-chave para o órgão, ou seja, na área do direito trabalhista (CNJ, 2018).

Tal ação, quando não viabilizada internamente, tem se dado por meio de parcerias com Institutos e Universidades, demostrando a busca por fontes externas de conhecimento, postulado por Zahra e George (2002) como fator fundamental para a construção da Capacidade Absortiva Potencial, que consiste naquele conhecimento que ainda não se percebe em melhorias de processos internos, tampouco em desempenho da organização.

Caso contrário, se diria que a organização tem Capacidade Absortiva Realizada, pois foi capaz de transformar os conhecimentos internos e externos adquiridos, em desempenho (ZAHRA; GEORGE, 2002), que, neste contexto, entende-se por celeridade na entrega jurisdicional, que, entre outras, abarca melhorias na taxa de congestionamento e atendimento à demanda de processos no judiciário trabalhista.

Contudo, a partir dos esforços empregados pela Escola Judicial no sentido de aperfeiçoar a força de trabalho, não têm sido nítidas as melhorias na taxa de congestionamento da Justiça do

Trabalho e de atendimento à demanda, pois se mantiveram praticamente inalteradas, com baixa variação entre o período de 2009 e 2017, período esse em que se cumpre a meta 11 e intensificam as ações da Escola Judicial.

Ante ao exposto, quais reflexos empreendidos pela Escola Judicial podem ser percebidos no processo de transformação da Capacidade Absortiva Potencial em Capacidade Absortiva Realizada no âmbito da Justiça do Trabalho?

Para responder essa questão de pesquisa, o presente projeto de pesquisa tem por objetivo geral analisar a participação da Escola Judicial na transformação da capacidade absortiva potencial em Capacidade Absortiva realizada de Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs). Como objetivos específicos, intenciona-se:

- Analisar o nível de capacidade absortiva por meio do conhecimento individual adquirido, assimilado, transformado e explorado pelos TRTs;
- Analisar a percepção dos servidores públicos da Área Judiciária em relação ao suplemento formativo recebido pela Escola Judicial;
- Relacionar a participação da Escola Judicial em cada dimensão da Capacidade Absortiva.

CAPACIDADE ABSORTIVA EMPRESARIAL

Entende-se por capacidade absortiva "a habilidade em reconhecer o valor de novas informações externas, assimilá-las e aplicá-las para atingir seus fins" (COHEN; LEVINTHAL, 1990, p. 128-129, tradução nossa).

Em abordagem mais operacional, Jimenéz-Barrionuevo *et al*. (2011) destacam que a capacidade absortiva pode ser transposta em rotinas organizacionais e processos estratégicos, cuja consecução ocorre em quatro dimensões, conforme apontam Zahra e George (2002), a saber: aquisição; assimilação; transformação; e aplicação de conhecimentos internos e externos com objetivo de aperfeiçoar as habilidades da organização.

De modo sucinto, por fase de aquisição entende-se o conhecimento externo que a organização busca, considerado chave para suas operações. Já a fase de assimilação é internalização dos conhecimentos externos obtidos em rotinas e processos da organização (ZAHRA; GEORGE, 2002).

Já a transformação envolve a capacidade de filtrar o conhecimento externo recém assimilado com os anteriores adquiridos, de modo a combiná-los no desenvolvimento dessas rotinas e processos de trabalho. Nessa via, McGrath e MacMillan (2000) intitulam essa combinação de bissociação, que revela a lógica de uma mentalidade empreendedora, o que para Smith e DeGregorio (2002) promove uma ação empreendedora.

No contexto desse projeto, tal ação empreendedora perpassa o modo que o conhecimento é aplicado e de fato incorporado nos processos da organização, que corresponde à quarta dimensão do construto de Zahra e George (2002), da probabilidade de se alavancar as competências existentes ou a serem criadas nos agentes da organização.

Ressaltam ainda que as quatro dimensões dependem umas das outras para produzir a capacidade absortiva, a qual pode ser entendida nesse contexto como a habilidade da Justiça do Trabalho em criar e implantar o conhecimento adequado para atender sua missão institucional, qual seja, a prestação jurisdicional célere no âmbito dos TRTs. Sendo assim, entende-se que a capacidade

realizada "[...] envolve transformar e explorar o conhecimento agregado, incorporando-o nas operações da empresa, melhorando assim o seu desempenho" (ZAHRA; GEORGE, 2002, p. 08, tradução nossa).

Dentre os mecanismos que podem influenciar o nível de capacidade absortiva, Van den Bosch *et al*. (1999) ressaltam cinco, a saber: a transferência de conhecimento entre e dentro das unidades; a estrutura de comunicação entre o ambiente externo e a organização; a ampla e ativa rede de relacionamentos internos e externos; e as interfaces de funções cruzadas.

Por outro lado, Cohen e Levinthal (1990) sugerem que o desenvolvimento da capacidade absortiva não depende apenas do nível de conhecimento, mas também da combinação de três capacidades. A primeira se refere à habilidade de conceber sistemas que propiciem procedimentos adequados aos objetivos da organização, como uso de manuais, espaços virtuais de aprendizagem etc., de modo a integrar os conhecimentos da organização.

A segunda se refere à coordenação, que evidencia as relações existentes entre membros de grupos dentro da organização. Por último, a socialização, que se refere à habilidade de propagar certa ideologia de modo a propiciar uma identidade comum a todos.

Desse modo, postula-se que tais capacidades se expressam em mecanismos de integração social, fundamentais no processo de transição da capacidade absortiva potencial em realizada. Nesse sentido, Cohen e Levinthal (1990) sugerem que, para a análise ser robusta, se deve contemplá-los de modo integrado. Destarte, para melhor compreensão dos conceitos ora discutidos, a Figura 1 os condensa.

Figura 1 - Capacidade Absortiva relacionada ao desempenho



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Cohen; Levinthal (1990); Zahra e George (2002).

Todavia, cabe salientar que a mensuração da capacidade absortiva, conforme Zahra e George (2002) propõem, tem sido atividade de relativa dificuldade para pesquisadores e gestores. No entanto, observa-se que desde a construção inicial do modelo, avanços foram dados, como por exemplo o estudo de Flores *et al*. (2018), que faz uso de questionários construídos pela escala Likert, que a nível da percepção dos servidores públicos, evidencia os esforços qualitativos da organização dentro de cada dimensão do construto da Capacidade Absortiva.

Nesse sentido, conforme reconhecido por Zahra e George (2002), o modelo não oferece algo pronto e acabado, carecendo de adaptações em função da especificidade de cada organização. Sendo assim, de modo a justificar a transposição desse construto para a administração pública, entende-se de acordo com Castro e Guimarães (2019), que as organizações da Justiça brasileira, de modo geral, carecem de compreender os fatores que condicionam a forma como a informação e o conhecimento são coordenados, sobretudo como são transformados em fonte de vantagem competitiva. Sob esse enfoque, o próximo tópico se desenvolverá.

CAPACIDADE ABSORTIVA EM ORGANIZAÇÕES DO SETOR PÚBLICO

Tem sido frequente a transposição de instrumentos de gestão da administração privada para a administração pública, e nesse sentido o poder judiciário tem recorrido a temáticas como planejamento estratégico, controle, indicadores de eficiência etc.

Essa lógica tem se ritmado para Sena *et al*. (2012) com reformas administrativas na década de 90, sobretudo com enfoque em desempenho do judiciário brasileiro. No entanto, pouco tem sido aplicado à gestão da área meio (LIMA; FRAGA; OLIVEIRA, 2016), ou seja, a gestão diretamente relacionada aos servidores públicos da área judiciária, considerada chave para a entrega jurisdicional de TRT`s.

Destarte, tem-se discutido a gestão do conhecimento das organizações do setor público sob a ótica das teorias de aprendizagem organizacional e a gestão da capacidade de gestão e liderança (HARVEY *et al*., 2010), o que para Marshall *et al*. (1996) essas teorias ressaltam, em suma, a necessidade de se criar conhecimentos, disseminá-los por toda organização, bem como incorporá-los em produtos, serviços e sistemas.

Nessa via, o construto da Capacidade Absortiva apresenta potencial de contribuição, ao passo que é possível compreender como se dá tal incorporação diante do complexo contexto das organizações públicas (HARVEY *et al*., 2010), sobretudo do ponto de vista da possibilidade de se alcançar resultados positivos em termos de inovação e desempenho (COHEN; LEVINTHAL, 1990).

Nesse caminho, os autores sinalizam que, paralelo ao desenvolvimento da capacidade absortiva, se encontra o desenvolvimento de capacidades inovadoras das organizações. Sob

esse enfoque, o estudo de Willis, Mastrofski e Weisburd (2007) se destaca ao postular que a inovação é imprescindível para se alcançar resultados positivos.

Nessa relação, as considerações de Castro e Guimarães (2019, p. 179) são pertinentes ao passo que postulam que "[...] a administração da Justiça precisa ter disposição para assumir riscos e encontrar formas de mitigá-los, além de criar oportunidades para as pessoas desenvolverem suas habilidades, com ênfase no estímulo à inovação". Acrescentam ainda que a "[...] melhoria da prestação dos serviços judiciais aos cidadãos e o desempenho da Justiça passam pela inovação" (p. 179).

Em consonância, entende-se que a chave para se alcançar tais resultados está em utilizar recursos internos para produzir valor público – entendido no contexto desta proposta, como a prestação jurisdicional célere –, com recursos já disponíveis e a custos aceitáveis pela sociedade civil (BRYSON; ACKERMANN, 2007).

Em outros termos, Harvey *et al*. (2010, p. 88) ressaltam que, para a organização que se apropria e investe em conhecimento, é condição sine qua non que se demonstre "[...] uma melhoria acelerada ou um maior nível de melhoria no desempenho, em comparação com as organizações que não investem explicitamente [...]".

Sendo assim, a utilização do construto da Capacidade Absortiva se reforça ainda mais, por considerar que as organizações públicas se inserem em contextos complexos, onde seu desempenho é constantemente contestado (HARVEY *et al*., 2010). Nessa esteira, Harvey *et al*. (2010) elencam três principais contribuições ao se adotar esse construto em organizações do setor público, sintetizados na Quadro 1.

Quadro 1 – Capacidade Absortiva (CA) em organizações do setor público

Motivo	Contribuições da CA para organizações do setor público
1	Desmistifica que o conhecimento não pode ser traduzido em desempenho;
2	Propicia respostas objetivas às contestações de usuários e órgãos de controle em relação ao desempenho;
3	Amplia a análise empírica do desempenho, por meio de recursos e capacidades dinâmicas pouco usuais em estudos das organizações públicas.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Harvey *et al*. (2010).

Logo, percebe-se que a transposição desse construto para as organizações públicas é saudável, na medida que contribui para se compreender os processos de gestão do conhecimento, bem como se transpõem em desempenho. Contudo, se reforça a necessidade da consecução deste projeto, uma vez que tais melhorias, a princípio, não são perceptíveis na celeridade da Justiça do Trabalho.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A consecução da presente pesquisa se dará sob enfoque qualitativo e descritivo, que, de acordo com Gil (2010), é a que pesquisador social se preocupa com a atuação prática no contexto estudado. Sendo assim, se elege como lócus de pesquisa Varas de Trabalho, estas hierarquicamente subordinadas aos Tribunais Regionais do Trabalho, classificados de acordo com o Relatório "Justiça em Números" de 2018 por porte. A escolha pelo lócus específico se submeterá a recortes, cujos critérios a definir.

Em continuidade, será realizado levantamento bibliográfico, elaboração do instrumento de coleta de dados, concebido com roteiro de entrevista semiestruturado a ser aplicado a técnicos e analistas da área judiciária, bem como coordenadores da escola Judicial e durante sua aplicação, a fala dos entrevistados será gravada por meio de dispositivo móvel para posterior transcrição literal.

Em continuidade, ao findar a coleta de todos os dados, estes serão analisados conforme suas relações e particularidades com uso da técnica da análise de conteúdo, proposta por Bardin (2011), que em suma abrange três fases, a saber: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento, inferência e interpretação dos resultados. Na primeira fase, o material será organizado de modo a compor o corpus da pesquisa.

Nesse sentido, será adotado o modelo misto de categorias de análise, que possibilita as selecionar previamente, bem como adicionar outras a partir do que a análise aportará (LAVILLE; DIONNE, 1999). Sendo assim, as quatro dimensões do construto da Capacidade Absortiva constituirão as categorias previamente definidas, a saber: aquisição, assimilação, transformação e exploração, possibilitando relacioná-las com a variável dependente "Desempenho". Já as outras categorias serão aportadas no decorrer da análise.

Na segunda fase, tais elementos recortados vão constituir as unidades de análise, que para Laville e Dionne (1999, p. 216) "[...] consistem em fragmentos do discurso manifesto como palavras, expressões, frases ou ainda idéias referentes a temas recortados". Assim, se finaliza na terceira fase o agrupamento das unidades, que se dará por critério semântico, de modo a compilar elementos com características em comum. Consequentemente se fará a discussão dos resultados pautada nessas informações geradas.

CONSIDERAÇÕES TRANSITÓRIAS

A divulgação deste projeto de pesquisa partiu do instituto do autor de compartilhar relações pensadas para a consecução de estudos que tenham como elementos relacionais, a capacidade de gestão de conhecimento de instituições da justiça com impactos diretos nas finanças públicas.

Desta forma, pensou-se que a partir das atividades desenvolvidas por Escolas Judiciais ou de governo no âmbito do Poder Legislativo, modelos teóricos, processos, mecanismos internos e de governança pudessem ser estabelecidos com vistas a verificar impactos nas finanças.

Em termos metodológicos, a análise documental se mostrou poderosa para a reunião exaustiva de ações das escolas judiciais. No entanto, ante ao exposto, fica evidente a necessidade de se buscar outros métodos de pesquisa, para que a triangulação possa resultar em correlações mais concretas com o orçamento publico destinado ao pagamento de pessoal no poder Judiciário.

Cumpre ressaltar que a intenção de consecução do projeto, se deu a partir do desejo de construção de um modelo avaliativo para a transformação da capacidade absortivas de instituições publicas de modo geral, e não exclusivamente das instituições componentes do poder judiciário brasileiro. Destarte, pesquisadores de países como Argentina, Colômbia, Chile e Cuba poderiam se apropriar de resultados desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Editora Edições 70, 2011.

BRASIL. "Conheça os órgãos que formam o Poder Judiciário". **Gov.br** [2009]. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 30/09/2023.

BRASIL. **O Brasil em 4 décadas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 30/09/2023.

BRASIL. **Histórico da escola judicial**. Brasília: Tribunal Regional do Trabalho da 15 Região, 2019. Disponível em: <www.trt15.jus.br>. Acesso em: 30/09/2023.

BRYSON, J. M.; ACKERMANN, F.; EDEN, C. "Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations". **Public Administration Review**, vol. 67, 2007.

CASTRO, M. P.; GUIMARÃES, T. A. "Dimensões da inovação em organizações da justiça: proposição de um modelo teórico-metodológico". **Caderno EBAPE.BR**, vol. 17, 2019.

COHEN, W. M.; LEVINTHAL, D. A. "Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation". **Administrative Science Quarterly**, vol. 35, 1990.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Política Nacional de Priorização do 1º grau de jurisdição**. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 26/09/2023.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 26/09/2023.

FLORES, H. A.; KRACIK, M. S.; FRANZONI, A. N. B. "Capacidade Absortiva na administração pública". **Anales del VIII Congresso Internacional de Conocimiento e Innovación**. Florianópolis: UFSC, 2018.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, A.; PINTO, S. G. B. **Finanças Públicas**. São Paulo: Editora Elsevier, 2017.

GIL, A. C.: **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GOMES, C. **O tempo dos tribunais**: um estudo sobre a morosidade da justiça. Coimbra: Editora Coimbra, 2003.

JIMENÉZ-BARRIONUEVO, M. M.; GARCÍA-MORALES, V. J.; MOLINA, L. M. "Validation of an instrument to measure absorptive capacity". **Technovation**, vol. 31, 2011.

LIKERT, R. "A techique for the measurement of attitudes". **Archives of Psychology**, n. 140, 1932.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIMA, D. M. C.; FRAGA, V. F.; OLIVEIRA, F. B. "O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho". **Revista de Administração Pública**, vol. 50, n. 6, 2016.

MARSHALL, C.; PRUSAK, L.; SHPILBERG, D. “Financial Risk and the Need for Superior Knowledge Management”. **California Management Review**, vol. 38, 1996.

MCGRATH, R. G.; MACMILLAN, I. C. **The entrepreneurial mindset**. Cambridge: Harvard Business School Press, 2000.

NALINI, J. R. **A rebelião da toga**. Campinas: Editora Millennium, 2006.

REYMAO, A.; CEBOLAO, K.; SUSSUARANA, A. H. R. A. “A eficiência da justiça do trabalho, a partir da análise envoltória de dados”. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 6, n. 1, 2019.

SENA, G. A.; SILVA, E. A.; LUQUINI, R. A. “A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial”. **Revista de Ciências da Administração**, vol. 14, n. 33, 2012.

SMITH, L. A.; DEGREGORIO, D. D. “Bisociation, Discovery, and entrepreunerial action”. *In*: HITT, M. *et al*. (eds.). **Strategic entrepreunership**: Creating na integrated mindset. Oxford: Blackwell, 2002.

URIBE, G.; ALEGRETTI, L. “TST rebate Jefferson e diz que extinção da Justiça do Trabalho é retrocesso”. **Folha de São Paulo** [2018]. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 17/09/2023.

VAN DEN BOSCH, F. A. J. *et al*. “Co-evolution of firm absorptive capacity and knowledge environment: Organizational forms and combinative capabilities”. **Organization Science**, vol. 10, 1999.

WILLIS, J. J.; MASTROFSKI, S. D.; WEISBURD, D. "Making sense of COMPSTAT: a theory-based analysis of organizational change in three police departments". **Law and Society Review**, vol. 41, n. 1, 2007.

ZAHRA, S. A.; GEORGE, G. "Absorptive Capacity: A Review, Reconceptualization, and Extension". **Academy of Management Review**, vol. 27, n. 2, 2002.

WILGES, I. J. **Finanças Públicas**: Orçamento e Direito Financeiro. São Paulo: Editora Age, 2006.

CAPÍTULO 4

Administração Pública e Eficiência: Perspectivas Teóricas no Campo dos Estudos Organizacionais

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E EFICIÊNCIA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS NO CAMPO DOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

Este capítulo do livro discute o conceito de eficiência como princípio norteador do processo de construção de teorias no campo da administração e suas implicações na administração pública. Assim, se propõe ensaiar a respeito das principais perspectivas teóricas disponíveis nos estudos organizacionais. Traz como proposição central que o conceito de eficiência nos estudos em administração não tem oferecido substância suficiente aos anseios do setor público. Assim, ainda que incorporado preferencialmente, a lógica adaptativa tem sido o único meio possível adotado para seu exercício, carecendo então de novas construções que se adequem ao paladar público. Nesse sentido, os parágrafos subsequentes foram organizados em três sessões: a concepção do conceito de eficiência a partir das escolas de pensamento na visão de Lodi (1971) e Sobral e Peci (2008); incorporações e implicações na administração pública a partir de Denhardt (2012) e Kljihn (2014); e, por fim, as considerações finais.

DIFERENTES ABORDAGENS DE EFICIÊNCIA NAS ESCOLAS DE PENSAMENTO

Inegável que delimitar o conceito de eficiência é de pronto uma tarefa naturalmente sujeita a diversos entendimentos, pois emergiu de diferentes contextos situados no espaço e tempo. Acrescenta-se ainda nesse limiar que possíveis adaptações assumiram caráter demasiadamente próprio. Sendo assim, não constitui objetivo desta sessão gerar um conceito determinístico de

eficiência, aliás, pelo contrário, os esforços aqui empreendidos têm por objetivo abrir um menu de diferentes abordagens feitas por escolas de pensamento em administração. Destarte, é válido destacar os estudos de Lodi (1971) acerca de empresas multinacionais norte americanas, do qual elucida que entre 1890 e 1900, o contexto foi marcado por processos de fusão de grandes empresas, em que se fazia necessário pensar em um sistema de se administrar o recurso excedente oriundo desses processos, de modo eficiente.

Entretanto, devido a ausência desse sistema, acreditava-se que tal tarefa consistia em habilidades para poucos seres humanos. Há outro desdobramento, que recai então sobre o antônimo do conceito, atrelado às empresas que não se descentralizam. Assim, é pensado que a "ineficiência resulta sempre quando a estrutura não acompanha a estratégia" (p. 11). Deste modo, na obra de Lodi (1971) a eficiência é entendida e alcançada pela reorganização das empresas, sendo refletida na eficiência das vendas, nos processos de compra, produção e distribuição. Ainda nesse mesmo contexto, Sobral e Peci (2008) apontam que a falta de eficiência foi "coerentemente abordada pela escola clássica de administração" (p. 37). Para eles isso se deu "...por um grupo de autores diretamente envolvidos com a prática gerencial..." (p. 37) que contribuíram com pensamentos no intuito de tornar a administração eficiente. Dentre esses autores da escola clássica, destaca-se a contribuição de Adam Smith (1723-1790) que atrela a eficiência à divisão e especialização do trabalho, que é a força motriz do capitalismo. Há ainda Frederick Winslow Taylor, que em 1911 "sintetiza um conjunto de princípios em busca da gestão eficiente do trabalho" (p. 38) cujo caráter prescritivo teve aderência ao contexto, que carecia justamente de uma luz no que deve ser feito.

Em suma, a lógica taylorista avança ao propor além da separação dos processos de trabalho e especialidade dos trabalhadores, a separação da concepção e execução, bem como

utilizar do monopólio do conhecimento para controlar suas fases e modos de execução. Em suma, se apoia em um único modo de fazer cada tarefa, onde por meio da observação de tempos e movimentos é que se elimina esforços desnecessários, trazendo assim eficiência (SOBRAL; PECI, 2008, p. 38). Acrescenta-se ainda que tal lógica na visão de Taylor não só leva "ao aumento da eficiência dentro das fábricas, mas também à elevação da eficiência em termos nacionais" (p. 39). Já no entendimento de Weber a eficiência é altamente alcançada por meio da burocracia, pois reúne metodologias de análise racional para melhorar o processo produtivo, além de evitar perdas e desperdícios (SOBRAL; PECI, 2008, p.44). Contudo para Sobral e Peci (2008) "a escola clássica não gerou os resultados desejados em termos de eficiência e produtividade" (p. 48) por negligenciar o fator humano nos processos de trabalho.

Por outro lado, para Chester Barnard (1886-1961) "uma empresa só pode operar com eficiência e sobreviver quando os objetivos da organização forem mantidos em equilíbrio com os objetivos e as necessidades dos indivíduos que trabalham para ela" (p. 47). Assim, a eficiência assume outros rumos e é abordada pelo enfoque comportamental nos estudos de Elton Mayo (1880-1949) que a princípio observou resultados eficientes quando há interesse pelos anseios do trabalhador e supervisão cooperativa. Entretanto, tal abordagem não é sustentada por muito tempo, uma vez que o próprio autor divorcia a eficiência da sua afirmativa, sob o argumento de que "os gestores pensavam que as respostas aos problemas industriais eram decorrentes da eficiência técnica, quando na verdade, os problemas eram de ordem humana e social" (p. 49). Em outro movimento e em auxílio à questão da busca por eficiência pela via mensurável, emerge a abordagem quantitativa, que reúne métodos quantitativos "para a resolução de problemas de gestão, desempenhando relevante apoio ao processo de tomada de decisão nas organizações, tornando-a mais racional e eficiente" (p. 55). Em congruência similar, encontra-se a Teoria do custo de transação, que

para Reed (1999) engloba "os ajustes adaptativos que as organizações precisam fazer para enfrentar as pressões de maximização da eficiência em suas transações internas e externas" (p. 73).

Nesse limiar, há ainda a Teoria da ecologia populacional, vinculada à escola contingencial de pensamento, que preceitua o conceito da eficiência como relativo, pois entende que a própria sobrevivência da empresa é indicadora de que há eficiência (SOBRAL; PECI, 2008, p. 62). Portanto observa-se que o conceito de eficiência não caminha sozinho, mas traz consigo a racionalidade como condição para seu estabelecimento. Ao considerar as primeiras idealizações, traz ainda o esboço de uma eficiência pura, que não atribui centralidade ao fator humano em seus ofícios. Assim, sob esse aspecto entende-se que a eficiência, ainda que empregada por diferentes óticas nas escolas de pensamento no campo administrativo, oficia essencialmente em nome da racionalidade sob a perspectiva dos recursos organizacionais. Entretanto, tal ofício não deixa de encontrar certos limites para seu exercício, ao considerar que há sinalizações feitas nesse sentido, sobretudo pelas escolas com enfoque comportamental.

Nessa esteira, ressalta-se então que não bastaria uma simples consideração pelo fator humano nos ofícios da eficiência, mas entender que o ponto de equilíbrio entre os interesses das organizações e dos funcionários que nela trabalham, partiria do reconhecimento de seu papel desempenhado na organização, como insubstituível por qualquer outro modo racional de reorganização e eventuais mudanças estruturais, sendo assim reconhecida como parte necessária e indispensável à busca pela eficiência. Destarte, considera-se então que as organizações exerceriam de certo modo, uma eficiência do possível, em que por mais que a anuência entre as partes resulte no consenso, haveria ressalvas de que a iminente eficiência pura poderia ser exercida a qualquer momento, ensejando

assim instabilidade para os funcionários que nela trabalham. Considera-se então que o conceito de eficiência assume caráter ainda mais complexo, cujos limites também são encontrados em outros espaços e com objetivos distintos para além da esfera privada, trata-se, portanto, do seu desdobramento no âmbito da administração pública, aspecto esse explorado na segunda sessão deste ensaio.

ABORDAGENS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em continuidade, há que se atentar até então que o presente ensaio se referiu aos modos de se pensar a eficiência sob o prisma das empresas, contudo essa sessão se dedica aos desdobramentos do conceito na administração pública, sobretudo para o processo de construção teórica do campo. Deste modo, assume-se a obra de Denhardt (2012) e Kljihn (2014) como complementares entre si, de modo a propiciar adequado arcabouço teórico a se trabalhar. Se na esfera privada o anseio por eficiência era devido a necessidade de melhor se administrar os recursos excedentes das fusões entre empresas norte americanas, bem como não se tinha sistemas prontos ou até mesmo manuais prescritivos com as melhores práticas de administração a se adotar em cenários de bonança, na esfera pública isso se deu de modo diferente. Óbvio que afirmar que se houve ou não períodos de sobeja de recursos no âmbito público, é de pronto tarefa que escapa aos objetivos deste ensaio, por se tratar de abordagem teórica e não empírica, muito embora não sejam indissociáveis.

Entretanto, cabe considerar que não foi completamente diferente assim, ao se assumir como ponto inicial que a agenda de estudos adotada pela administração empresarial é a mesma pensada para a administração pública, tendo assim como reflexo as teorias de organização pública (DENHARDT, 2012, p. 71). Assim, na visão

de Willoughby assume-se a "administração pública como ciência, uma vez que introduz princípios, guias para ação, explicações, com o intuito de melhorar a eficiência organizacional" (p. 61), entretanto, traz como ingrediente adicional a esse processo a democracia, em que um de seus ditames, trata da participação cidadã como necessária aos modos de se administrar (DENHARDT, 2012, p. 76). Nesse contexto, observa-se na obra de Denhardt (2012) que Dimock (1936, p. 120) descarta o aspecto mecanicista da visão sobre a administração pública ao ressaltar que "uma administração bem-sucedida é calorosa e vibrante. Ela é humana" (p. 88).

Porém isso não freou o surgimento de outras visões do conceito mais próximas da escola clássica, que se preocupavam com a resolução de problemas das organizações no curto prazo, a considerar Wilson que na obra de Denhardt (2012) insiste "[...] que o governo deveria ser orientado às práticas da iniciativa privada, mesmo que isso em uma democracia pareça não ser adequado [...]" (p. 60). Nesse curso, o autor acrescenta ainda que o governo deve assumir uma estrutura mais integrada e centralizada, remetendo então à visão de Lodi (1991) que assume como resultado do processo inverso, a ineficiência, visão que se aceita como válida, ensejaria então assumir a ineficiência do governo. Entretanto, o problema da centralização é aparentemente amenizado por White com o artifício da accountability (DENHARDT, 2012, p. 81). No entanto isso não quer dizer que as explicações para a problemática tenham se esgotado, é apenas considerar que para os propósitos deste ensaio, as explicações de Denhardt se adequam. Em continuidade, Waldo adverte que a valorização de uma ideologia progressista da eficiência administrativa para funcionar na administração pública precisaria romper com a ciência política, pois questões administrativas não são questões políticas (DENHARDT, 2012).

Sob esse contexto, cabe então dizer que as dinâmicas de mecanização e os valores compartilhados pela esfera privada

fomentaram substancialmente a eficiência como critério e caminho racional de sucesso na administração pública, precisando para tanto, ter seu espaço próprio de atuação. Na impossibilidade de lançar nesse campo uma eficiência pura, incorpora outros sentidos, de modo a associar-se não só por valores capitalistas, mas por um valor pessoal, pois julga-se que a eficiência é sinônimo de algo bem-sucedido (DENHARDT, 2008, p. 87).

Ao explorar esse ponto, Gulick afirma que a eficiência é entendida como algo bom no âmbito público, pois considera a participação democrática nas instâncias de decisão do governo, de modo que há certo consenso, apontado por Dehdardt (2008) quando os cidadãos escolhem o melhor rumo a se tomar, porém "desde que sua escolha seja por uma gestão administrativa eficiente" (p. 85). Em continuidade, na visão de Gulick a eficiência é então eleita como critério para se solucionar problemas decorrentes da expansão do governo, e posta como valor fundamental na construção das teorias em estudos organizacionais (DENHARDT, 2012, p. 85). Para melhor compreensão desse ponto, por expansão do governo entende-se como um caminho adotado no sentido de atender seus fins, e que ao surgir problemas nesse curso, recorre à busca por eficiência. Assim, há nesse ponto o consenso de que a eficiência é então o prato principal, a "moda da casa", o "tradicional, o "mais pedido", portanto, precisa sempre estar disponível no cardápio dos estudos em administração.

Em alternativa, imagina-se assim outra lógica de preparo, a partir da obra de Klinin (2014, p. 111-112) acerca da teoria de redes, em que a eficiência é transfigurada em redes de entrega de serviços e implementação, viabilizada sob a perspectiva de uma estrutura Inter organizacional cujo propósito é entregar serviços e implementar políticas públicas de modo eficiente. No entanto, ainda que tal preparo constitua um prato não ortodoxo, o que já contribuiria para a lógica de um cardápio plural, argumenta-se que sua disposição

ainda esta longe de ser considera a “moda da casa”, como também não esta isenta de complexidades, de modo que Klijn (2014) conclui que para se atingir resultados eficientes “os atores políticos frequentemente precisam de mais de uma rede” (p. 129). Não se afirma, contudo, que para ser considerado prato “moda da casa” seja indispensável a inexistência de complexidades, o que se diz é com relação a confiança transmitida ao público, que tem certo receio em se alimentar de algo que ainda não conquistou o paladar da grande massa.

Todavia, argumenta-se que no âmbito da administração pública, manifestam-se novos paladares, o que requer obviamente um menu plural não só de abordagens alternativas, como também de combinações e acompanhamentos. No entanto, é sensato afirmar que a “cozinha da produção intelectual” por mais que se esforce em pensar sobre novas formas de se atender essa pluralidade de paladares, a fome do seu público não tem como esperar por esse preparo, e, portanto, tem se servido do tradicional. Claro que ao se referir ao tempo de preparo, não seria suficiente imaginar apenas de qual infraestrutura se dispõe para essa produção, mas atentar-se ao fato de que também não há um livro de receita disponível com o modo mais apropriado de se produzir novos conceitos. Assim, Guilick entende que tais esforços não devem ser feitos “com o intuito de eliminar a eficiência como valor fundamental da construção da ciência da administração” (p. 89).

Em oposição, Waldo aponta que “eficiência não pode ser um valor, ela precisa de definição em termos particulares a que serve”(p. 89). Tal opinião confronta ainda com Denhardt (2012), de modo que entende que a eficiência não está em sintonia com processos e instituições democráticas. O autor julga mais apropriado então recorrer ao que chamei de cozinha da produção intelectual e preparar uma teoria da administração democrática. Essa colocação nada mais evidencia, do que a fome por mecanismos que não a eficiência

aparentemente indigesta, disponível, mas a eficiência preparada única e exclusivamente para um paladar em específico público, se é que isso é possível.

CONSIDERAÇÕES TRANSITÓRIAS

Ressalta-se então que a comunidade acadêmica se esforça em contribuir com o avanço das construções teóricas na área de administração, no entanto, atentar-se à incipiência de estudos críticos na área de administração pública, é fundamental para clarificar a existência da pluralidade de outros modos possíveis de se gerar conhecimento igualmente válidos para o avanço científico. Ou seja, cair em um único modus operandi de produção do conhecimento, que Burrel (1988) chama de miopia nos estudos em administração, além de fazer com que o apetite por novas experiências gastronômicas no mundo do conhecimento se perca, elemento esse imprescindível para se ter embasamento sensato, sobretudo consciente quanto à abordagem adotada. Deste modo, Reed (1991) mapeia "a teoria da organização como um campo de conflitos históricos em que diferentes línguas, abordagens e filosofias lutam por reconhecimento e aceitação" (p. 64). Assim, o autor entende que as teorias organizacionais se sujeitam a procedimentos metodológicos comuns, "mas que podem ser revisados, por intermédio dos quais modelos e teorias são negociados e debatidos"(p. 65). A essa altura, é compreendido então que, há diferentes abordagens usando da mesma cozinha, dos mesmos utensílios para produzir suas teorias, porém o produto resultante é sempre objeto de negociação e debate. Embora não constitua nenhuma novidade asseverar que o conceito de eficiência atende a fins próprios, é importante considerar que ao ser transposto para os estudos de organizações públicas, é de certa forma peneirado.

Denotando assim que haja debates de se realmente a eficiência é condição sine qua non para o setor público atender seus fins. Pois vale considerar que em nome da eficiência se demite pessoas, se traça critérios dos modos de se produzir, que consequentemente impõem predileção a indivíduos mais bem preparados a esses ditames.

Ou seja, ao invés de se incorporar forçosamente conceitos que apresentam mais complexidades do que soluções, não seria interessante pensar em outros caminhos? Levante-se então demandas para novas construções teóricas que se adequem aos fins para o qual as instituições públicas foram desenhadas, que não as já negociadas.

REFERÊNCIAS

BURREL, G. "Ciência normal, paradigmas, metáforas, discursos e genealogia da análise". *In*: CLEGG, S. R. *et al*. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Editora Atlas, 1998.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2011.

KLIJN, E. H. "Redes de política e implementação: gerenciando interações complexas". *In*: CROPPER, S. **Handbook de relações interorganizacionais de Oxford**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2014.

LODI, J. B. **História da Administração**. São Paulo: Editora Livraria Pioneira, 1971.

MENEGHETTI, F. K. "O que é um ensaio-teórico?". **Revista de Administração Contemporânea**, vol. 15, n. 2, 2011.

REED, M. "Teorização Organizacional: Um campo historicamente contestado". *In*: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

SOBRAL, F.; PECI, A. "A evolução do pensamento em administração". *In*: SOBRAL, F.; PECI, A. **Administração teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2008.

CAPÍTULO 5

Sistema de Seguridade Social:
Reflexos para a Gestão Pública Pós-Covid-19

SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL: REFLEXOS PARA A GESTÃO PÚBLICA PÓS-COVID-19

Considerando que a pandemia da Covid-19 provocada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) suscita e tem suscitado debates na comunidade acadêmica a respeito de reflexos para a sociedade, este capítulo tem por objetivo lançar reflexões para a gestão pública, especificamente para o sistema de Seguridade Social brasileiro. O sistema instituiu um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade que garante a Segurança Social como um direito universal abarcando três pilares de atuação: saúde pública, assistência social e previdência social (BRASIL, 1988). O Estado é encarregado, pois, de assegurar que a sociedade tenha acesso à benefícios e serviços de proteção social. Considerando os três pilares que a compõe, percebe-se a articulação que existe para que os cidadãos sejam amparados em seus mais variados aspectos.

No texto constitucional, a saúde é concebida como direito de todos e um dever do Estado, o qual garante por meio de políticas sociais e econômicas, o tratamento de doenças e outros agravos que acometem a população. A assistência social é uma política pública que assegura que o Estado promova condições mínimas sociais para com seus cidadãos, não requerendo como contrapartida a contribuição de valores e é prestada a quem necessitar, tendo como objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, à promoção da integração ao mercado de trabalho e à pessoa portadora de deficiência. Por último, porém não menos importante, a previdência social que tem caráter contributivo e de filiação obrigatória, que garante o equilíbrio financeiro quando houver a perda parcial ou permanente da capacidade laboral por diversas razões, assegurando renda ao contribuinte.

A saúde pública passou a ser disponibilizada para todos a partir do Sistema Único de Saúde (SUS) que é a principal política pública de saúde brasileira e que é o arcabouço para tantas outras. O cenário de pandemia exigiu que o sistema de saúde e seus atores fossem capazes de operar com toda sua capacidade e reafirmou sua importância e de como ainda são necessários recursos para que consiga atender a todos que necessitam, principalmente quando se trata de demandas não previstas. Os desdobramentos decorrentes da pandemia estão evidenciando concomitantemente, o quão carente o setor é e o quanto ele é importante para a sociedade. Por este motivo os recursos destinados ao setor são caracterizados como investimentos.

Análoga a situação da saúde, a assistência social também atende cidadãos que não possuem condições de garantir sua própria manutenção, promovendo ações que garantam o mínimo necessário. Diante dos 12.625 milhões de cidadãos desempregados e os que podem vir a entrar nessa situação, a situação socioeconômica dos indivíduos se altera provocando reflexos durante e pós-Covid-19 por uma maior procura por serviços e benefícios caracterizados como da assistência social. Fato que implica na capacidade do Estado em financiar demandas extras.

A previdência social se diferencia em algumas características da saúde e da assistência social, principalmente pelo fato de os beneficiários terem que contribuir. Por essa razão, o aumento do desemprego implicará diretamente na quantidade de pedidos de seguro-desemprego que já foram feitos e que ainda serão pleiteados, sobretudo por haver durante e pós-Covid-19 o sobressalto de trabalhadores sem ofício, implicando diretamente no poder arrecadatório do Estado.

Ao aderir em certos termos às medidas de prevenção e contenção da proliferação do novo coronavírus deliberadas e assinaladas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), chefes de

governo de Estado-membros brasileiros tem se preocupado com os impactos sociais e econômicos a serem superados durante e após a pandemia. Em se tratando de respostas emergenciais aos cidadãos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o Auxílio Emergencial tem se colocado como medida paliativa para o provimento de um mínimo existencial, uma renda mensal, fundamentada pelo princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Alinhada a essa medida, em discussão sobre o verdadeiro papel do Estado na 6ª edição da Conferência brasileira em Harvard e do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT/Estados Unidos) realizada em abril e maio de 2020, ficou patente que a redefinição do papel do Estado requer uma agenda-*setting* que considere demandas da sociedade sem desconsiderar mecanismos de Seguridade Social.

Como reflexo dessa tendência para o sistema, no âmbito da relação Estado-sociedade aponta-se dois padrões-hipóteses (KEINERT, 2000) a serem destacados e perseguidos quando da redefinição do papel do Estado em função da crise provocada pelo novo coronavírus. O primeiro padrão é a (i) intensificação do *modus operandi* Estadocêntrico, resultando na atuação e participação mais incisiva do Estado no provimento de serviços públicos-alvo do sistema de seguridade social. Já o segundo padrão, refere-se à continuidade de pressupostos (ii) sociocêntricos na gestão de políticas públicas no espectro das três áreas da Seguridade Social, abarcando soluções de gestão oriundas preferencialmente do mercado e do terceiro setor.

Em relação ao primeiro padrão-hipótese, embora haja de certo modo a avocação de competências do Estado, possivelmente a intensificação de delegação de competências também poderá ser constatada, sobretudo por haver durante e após a pandemia, motivos determinantes que preenchem o requisito de pressupostos fáticos e

jurídicos que justificam a supracitada delegação, a saber: os impactos econômicos e a necessária restauração sistêmica orçamentária através do cálculo do custo de transação e consequentemente, a ênfase na racionalização dos recursos públicos. No entanto, em primeira análise considera-se que esse ethos estatal não será extenso em demasia ao ponto que se possa aferir substanciais novas privatizações e/ou delegações das quais já se fez uso antes da pandemia, pois uma intensa reorganização interna da burocracia e dos sistemas de suporte a ela disponível é mais provável e possível de ser buscado pelo Estado do que o estabelecimento de uma nova "onda" de privatizações deliberadas propriamente dita. Destarte, a gestão por objetivos ganhará substancial destaque, de modo a incorporar como fim último, a recuperação e a superação de impactos econômicos causados pela pandemia. A defesa desse possível cenário pós-pandêmico fundamenta-se no evidente choque social por ela causado, assinalando em dose suficiente, a consciência pública do quão necessário o Estado (ainda) é para a vida em sociedade.

Entretanto, a ressignificação do papel do Estado não desconsiderará os limites de investimentos e financiamento da Seguridade Social firmados até então, sobretudo a eficácia gerada pela Emenda Constitucional nº 95 no orçamento destinado para a saúde. Nesse continuum, a essencialidade de um Estado "forte", por seu turno, apresentará no curto prazo pós-pandêmico, certa sobreposição (*overlap*) do postulado "provedor do bem-estar social" sobre a lógica do livre mercado. A transferência de renda por meio do Auxílio Emergencial articulado pelo poder legislativo federal é um exemplo claro desse overlap alçado através da articulação interna de governo no âmbito da União. Já a medida de isolamento social exemplifica claramente a sobreposição do interesse público sobre a lógica da esfera privada.

A resultante deste fenômeno centralizador de papéis para o Estado poderá ser explorada ainda, com a identificação de falhas do mercado (sim, elas existem, ver TERJESEN *et al*., 2016), inaugurando deste modo, uma ampla arena de fomento ao empreendedorismo social mediado predominantemente pelo Estado. Em congruência com a literatura do campo de públicas, em termos de coordenação federativa, em primeiro plano, as ações governamentais tendem a conceber a implementação de políticas públicas sob a abordagem *top-down* devido a possíveis reformulações de escopo e objetivos de políticas no âmbito das decisões políticas em nível federal.

O segundo padrão-hipótese apontado em virtude das consequências pós-pandemia, é o de um Estado sociocêntrico. Uma configuração que altera a posição do Estado, do mercado e da sociedade civil, sendo estes dois últimos inclusos no planejamento e gestão de políticas públicas. Elimina-se, então, a ideia do Estado no centro e de uma sociedade passiva. Nesta nova reconfiguração outros atores são reconhecidos para atuarem na esfera pública, que aqui é correspondente ao que tange a sociedade.

O padrão sociocêntrico admite que não é só o Estado que pode prover bens e serviços para a sociedade, admitindo uma característica plural, considerando a participação de outros agentes. Esse modelo pós-burocrático comporta duas opções, a gerencial e o foco na participação e no controle social que, inclusive, não são considerados excludentes entre si por apresentarem características comuns. O maior controle social é um benefício, principalmente em uma sociedade democrática. A partir do momento que outros atores não-estatais participam ocorre uma gestão menos centralizada, fruto da articulação entre Estado, mercado e sociedade.

Com a pandemia, pôde-se perceber o quanto o mercado tem contribuído com o país no fornecimento, intensivo de equipamentos e insumos de saúde, com vistas a diminuir os reflexos da crise,

atender os cidadãos necessitados e amparar o Estado no provimento de recursos. Além da participação forte e ativa no mercado, tem-se também o terceiro setor e a participação da sociedade civil, que também permanecem atuantes e buscando atender as necessidades dos cidadãos.

Tudo em prol de mitigar os efeitos que a pandemia trouxe, sublinhando ainda mais a importância da descentralização do Estado e da participação de outros atores. Essa abordagem pluralista tem grande possibilidade, no cenário pós-Covid-19, de ser ainda mais observada, por apoiar o Estado no atendimento de demandas que ele não é capaz de suprir, ainda mais em momentos de crise. Por reflexo, agências descentralizadas e Estados-membros em nível local de governo tendem a explorar a participação social como alternativa de superação à crise, resultando na integração de civis prestando diretamente serviços públicos na modalidade de voluntariado.

De face aos dois padrões-hipóteses discutidos neste capítulo, no cenário pós-Covid-19 acredita-se que a lógica do padrão sociocêntrico tem maior conformidade em razão da necessidade e do apoio que o Estado precisa vincular neste momento. A iniciante e futura crise fiscal implicará em medidas, que podem ser a instituição de um novo imposto, como o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) – ainda não implementado. Apesar de possível rejeição da sociedade, é um mecanismo fiscal de planejamento orçamentário disponível ao Estado, tendo em vista que as reservas de contingência não serão suficientes ante à magnitude da crise instaurada. Outra implicação está na priorização de políticas públicas, que será, seguramente, em saúde e assistência social, para estimular sobretudo, empregos (renda) e empresas a fim de assegurar condições mínimas existenciais sociais e apoiar o mercado.

Ficou claro, pois, a precariedade que o sistema brasileiro de saúde goza, contudo, o que se percebe é uma condição análoga a outros países, não sendo uma exclusividade apenas do Brasil. Outra

consequência são os reflexos do desemprego e da mudança socioeconômica dos brasileiros, que irá refletir na arrecadação da previdência social afetando a sustentabilidade do sistema, este que passou por reformas em 2019 pondo em evidência sua fragilidade.

Não obstante, aponta-se a racionalização do uso de recursos financeiros a partir da adoção de novas estratégias alocativas, em especial para as áreas prioritárias como saúde e assistência social. Embora fundamentais para a vida em sociedade, políticas públicas direcionadas para as áreas de esporte, lazer, educação, segurança pública, planejamento urbano e saneamento básico em curto e médio prazo pós-pandemia, tendem a apresentar prioridade inferior na agenda-*setting* quando comparadas com as áreas alvo da Seguridade Social. A exemplo do Sistema Nacional de Cultura (SNC), este possivelmente regredirá ao patamar anterior ao início do governo Lula em 2003, com baixa alocação de recursos e estrutura administrativa incipiente. Ademais, caso outros reflexos possíveis à gestão pública de políticas no espectro da Seguridade social tenham escapado ao aqui sinalizado, o objetivo deste capítulo ainda assim terá sido atingido, uma vez que se distancia do feito de esgotar o assunto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2023.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Editora Annablume, 2000.

SCHOMMER, P. C.; DAHMER, J.; SPANIOL, E. L. "Controle Social no Brasil: Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial". **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 6, n. 1, 2015.

TERJESEN, S.; BOSMA, N.; STAM, E. "Advancing Public Policy for High-Growth, Female, and Social Entrepreneurs". **Public Administration Review**, vol. 76, 2016.

CAPÍTULO 6

Papel do Poder Judiciário na Judicialização de Políticas Públicas em Países Latino-Americanos: Prerrogativa de Revisionismo ou Ativismo Judicial?

PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS: PRERROGATIVA DE REVISIONISMO OU ATIVISMO JUDICIAL?

O exame de aspectos semânticos na construção e estabelecimento de conceitos e expressões utilizadas em produções científicas tem sido profícuo, pois revela ao menos, três aspectos da subjetividade humana (enquanto sujeito pesquisador e/ou sujeito pesquisado) na pesquisa em ciências sociais (MAHONEY, 2004). Intencionalidade, ideologia e parcialidade (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999).

A intencionalidade é aferida quando da escolha por uma palavra em detrimento de outra revela internalizações incorporadas ao longo do processo de socialização, que das quais dentro que se chama paradigma interpretativista, é aquilo que o homem assume como ou certo ou errado (CHEVALIER, 2011). Logo, a construção textual aos moldes científicos positivados na academia, revela-se não só como um produto oriundo da intelectualidade do pesquisador, mas revela também intencionalidades discursivas presentes na re(criação) e utilização de conceitos e expressões "acadêmicas" (FAIRCLOUGH, 1992).

Por consequência, em raciocínio lógico, o estabelecimento da disjunção exclusiva "ou certo ou errado" conduz à conclusão de que não há como o pesquisador e o objeto do qual ele se debruça, assumir duas concepções de verdade simultaneamente. Por ser exclusiva, a verdade demanda um lado. Logo, antes de afirmar que a imparcialidade neste sentido é inoperante, cumpre salientar que antes de tudo, ideologias são descortinadas quando há pêndulo para um lado em detrimento de outro (FAIRCLOUGH, 1992).

Não obstante, ideologias são cristalizações discursivas que encontraram em grupos coesos ou não, arena profícua para se desenvolver. São discursos específicos produzidos, distribuídos e amplamente consumidos, e que deliberadamente, se sobrepõem aos demais objetivando alcançar sua máxima, esta chamada de hegemonia (FAIRCLOUGH, 1992).

Logo, acrescenta-se a este ponto, que a construção deste capítulo se assenta no paradigma construtivista, do qual compreende que a subjetividade humana é poliédrica (MAZE, 2001) e que, portanto, é passível de ser analisada por lentes teóricas (a incluir conceitos e expressões por ela fundamentada) ainda em construção (RYCHLAK, 1999).

Cumpre salientar, que não se descarta o conhecimento positivado pelo interpretativismo, pelo contrário, incorpora-o como uma verdade pré-fixada a ser relativizada e revisada (SCHWANDT, 2006). Quanto à revisão, antecipamos ser essa a contribuição deste capítulo.

Por essa razão, o conceito "ativismo" e a expressão "ativismo judicial" são incorporados como objeto de estudo neste capítulo por três principais razões. A primeira, é que por condição sine qua non, o conceito ativismo, demanda que o sujeito ativista detenha local de fala do assunto do qual advoga (BATISTA, 2012). Nessa esteira, essa imperiosidade é colocada por exemplo, como ideia de que como poderia um ativista branco pleitear direitos à comunidade negra se ele próprio não lida diariamente com adversidades historicamente vivenciadas por negros. E assim, essa lógica se aplica para demais assuntos.

A segunda, é que ao visar transformação social, predominantemente o movimento ativista se coloca em contraposição aos discursos hegemônicos cristalizados, quase que por grupos exclusivos (minorias) historicamente silenciados por

estas (BATISTA, 2012). No entanto, como poderia juízes assumir essa postura, sendo que sua categoria profissional, não apresenta registros de subalternidade, silenciamentos e rupturas ao longo da história brasileira?

Finalmente, a terceira é que associado ao conceito de "ativismo judicial", o conceito de "revisionismo judicial" envereda-se para o mecanismo central do construtivismo de rever fatos, doutrinas, conceitos, expressões e valorações de verdade sob a égide de alimentar o "ciclo" de geração novos saberes (BATISTA, 2012).

Por considerar que "[...] poder Judiciário, no Brasil recente, tem exibido, em determinadas situações, uma posição claramente ativista" (BARROSO, 2012), o objetivo deste capítulo é analisar a relação existente entre o conceito de ativismo judicial e a judicialização de políticas no contexto latino americano.

REFERENCIAL TEÓRICO

A relação entre judicialização e ativivismo fundamentamenta-s em Barroso (2012) quando diz que:

> [...] a judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política (BARROSO, 2012, p. 34).

Sendo assim, a:

> [...]distinção entre judicialização da política, enquanto fenômeno natural decorrente da propositura jurídica adotada na Constituição Federal de 1988, e o ativismo judicial, como sendo a postura proativa do magistrado na interpretação do texto, e no alargamento hermenêutico exacerbado que tem conduzido o direito a finalidades diversas de sua essência deontológica, são fundamentais para a interpretação do fenômeno do panprincipiologismo, uma vez que este decorre do ativismo judicial (CIENA; PEDROZO; TIROLI, 2020, p. 57).

Compreendendo o ativismo judicial a partir da formação de coalizões de defesa

Por objetivar desvelar desdobramentos do ativismo judicial na judicialização de políticas publicas, a fundamentação teórica deste capítulo operacionalizou-se a partir da obra de intitulada por "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein" (SABATIER, 1988).

O objetivo do autor é examinar o uso da análise de políticas na elaboração de políticas públicas e como isso retroalimenta o processo de aprendizagem de programas governamentais. Metodologicamente, o autor tem por objeto de análise o programa federal de melhoria da poluição do ar dos EUA, iniciado em 1970.

Nesse caminho, o raciocínio de Sabatier se estruturou da seguinte maneira: a primeira parte do capítulo apresenta uma visão geral dos conceitos a fundamentar as discussões. As seções subsequentes trataram dos eventos externos que afetam os

subsistemas de política, a estrutura interna de subsistemas e as dinâmicas de aprendizagem orientado para as políticas, bem como a seção final analisa algumas das contribuições e limitações do modelo analítico utilizado.

Sendo assim, para fundamentar as discussões eminentemente teóricos com recorrente uso de exemplos para facilitar o entendimento de questões complexas. Nesse limiar utiliza o conceito de "policy advocacy" para dizer que são sistemas carregados de crenças que permeiam o contexto político. Além disso, presume que tais crenças constituem elemento visceral de resistência às mudanças em termos da escolha pública. Nesse limiar, o autor se preocupa em encontrar um denominador comum aos grupos de defesa com vistas a reduzir o conflito intenso entre os agentes políticos.

Nesse sentido, o autor define que a política/programa pode ser conceituado da mesma forma como os sistemas de crenças, ou seja, como conjuntos de prioridades de valores e pressupostos causais sobre como realizá-los. Elas envolvem prioridades de valor, percepções de importantes relações causais, percepções mundiais, incluindo a magnitude do problema e a percepção da eficácia dos instrumentos de política.

Ao examinar a questão da poluição do ar nos EUA, identificou não só a existência de dois grupos de coalização, como o "Clean Air Coalition" e "Coalition Economic Feasibility" cuja diferença dos sistemas de crenças eram marcantes, como também detectou como elemento agravante entre as coalizões, o fato de que o ar não era apenas poluído, mas também insalubre (TUSHAR *et al*., 2020). Em consequência, isso suscitou debates sobre a consciência das pessoas quanto à dificuldade técnica e política insculpida na legislação em estabelecer consenso sobre o tema.

Já para compreender o papel da análise de políticas públicas, tenta traduzir a visão básica de Heclo em um quadro conceitual

razoavelmente claro sobre o processo de mudanças de política ao longo do tempo. Em suma, postula que Heclo viu a mudança de políticas como sendo um produto de ambo grupos de coalização em grande escala social, econômico, e que tais mudanças políticas e a interação estratégica dos atores dentro de uma comunidade política, envolviam tanto a competição pelo poder e esforços para desenvolver mais meios científicos de se abordar o problema de política.

Com efeito, entendeu-se que a questão da aprendizagem orientada para as políticas, quer dizer que são tais mudanças são alterações relativamente duradouras do pensamento ou intenções que resultam da experiência e que estão preocupados com a realização (ou revisão) de objetivos políticos.

Com isso, pontuou ainda que essa aprendizagem é instrumental, ou seja, que os membros de várias coalizões de defesa (*policy advocacy*) procuram entender melhor o mundo, a fim de concretizar os seus objetivos políticos. Nesse esforço, o autor coloca dois fatores críticos de aprendizagem, quais sejam: o que a aprendizagem é relativamente estável (ao longo de várias décadas), pontuando que a extensão da aprendizagem depende da facilidade de se desenvolver bons modelos causais dos fatores que afetam um problema. O segundo, seria a propensão a flutuações significativas no decurso da política, com picos/estímulos à mudança, estas basicamente divididas em três searas: nas condições socioeconômicas e tecnológicas; nas próprias coalizões de governo e nas decisões políticas e impactos nos subsistemas.

Os subsistemas são definidos pelo conjunto de atores que estão envolvidos em lidar com um problema de política pública, remetendo desse modo, à noção de "redemoinho" e "triângulos de ferro", pois são geralmente limitados a grupos de interesse, agências administrativas e comitês legislativos em um único nível de governo. O autor demarca a importância desses subsistemas, pelo real

potencial de intervenção na realidade, ou seja, na atuação direta da implementação de políticas públicas.

Embora haja sistemas de crenças diferentes, o autor fundamenta em Converse (2006) que há temas que carecem de um denominador comum, de modo que sejam compatíveis com qualquer sistema de crença. Consequentemente, isso reflete em três hipóteses, sendo a primeira, a lentidão de processamento de mudanças necessárias na política pública, levando a hipótese de que em caso de grandes controvérsias, a formação de aliados e adversários tendem a ser relativamente estáveis ao longo de décadas (CONVERSE, 2006).

A segunda hipótese, é que a partir disso, os atores irão buscar consenso substancial sobre questões relacionadas com o núcleo de políticas. E a terceira, é que é possível que determinados atores desistam de aspectos secundários de seu sistema de crença antes de reconhecer deficiências no núcleo da política.

Em continuidade, o autor estende a discussão explorando outras cinco hipóteses, a saber: a quarta, que postula que os assuntos centrais de um programa de governo não são susceptíveis de ser significativamente revistos enquanto a coalização de defesa que os instituiu, continuar no poder. Já a quinta hipótese, sublinha que esses assuntos não são alterados mesmo quando há a ausência de substanciais mudanças nos conteúdos das políticas públicas. Nesse ponto, o autor chama atenção para a distinção entre a aprendizagem orientada entre e para as políticas.

A orientação entre política é vista como um processo contínuo de pesquisa e adaptação motivada pelo desejo de considerar crenças políticas centrais no processo de aprendizagem. Quando confrontado com restrições ou oportunidades, os atores tentam responder de uma forma que é consistente com o seu núcleo. Embora os eventos ou atividades de adversários exógenos possam

eventualmente forçar o reexame das crenças fundamentais, o sacrifício de o fazer, significa que a maioria de aprendizagem ocorre nos aspectos secundários de um sistema de crenças e/ou programa de governo.

Tais afirmativas, conduzem à sexta hipótese, de que a política orientada na aprendizagem entre sistemas de crença é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre os dois.

Por outro lado, a orientação de aprendizagem para as políticas é quando os membros de uma policy advocacy estão procurando sempre melhorar a sua compreensão dos estados variáveis e relações causais que são consistentes com o seu núcleo de política. Da mesma forma, eles acham que é fácil convencer o outro que os ataques a seus programas nucleares são baseados em entendimentos inválidos do mundo. Com efeito, isso é traduzido na sétima hipótese, de que a aprendizagem em sistemas de crenças orientada para as políticas é mais provável quando há fóruns de prestígio, com discussões proferidas por professionais de diferentes coalizões e orientado por normas profissionais de funcionamento.

A oitava hipótese postula que quando os problemas para os quais existem indicadores de desempenho quantitativos aceitos pelas coalizões, os subjetivos tendem a ser refutados facilmente. Por último, porém não menos importante, é a nona hipótese que colocado os sistemas naturais como sendo o mais propício à aprendizagem orientada para as políticas do que as que envolvem sistemas puramente sociais, porque muitas das variáveis críticas o controle é mais racional e viável.

Contudo, o autor conclui que os programas de ação governamentais se baseiam (muitas vezes implícitas) em teorias causais de como o mundo funciona. Nesse argumento, pontua que o debate político pode ser entendido como disputas sobre a validade

dessas teorias causais e a adequação das bases de dados que envolvem as variáveis críticas. O autor conclui ainda que as discussões ora tecidas trouxeram três importantes contribuições.

A primeira, é que o uso do conceito de subsistemas políticos como base para o desenvolvimento de uma teoria preliminar de mudança de política permitiu a relação com o sistema político mais amplo ao passo que se pôde visualizar as coalizões de defesa (ao invés de organizações formais ou atores de livre flutuação) como as unidades-chave da estrutura interna. Nesse sentido, sublinha que um dos principais objetivos foi integrar as preocupações tradicionais com recursos políticos e valores/interesses, por um lado, com o papel da análise conhecimento e política, por outro.

Em termos práticos, isso sugere que os subsistemas de política (coalizões de defesa) constituem elemento central para a análise de aprendizagem de políticas e que para melhor compreender, é preciso incorporar nos estudos recortes temporais de pelo menos, décadas de acontecimentos (SABATIER, 1998). Sendo assim, finaliza dizendo que esse processo se sujeita à mudanças que ocorrem no mundo real, como alterações no quadro socioeconômico, podendo alterar drasticamente os recursos disponíveis das coalizões de defesa. Mas o que realmente altera substancialmente uma politica, são aspectos macroeconómicas ou o surgimento de uma nova coalizão de governo.

Em relação ao assunto abordado, é nítido a aderência aos assuntos tratados em sala de aula. Como exemplo, cita-se a ideia do governo em ação, que por sua vez, depende do consenso entre os grupos de poder situados no alto escalão do governo. Aborda ainda a questão do poder de decisão e o poder de convencimento que um ou mais grupos exercem sobre outros, ao passo de colocar em exercício habilidade de negociações políticas em tratar problemas comum à população.

Como pontos de destaque do capítulo, é perceptível a riqueza de exemplos para além do caso estadunidense estudado. O autor se utiliza ainda de tabelas e quadros explicativos que auxiliam na compreensão do denso conteúdo. Em suas conclusões, é interessante notar que ele mesmo reconhece a incipiência do modelo e hipóteses pensados, chegando a chamar seu modelo de preliminar. Mas há modelos mais atuais (MARTIN; VANBERG, 2020).

PERCURSO METODOLÓGICO

Em termos metodológicos, empregou-se a Methodi Ordinatio .Essa metodologia consiste em um meio para analisar se uma publicação científica é ou não relevante, criando um ranking e tomando por base três variáveis: o número de citações, o fator de impacto e o ano de publicação do periódico (PAGANI; KOVALESKI; RESENDE, 2017).Para tanto, a operacionalização da pesquisa obedeceu nove etapas.

A "etapa 1 - Estabelecimento da intenção de pesquisa" foi definida a partir da necessidade de se averiguar na literatura, as principais discussões a respeito da utilização das expressões "ativismo judicial" e "revisionismo judicial". Na etapa 2, executou-se pesquisa preliminar nas bases de dados Web Of Science (WoS) Core Colletion, SciELO Citation Index, e Hein Online (HO)[1].

Já na etapa 3, estabeleceu-se palavras-chave relacionadas ao tema em investigação, resultando no seguinte conjunto de palavras: "TS=(judicializa*)" e "TS=(health OR welfare OR public health

[1] Base de dados em texto completo da área de direito. Atualmente conta com mais de 34.000 títulos especializados com textos atuais e retroativos, textos de decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos, acordos e tratados internacionais, fac-símiles de obras clássicas, entre outros.

AND public policy OR implement*)". No tocante à temporalidade adotada, consideraram-se as publicações entre 1945 e março de 2020. O operador "TS" foi utilizado, pois capturou os artigos que citaram em seu conteúdo, as palavras-chave definidas. Na etapa 4, executou-se a pesquisa definitiva nas bases de dados em conformidade com os protocolos de pesquisa demonstrados na Figura 1.

Figura 1 - Protocolos de pesquisa

P1: #1 TS=(*judicial activism)*
P2: #2 TS=(judicial revisionism)
P3: #2 AND #1
Tempo estipulado: Todos os anos (1945-2019).
Data da busca: 16 de março de 2020
Refinado por: CATEGORIAS DO WEB OF SCIENCE: Todas
Índices: SCI-EXPANDED, SSCI, A&HCI, CPCI-S, CPCI-SSH, ESCI.

Fonte: Elaboração própria.

Na etapa 5, empregou-se procedimentos de filtragem com o auxilio do software JabRef, do qual se pôde importar e exportar dados no formato".Bib" das bases de dados Primeiramente, foram eliminados registros em duplicidade, e posteriormente, através da leitura do título, palavras-chave e quando necessário do resumo, descartaram-se os estudos que não tinham alinhamento com o tema estudado.

Executados estes procedimentos, os dados foram exportados para uma planilha de Excel e formatados para se analisar as três variáveis-chaves do Methodi Ordinatio ("etapa 6 – Identificação do fator de impacto, ano de publicação e número de citações"). Para identificar o fator de impacto foi utilizado o JCR de 2019, e para o

ano de publicação e número de citações foram utilizadas as informações disponíveis nas bases de dados e gerenciadas pelo software SciMAT. Na etapa 7, a relevância dos estudos foi calculada em função da equação (1) da Methodi Ordionatio. A equação é a seguinte:

(equação 1)

InOrdinatio = (Fi / 1000) + (α* (10 - (AnoPesq – AnoPub))) + (Ci)

Em que "Fi" é o fator de impacto. E "α" é variável definida pelo pesquisador e se refere a relevância da atualidade dos artigos para a pesquisa. Varia de 1 (menos relevante) a 10 (mais relevante). Neste capítulo foi utilizado o valor 1, por considerar que o ano de produção do artigo não possui demasiada relevância para determinar a importância e contribuição do artigo. Já "Ci" corresponde ao número de citações.

O resultado pode ser visualizado na Tabela 1, apresentada em ordem decrescente, ou seja, do artigo mais relevante ao menos relevante. Essa classificação é útil, pois direciona os esforços analíticos do pesquisador para trabalhos realmente profusos no âmbito acadêmico. Na etapa 8, localizou-se textos na íntegra, de modo a encontrar todos os artigos componentes do corpus de pesquisa De posse dos artigos salvos em uma pasta destinada para essa finalizada em computador pessoal dos autores, procedeu-se para a "etapa 9 – Leitura sistemática e análise dos artigos", que resultou na construção de tabelas e figuras.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tabela 1 - Produções cientificas componentes do corpus de análise

Id	Ano	Título	Autor (a)	Citações
1	1982	The origins of judicial activism in the protection of minorities	Cover	111
2	2004	The origin and current meanings of "Judicial activism"	Kmiec	85
3	2011	Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America	Rodriguez-Garavito	72
4	1989	Judicial activism and Public-interest litigation in india - attempting the impossible	Cassels	47
5	1985	Judicial activism and public-interest litigation	Bhagwati	46
6	2003	Constitutional negotiations - Political contexts of judicial activism in post-soviet Europe	Scheppele	42
7	2002	Judicial activism in post-communist politics	Smithey e Ishiyama	40
8	1989	The qualified immunity doctrine in the Supreme-Court - Judicial activism and the restriction of constitutional-rights	Rudovsky	38
9	2009	Judicial Activism in Perilous Times: The Turkish Case	Tezcur	33
10	1983	Definig the dimensions of judicial activism	Canon	30
11	1989	Judicial activism and restraint in the supreme-courts environmental-law decisions	Levy e Glicksman	26
12	2010	Ideational Origins of Progressive Judicial Activism: The Colombian Constitutional Court and the Right to Health	Nunes	23
13	1978	Impact of judicial activism on public-opinion	Lehne e Reynolds	22
14	1997	Does public choice theory justify judicial activism after all?	Merrill	20
15	2007	The scientific study of judicial activism	Cross e Lindquist	19
16	1984	Selective judicial activism in the equal-porotection context - democracy, distrust and descontruction	Sherry	19
17	2004	The consequences of centralizing constitutional review in a special court: Some thoughts on judicial activism	Comella	18
18	2007	International judicial activism and the commodity-form theory of international law	Marks	17
19	1983	Equal-protection, judicial activism and the intellectual agenda of constitutional theory - reflections on, and beyound, plyler v doe	Perry	17
20	1968	Role of Supreme Court in a democratic society - judicial activism or restraint	Wright	17
21	1982	The other Supreme Corts Judicial activism among state supreme-Courts	Galie	16
22	1996	It's not constitutionalism, it's judicial activism	Graglia	15
23	1996	Judicial creation of norms in Japanese labor law: Activism in the service of - Stability?	Foote	15
24	1992	The 2 faces of Judicial Activism	Justice	15

Fonte: Dados da pesquisa.

Em primeira análise, os artigos componentes da amostra destacam elementos centrais de análise. Há nesse caminho, pautas de defesa por parte do poder Judiciário quando da implementação de políticas públicas. Salienta-se que embora a maior parte dos estudos tenham concentração nos Estados Unidos, conforme demonstra a Tabela 01, as sinalizações aqui colocadas apontam para que futuros estudos explorem essas pautas.

Logo, o judiciário inclina-se para a defesa de pautas como: proteção de minorias, democracia, estabilidade constitucional, segurança jurídica, confiança governamental, administração da opinião pública e processo de escolha pública. A identificação de melhor explorar tais aspectos se deu a partir do levantamento de estudos por países demonstrado na Tabela 2.

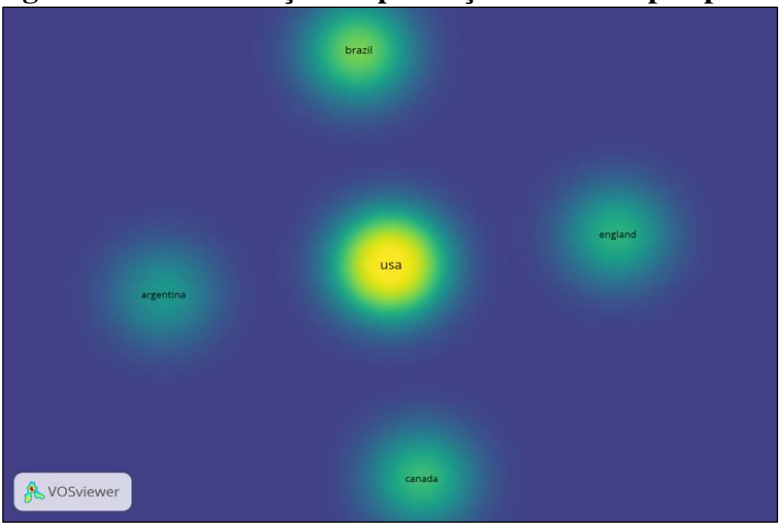
Tabela 2 - Quantitativo de produções científicas por países

País	Quantidade de estudos	Citações
Estados Unidos	57	477
Brasil	18	11
Canada	11	2
Inglaterra	9	38
Argentina	5	11

Fonte: Dados da pesquisa.

De todos os países supracitados na Tabela 2, percebe-se que a América Latina é responsável por apenas 23 estudos de maior relevância (mais citados), do total de 235 analisados. Associados a essa baixa produção, há ainda a fragmentação com que as produções cientificas são conduzidas – ver Figura 1. Isso significa que poucas parcerias de pesquisas interinstitucionais têm sido firmadas.

Figura 1 - Concentração da produção científica por países



Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 3 - Produção científica por instituições

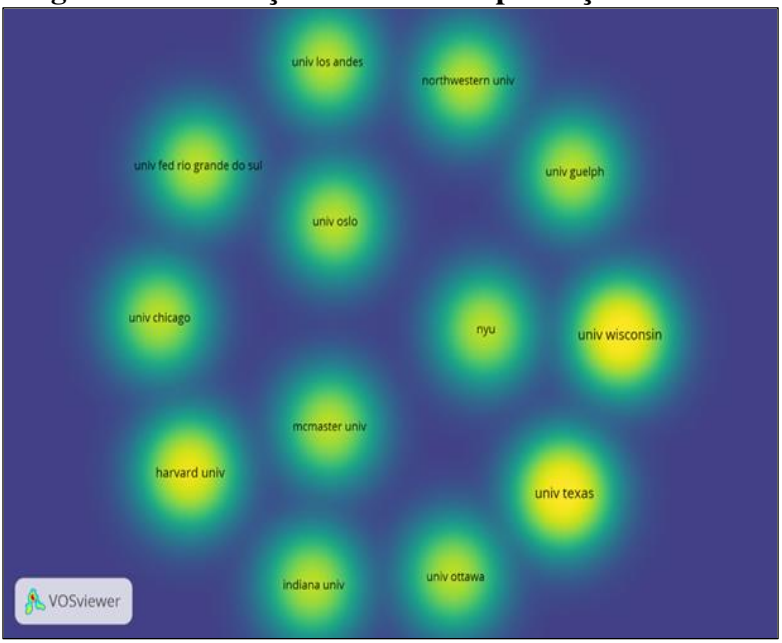
Instituição	Quantidade de estudos	Citações
University of Texas	4	22
University of Wisconsin	4	19
Harvard University	3	9
University of Indiana	2	3
McMaster University	2	0
Northwestern University	2	20
New York University	2	73
University of Chicago	2	11
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	2	1
University of Guelf	2	0
Universidade de Los Andes	2	0
University of Oslo	2	2
University of Ottawa	2	1

Fonte: Dados da pesquisa.

Quando se examina as instituições envolvidas na consecução de pesquisas, identificou-se as demonstradas na Tabela 3.

Em termos interligações estabelecidas entres as instituições, a Figura 2 reforça a afirmativa de que parcerias de pesquisas de Instituições norte americanas com latino-americanas tem sido incipiente.

Figura 2 - Instituições atuantes na produção científica



Fonte: Dados da pesquisa.

Em termos de palavras-chave envolvidas na indexação dos estudos analisados, a Tabela 4 demonstra-as.

Tabela 4 - Palavras-chave

Palavra-chave	Ocorrência
Ativismo judicial	26
Direito	12
Suprema Corte	8
Política	7
Politics	6
Tribunais	5
Democracia	5
Ativismo	5

Fonte: Dados da pesquisa.

Análise de referências

A intenção em elaborar uma tabela com as principais referencias utilizadas nos estudos analisados, consiste em entregar ao leitor melhores condições de desenvolver pesquisas futuras e assim, utilizar-se de obras de autores seminais no assunto sobre ativismo judicial. A grande maioria é de origem norte américa e oriundo de áreas como Ciência Política, Direito e Administração pública.

Tabela 5 - Referências utilizados nas produções científicas

Autor	Citações
Keenan D. Kmiec	11
John R. Vile	11
Donald L. Horowitz	8
John Hart Ely	7
Charles R. Epp	7
C. Neal Tate	7
Michael A. Rebell	7
Herbert Wechsler	7

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir dos dados levantados, identificaram-se oito acadêmicos relevantes para o estudo do ativismo. São eles Keenan D. Kmiec, John R. Vile, Donald L. Horowitz, John Hart Ely, Charles R. Epp, C. Neal Tate, Michael A. Rebell e Herbert Wechsler. Salienta-se que o número de citações se refere ao quantitativo obtido dentro dos artigos componentes da amostra incorporada e considerada no corpus de pesquisa construída em função dos protocolos expostos na seção de metodologia de pesquisa.

Não obstante, em pesquisa a aspectos mais profundos deste análise, reuniu-se informações como a Universidade ou Instituto e título de obras mais relevantes associados a cada acadêmico.

Nesta análise, Keenan D. Kmiec é de direito constitucional da University of California (EUA) e autor do livro "The Origin and Current Meanings of Judicial Activism" com o total de 492 citações no Google Scholar.

Já o Dr. John R. Vile, é um professor estudioso de emendas constitucionais do contexto norte americano da Middle Tennesse State University (EUA). É autor da obra "Judicial Interpretation Versus Constitutional Amendment". Donald L. Horowitz é professor de Ciência Política da Duke Law School (EUA) e autor do livro "The Courts and Social Policy".

John Hart Ely é um acadêmica vinculado à Yale University (EUA) e autor do livro "Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review".

Charles R. Epp é professor vinculado ao departamento da School of Public Affairs e Administration da University of Kansas (EUA) e autor do livro "The Rights Revolution". C. Neal Tate é autor do livro "The Global Expansion of Judicial Power e Comparative Judicial Systems" e professor de Ciência Política da Cambridge University (EUA).

E por último porem não menos importante, Herbert Wechsler é professor de Direito da Columbia Law School e autor do livro Education Policy Making and the Courts e Toward Neutral Principles of Constitutional Law com 4.727 citações no Google Scholar .

CONSIDERAÇÕES TRANSITÓRIAS

As conclusões deste estudo são parciais em função do andamento desta pesquisa. Logo, destaca-se que se alguma relação não tenha ficado clara, é porque trata-se de um artigo ainda em construção. O motivo para sua construção se deve ao meu interesse de pesquisa por instituições do poder judiciário brasileiro na comparação com países latino-americanos.

Esse interesse tem sido suscitado em função de assuntos como a judicialização de políticas públicas (sobretudo de saúde, como o SUS) debatidos no grupo de Pesquisa Direito e Políticas na América Latina (DIPAL).

Destarte, as conclusões parciais são para a origem da produção cientifica, que ao ser de ordem norte americana, revela por si só interessantes características comparativas entre o contexto da América Latina e o Estadunidense. Se a saúde no Estados Unidos é suplementar e entregue não como um direito constitucional, mas por empresas, então quais seriam os motivos pelos quais há demasiada concentração de estudos sobre ativismo judicial? A resposta é um tanto quanto intuitiva. Ora, norte americanos demandam outras questões ao poder judiciário que não o direito à saúde.

Essa afirmativa faz sentido quando de observa que o artigo mais citado e mais antigo., refere-se a postura atividade do judiciário americano em matéria não de saúde, mas de direitos de comunidades

minoritárias. Conclui-se, portanto, que ante ao exposto, ainda não é possível afirmar se a postura do poder judiciário quando da intervenção/invasão na implementação de políticas públicas configura-se como ativismo ou revisionismo. Este tem sido, portanto, tema em investigação.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. "Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática". (**SYN) THESIS**, vol. 5, n. 1, 2012.

BATISTA, J. C. **Apropriações ativistas em sites de redes sociais**: cartografia das ações coletivas no twitter (Dissertação de Mestrado em Comunicação Social). Porto Alegre: PUCRS, 2012.

CHEVALIER, J. M. C. "Some arguments for propositional logic: MacColl as a philosopher". **Philosophia Scientae**, n. 15, 2011.

CIENA, F. P.; PEDROZO, L. H. B. O.; TIROLI, L. G. "O fenômeno do panprincipiologismo no ordenamento jurídico brasileiro: uma discussão sobre ativismo judicial e judicialização da política". **Brazilian Journal of Development**, vol. 6, n. 3, 2020.

CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. **Discourse in Late Modernity**: Rethinking Critical Discourse Analysis. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.

CONVERSE, P. E. "The nature of belief systems in mass publics (1964)". **Critical Review**, vol. 18, n. 1, 2006.

FAIRCLOUGH, N. **Discourse and social change**. Oxford: Polity Press and Blackwell, 1992.

MARTIN, L.; VANBERG, G. **Models of coalition politics**: recent developments and new directions. London: Sage Publications, 2020.

MAZE, J. R. "Social Constructionism, Desconstructionism, and Some Requirements of Discourse". **Theory Psychology**, vol. 11, 2001.

MAHONEY, M. J. "What is Constructivism and Why is it Growing?" **Psyc Critiques**, vol. 49, n. 3, 2004.

PAGANI, R. N.; KOVALESKI, J. L.; RESENDE, L. M. M. "Avanços na composição da Methodi Ordinatio para revisão sistemática de literatura". **Ciência da Informação**, vol. 46, n. 2, 2017.

RYCHLAK, J. "Social Construcionism, postmodernism, and the computer model: Searching for humam agency in the right places". **Journal of Mind and Behavior**, vol. 20, 1999.

SABATIER, P. A. "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". **Policy Sciences**, vol. 21, n. 2, 1988.

SABATIER, P. A. "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe". **Journal of European Public Policy**, vol. 5, n. 1, 1998.

SCHWANDT, T. A. "Três posturas epistemológicas para a investigação qualitativa: interpretativismo, hermenêutica e construcionismo social". *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2006.

TUSHAR, W. *et al*. “A coalition formation game framework for peer-to-peer energy trading”. **Applied Energy**, vol. 261, 2020.

CAPÍTULO 7

Administração e Ciência Positiva:
Uma Combinação Funcionalista de como as
Coisas Devem Ser no Cotidiano Empresarial?

ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIA POSITIVA: UMA COMBINAÇÃO FUNCIONALISTA DE COMO AS COISAS DEVEM SER NO COTIDIANO EMPRESARIAL?

Michael Foucalt em sua obra Arqueologia do saber, questiona o modo que a construção do saber se operacionalizou de modo a engendrar um padrão de valorização das contribuições geradas por uma ciência em detrimento de outras. Nesse caminho, em sua visão, determinou-se a chamada hegemonia do conhecimento positivado das ciências exatas, sendo as humanas e sociais, ciências de segunda ordem (FOUCAULT, 1970).

Por se enquadrar nas ciências sociais aplicadas, a área de administração tem se emoldurado de modo particularmente funcionalista (VARGAS-HÉRNANDEZ, 2015), aspecto esse que será explorado neste capítulo por meio da construção de quatro categorias analíticas, a saber: organizações imbricadas em ambientes dinâmicos (inovação e tecnologia); a administração enquanto política no campo do conhecimento; o desenvolvimento da abordagem crítica nos estudos organizacionais e por fim, as Instituições, cultura e a dimensão simbólica das organizações.

De modo preliminar, salienta-se antes de mais, que a conexão entre a ética e a sua aplicação no mundo dos negócios são balizares se compreender a lógica empresarial de estabelecimento e convecções de regras para o "jogo" do capitalismo moderno. Nesse sentido, a analogia a um tanque de tubarões nos auxiliará na compreensão do sentimento predatório com que a lógica empresarial lida e se operacionaliza atualmente.

Destarte, o tanque de tubarões representa o mercado e os tubarões propriamente ditos, os acionistas/investidores de qualquer empresa que venha a sua mente. Parte-se do pressuposto de que um

tubarão não sobrevive sozinho e por isso parte em busca de presa para subsistir.

Assim, essa relação se assemelha à lógica empresarial ao passo que se busca por exemplo investidores e se abre capital no mercado acionário para crescer ou até mesmo sobreviver no mercado. Para explicações sociológicas, ver (BOURDIEU, 2006; THIRY-CHERQUES, 2006; BOURDIEU; CHARTIER, 2020; SANTOS; DOMINGUES, 2020).

Acrescenta-se ainda outro ator nesse tanque, qual seja, o agente que dirige e opera determinada empresa com o capital aportado por investidores – que assumem o risco do negócio e do capital – que para os fins da analogia aqui feita, seria uma outra espécie de tubarão.

Ressalta-se, pois, que por mais que ambos os tubarões pertençam a mesma espécie, possuem características e experiências diferentes, que se integradas, aumenta-se a probabilidade de sobrevivência no tanque. Sendo assim, tal relação se vale sobretudo por interesses em comum, qual seja, resistir em um primeiro momento a possíveis ameaças e não morrer no tanque.

Posteriormente se postula também como interesse em comum, a busca pela maximização do lucro, melhores taxas de rentabilidade, melhor liquidez, menor risco e consequentemente o acúmulo de capital. Esse segundo momento é sem dúvida a origem de grandes conflitos de interesse entre os tubarões do tanque. Assim, uma vez positivada essa relação de cooperação, a desconfiança emerge no sentido de que o comportamento oportunista e traidor pode ocorrer, mesmo que não seja a regra geral previamente intencionada. Nessa via, se estabelece então direitos e deveres que a princípio são mediados por um contrato.

No entanto, obviamente nem todas situações e comportamentos podem ser previstos e, portanto, expressas no

instrumento legal, carecendo então de uma relação tácita de confiança que vai além das formalidades, chamado então de acordos implícitos. Porém quem garantiria o comportamento dócil de determinados tubarões, sendo que uma característica inerente a sua existência é o ataque – ou comportamento hobbesiano (JOHNSON, 2020). Assim, aponta-se como possível mecanismo contra o iminente ataque, a atividade de monitorar a relação entre esses tubarões, para que se possa conhecer qual é o seu *modus operandi*, ou seja, com isso busca-se reduzir trapaças nos acordos e permitir a continuidade ou não da relação.

Entretanto, devido o ônus considerável que se tem com essa tarefa, simplesmente ela não é comumente adotada. Em paralelo, como o elo entre os tubarões é exclusivamente circunstancial, se tem um frenesi alimentar, cuja falta de garantias absolutas traz frouxidão às relações, relegando o contrário ao campo do comportamento ético.

Desse modo, tanques onde a ausência de ética nos negócios é descortinada, inevitavelmente se compromete não apenas uma empresa, mas abala todo um setor do ponto de vista da credibilidade, intimamente atrelada à opinião pública. Pois dificilmente dado tubarão investiria ou cooperaria com outros sabendo que há práticas escusas e pouco lastreáveis. Esse caráter predatório e altamente regulado por relações sociais estreitas, inscreve no ambiente empresarial, uma lógica naturalmente dinâmica.

ORGANIZAÇÕES EM AMBIENTES DINÂMICOS (INOVAÇÃO E TECNOLOGIA)

A ciência se coloca como um grande elemento de diferenciação em países ricos. De modo que basta perceber os tigres

asiáticos, que são imbatíveis em valorizar a ciência como sendo a base indispensável em desenvolver tecnologia que seja capaz de proporcionar o melhor modo de se produzir algo (ORELLANA, 2020).

Na verdade, ante ao exposto, qual seria então outro modo lógico de qualquer nação se desenvolver social e economicamente que não assumir a ciência como base indispensável? Qualquer alternativa que não essa, assumiria de certo modo, caráter de dependência tecnológica a outras nações, como se observa sobretudo em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento (CARVALHO; HENRIQUE, 2020).

Outro ponto importante é que muitos países por mais que se tornem industrializados, não há garantias para afirmar que são dominadores da ciência. Isso ocorre devido a recorrência de se fragmentar o processo de produção, terceirizando partes da produção de um bem a diversas outras empresas. Ou seja, é perfeitamente comum um produto ser composto por peças de diferentes produtores situados em diversos locais do mundo. Um exemplo clássico é o automóvel, que como o próprio nome de quem o oferece para as concessionárias é sugestivo ao chamar-se de montadora. Logo, isso não significa necessariamente que se fabrica todos os itens de dado veiculo, apenas se monta a partir de peças oriundas de outros processos produtivos, que podem ser nacionais – obviamente mais vantajoso, devido aos custos de importação – ou internacionais. Sendo assim, não há desenvolvimento científico algum, apenas se importa o que outros criaram e desenvolveram.

No entanto, é óbvio que não se opera a lógica de que se há ciência, há tecnologia e, portanto, logo se tem processos de produção instantaneamente livres e independentes de outras empresas. A verdade é que se uma organização pretende obter escala em seus negócios, almejar maior participação no mercado, ou até mesmo explorar outros mercados no sentido de se internacionalizar, a

condição sine qua non nesse curso é adotar operações em redes, conforme o exemplo das montadoras e partir disso focar no seu core business sem renunciar o fortalecimento do potencial inovativo, preponderante para se reforçar a competitividade no mercado.

Cabe ressaltar que nesse curso, que o advento da internet assume papel relevante na consolidação de empresas transnacionais, de modo que desdobra outras formas de desenvolvimento capitalista para além do econômico, qual seja o capitalismo informacional. A informação assume então valor no mercado (GARCIA, 2020; OLIVEIRA *et al.*, 2020). Em suma, tem-se ao menos quatro grandes reflexos desse processo, não necessariamente nessa ordem de ocorrência. O primeiro se refere à reestruturação de empresas para novas formas de organizar o trabalho, como por exemplo o home office.

Segundo, a mudança na dinâmica empresarial, ao passo que se tem maior fluxo de troca de informações. Terceiro, universidades como arenas de desenvolvimento científico, fomentadora de novas tecnologias. E por último, porém não menos importante, a mudança cultural na vida das pessoas, no que tange o modo de se relacionar. É possível por exemplo, conhecer pessoas de outros países sem precisar se deslocar, assim distâncias continentais entre pessoas são minimizadas.

A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA COMO CAMPO DO CONHECIMENTO

O autor França Filho apresenta a possibilidade de se abordar a administração pelo viés crítico – intitulado de estudos críticos em administração. Sendo assim, a administração pode ser abordada como uma arte? Sem dúvida há a retórica positiva que pende para o

sentido do quão desafiador são as atribuições de um administrador, e que só sendo um artista para se destacar nessa empreitada (MATTOS, 2009; SANTOS; SANTOS, 2017; SERVA, 2017).

Entretanto, cabe observar que abordar a administração nos estudos organizacionais como sendo uma arte, tem-se como consequência, o enfraquecimento e a desvalorização da área como um todo. Hoje não é à toa que os conselhos não só de administração, mas de tantas outras profissões regulamentam o exercício das profissões. A necessidade dessas entidades consultivas, esbarra não só na função disciplinadora e fiscalizadora, mas também se refere a um mecanismo de direitos e deveres que determinada categoria profissional deve seguir, ou seja, no caso do administrador é artifício de suma importância no contra movimento desse modo de se pensar a prática dos conhecimentos em administração.

Na ausência destes, insistir em afirmar que a administração é uma arte e que, portanto, assim como o artista e o jornalista não carecem de obter o conhecimento formal, para o administrador seria então algo similar, sobretudo ao se assumir que as funções administrativas são inatas ao ser. Isso no entanto, não significa assinalar que um processo formativo como o curso de graduação em administração, assegura totalmente condições futuras de sucesso – obviamente se aplica para todas a profissões – trata-se nesse caso em aumentar a probabilidade de se operar corretamente os conhecimentos em administração assimilados no decorrer do curso aos espaços de trabalho.

Porém nesse caso, como há inúmeros episódios de empresários que mesmo sem cursar os níveis mais básicos de ensino, construíram impérios de causar inveja em qualquer recém egresso no curso ou qualquer que se interesse pela área é de pronto algo que tem causado de certo modo, confusões para a área quanto a necessidade ou não de se aderir o processo formativo em administração (MATTOS, 2009).

Tal desdobramento levanta discussões acerca de se o processo se trataria ou não de questões meramente burocráticas ou se deveria relativizar o exercício da profissão. De toda sorte, me filio à opinião de que é tão somente organizar competências necessárias para cada exercício profissional, pois trata-se de questões essencialmente práticas, pois do mesmo modo que um profissional com bacharel em medicina ou qualquer outra área não pode advogar frente a uma causa trabalhista por exemplo, ele equivale para o formado em direito que não pode clinicar em nenhuma especialidade em determinado consultório médico. Sendo assim, não se trata de uma questão puramente legal, mas prática. Portanto para se fortalecer a área dos estudos em administração, tem-se como desejável a amplitude do escopo de análise para além das teorias clássicas, que explique sobretudo o porquê por exemplo desses casos de sucesso, no intuito de desmitificar e clarificar a real importância da administração enquanto ciência, de modo de a administração cientifica de Taylor e Fayol tem sido insuficiente nesse curso.

ABORDAGEM CRÍTICA NOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

O inerente antagonismo na relação entre gerente e subordinados, tem sido objeto de pesquisa em estudos organizacionais críticos? Essa relação de subordinação é posta como única medida de *enforcement* disponível? Por mais que a hegemonia positivista tenha se diluído com os avanços em estudos organizacionais críticos, os estudos sobre poder nas organizações não têm explorado integralmente seu potencial analítico devido a recorrente redução sociológica que circundam as análises.

A administração capitalista tem por pressuposto a busca por um fim, qual seja, o lucro. A partir desse objetivo, se observa na

lógica interna das organizações, direcionamentos para esse fim. Dentre eles, destaca-se o pareamento dos anseios da empresa com os das pessoas que nela trabalham. No entanto, tal tarefa se consolidou de certo modo sob a lógica taylorista. Em que questionar o mérito de determinada tarefa e julgá-la como certo ou errada, não é uma opção. Há apenas um modo de se fazer, o modo correto.

A figura de quem determina esse modo certo, recai instantemente às posições hierárquicas que se estabelecem no interior das organizações, comumente atrelada à figura do gerente. Nesse sentido, se discute automaticamente as relações de poder entre o gerente e os funcionários que recebem ordens.

Sob a perspectiva do gerente, forçar as pessoas ao trabalho é a solução e o remédio para a inércia dos trabalhadores. No entanto, do outro lado apresenta-se resistência, ao passo que há divergência de objetivos de ambas as partes, caracterizando uma relação antagônica.

Nessa via, se embora o poder é tido como uma prática social, amplamente estudado por Foucault em sua perspectiva disciplinar dentro das organizações, aspecto esse ligado ao plano do indivíduo.

Entretanto, em sociedades capitalistas modernas, na medida que os indivíduos não mais se sujeitam ao trabalho de modo servil, e se empoderam de modo que são tidos como indispensáveis ao interesse da organização, passam a se comportar de modo crítico. Tal atitude permite que o individuo questione e recuse o modo que é guiado pelo seu superior. Ou seja, tal relação sofre alterações importantes. Uma delas é que não há mais dependência a um único trabalho, há outras opções válidas no então mercado de trabalho.

A partir dessa realidade, novos desafios são lançados às organizações, como a necessidade de adotar mecanismos não para disciplinar as ações do ser, mas para criar curvas desejáveis de comportamentos dos funcionários, evitando de certo modo a

insubordinação. No entanto, esse desafio esbarra em lacunas em estudos organizacionais críticos, vertente essa que compete explorar outros modos de se pensar as organizacionais, que não os hegemônicos positivistas. A partir da leitura desta sessão, percebe-se que um ponto de contribuição para essa lacuna, seria a superação da redução sociológica, muito bem explorada por Guerreiro Ramos.

Que traz como prejuízo, a simplificação de conceitos de modo descontextualizado da obra original do autor. Ir além desse ponto, é enriquecer a área com estudos sobre os mecanismos que o poder é exercido para além das fronteiras das organizações e sobre como novas formas de "sujeição" ao trabalho emergem e operam.

INSTITUIÇÕES, CULTURA E A DIMENSÃO SIMBÓLICA DA ORGANIZAÇÃO

Ao se considerar que o processo de socialização primária é dificilmente moldado pelas organizações, sendo o secundário o mais provável de se modificar, o isomorfismo nas organizações seria então o fenômeno capaz de penetrar e moldar os elementos culturais nos dois processos de socialização? Há dois caminhos possíveis para se construir argumentos para essa inquietação. O primeiro é assumir que uma organização tem uma cultura e ela se altera ao longo do tempo. O segundo é que a organização não tem uma cultura, mas ao ser a expressão cultural dos funcionários que a compõem é em si mesmo uma cultura.

Recorre-se então à teoria institucional para abordar tal tema, pois se julga pertinente sua utilização de modo que difere de outras abordagens nos estudos organizacionais, justamente por contemplar elementos subjetivos do ambiente organizacional, dentre eles, a cultura. Sendo assim, ocorre que determinado campo organizacional

exerce influência em outros campos, sendo que isso de certo modo, ao ser incorporado conduz ao isomorfismo das organizações, que as tornam muito semelhantes.

A título de exemplo, um banco tradicional, que entende ser adequado utilizar vocabulário formal, fazer uso de terno e gravata, estipular horário cravado de entrada e saída, ter disponibilidade para trabalhos extras em finais de semana, entre outros, ao institucionalizar tais práticas, exerce coerção às pessoas para que isso se cumpra, sobretudo por novos membros, pois é assim que deve ser. No entanto, ao receber influências de outros campos organizacionais, como por exemplo, de fintechs que adotam vestimentas despojadas, trabalho home office, vocabulário informal, a probabilidade desse banco tradicional se assemelhar a ela é alta, tanto pelo baixo custo de mimetizar, quanto pelas condições de incerteza do mercado. Outro elemento acerca da homogeneidade das organizações se percebe nas categorias profissionais que a compõem, pois é comum se esperar que profissionais da área financeira tenham maior receptividade a essa cultura, por ser códigos de comportamento social já assimilados e consentidos como o correto. No entanto, choca-se quando isso não ocorre, justamente por se ter outros grupos como referência, que pode ser proveniente de processos primários de socialização.

Em que pode se ter como valor que o uso de roupas formais torna as pessoas arrogantes, ou que trabalhar aos sábados não é cogitado de modo algum por motivos de tradição familiar e convalidados por preceitos religiosos. E isso então, entra em conflito com o plano de institucionalização da cultura nas organizações. Sendo assim, tem-se no interior das organizações subsistemas que são compostos por grupos de interesses distintos, que atuam em favor de legitimar elementos culturais informais próprios ao todo organizacional. Por fim, por mais que as organizações lidem com a incerteza e se pautem na lógica isomórfica em termos de estrutura,

cultura e resultado, esse processo esbarra em certos limites e desafios, qual seja, respectivamente ser incapaz de alterar elementos culturais advindos dos processos primários de socialização e gerir o eminente conflito de interesses das instituições. Sendo assim, considera-se que é possível ter processos de composição de uma cultura organizacional, tanto de baixo para cima, quanto de cima para baixo.

CONSIDERAÇÕES TRANSITÓRIAS

Ante ao exposto, espera-se que o leitor de graduação possa compreender que o modo com que estudos em torno de organizações se pautou sobretudo, por visões míopes do que em realidade, a vida organizacional representa. Ressalta-se, pois, que a vida organizacional é apenas uma instância de trocas sociais de sujeitos que têm processos interativos para além dos espaços empresariais. Isso trouxe de modo particular, implicações para a operacionalização de uma cultura organizacional coesa. Pois outras instituições como a família, a igreja e o circuito social compõem os ritos de socialização.

Portanto, a leitura que se deve ter deste capítulo, é tão somente de que há relação direta dos ditos de Foucault com o desenvolvimento pragmático funcionalista com que o modo de administrar cientificamente estabeleceu-se. Ainda que associado ao movimento taylorista de existir apenas um modo de fazer administração de modo eficiente, as reflexões deste capítulo, esforçam-se em explorar para além dessa visão. Por fim, o marco analítico ora estabelecido, é macro. Isso incute à ciência da administração, uma característica inerentemente poliédrica e multidimensional do que a fusão entre ciência e administração representam em pesquisas que se lançam a desafios investigativos

do homem em sociedade. Logo, peço complacência de que estes escritos não são nada mais do que o mero compartilhamento de conhecimentos apreendidos durante a disciplina de Teoria Organizacional do mestrado acadêmico da Universidade Federal de Viçosa (UFV) no Brasil.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. **Le capital social**: Notes provisoires. Paris: La Découverte, 2006.

BOURDIEU, P.; CHARTIER, R. **O sociólogo e o historiador**. São Paulo: Editora Autêntica, 2020.

CARVALHO, N.; HENRIQUE, P. "Neoliberalismo controlado: formación y desarrollo del sistema bancario-financiero chino". **Desafíos**, vol. 32, n. 1, 2020.

FOUCAULT, M. "The archaeology of knowledge". **Social Science Information**, vol. 9, n. 1, 1970.

GARCIA, I. R. G. **Humint e Osint na Era da Informação**: a vantagem competitiva da Humint num mundo dominado por informação em acesso aberto (Dissertação de Mestrado em Estratégia). Lisboa: Universidade de Lisboa, 2020.

JOHNSON, L. M. **Thucydides, Hobbes, and the Interpretation of Realism**. Cornell: Cornell University Press, 2020.

MATTOS, P. L. C. L. "'Administração é ciência ou arte?' O que podemos aprender com este mal-entendido?". **Revista de Administração de Empresas**, vol. 49, n. 3, 2009.

OLIVEIRA, N. M. M. *et al*. "Gestão do trabalho e o uso de TICS: um estudo de caso da implantação ERP CIGAM na gestão de serviços de sistemas de informação". **P2P e Inovação**, vol. 6, n. 2, 2020.

ORELLANA, M. G. (2020) "El Salvador: Macroeconomía de la pobreza, la desigualdad y el crecimiento". **ResearchGate** [2020]. Disponível em: <www.researchgate.net>. Acesso em: 23/09/2023.

SANTOS, E. L.; SANTOS, E. L. "O campo científico da administração: uma análise a partir do círculo das matrizes teóricas". **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 15, 2017.

SANTOS, F. G. M.; DOMINGUES, I. S. "O campo jurídico e a formação do estado moderno à luz da teoria sociológica de Pierre Bourdieu". **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, vol. 7, n. 1, 2020.

SERVA, M. "Epistemologia da administração no Brasil: o estado da arte". **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 15, n. 4, 2017.

THIRY-CHERQUES, H. R. "Pierre Bourdieu: a teoria na prática". **Revista de Administração Pública**, vol. 40, n. 1, 2006.

VARGAS-HÉRNANDEZ, J. G. "Epistemology dialogic approach to Administrative Sciences – ProQuest". **Revista Debates**, vol. 9, n. 1, 2015.

CAPÍTULO 8

Imersão em Estudos Organizacionais: Aprendizados Sobre o Conceito de Racionalidade Instrumental

IMERSÃO EM ESTUDOS ORGANIZACIONAIS: APRENDIZADOS SOBRE O CONCEITO DE RACIONALIDADE INSTRUMENTAL

Este capítulo, de contribuição vivencial, se divide em três partes, a saber: desenvolvimento parcial 1, que trata da Indústria cultural que na sociedade de consumo que se apoia no contexto do desenvolvimento do capitalismo narrado na obra de Max Weber (1967), que instiga a discussão acerca das consequências provocadas por esse fenômeno no âmbito das práticas e estudos organizacionais. A segunda parte que traz o conceito de racionalidade instrumental e por fim, as considerações finais como terceira parte.

Cumpre destacar que a intenção de escrever esse texto reside na dificuldade enfrentada por mim e por colegas de turma, em compreender conceitos que não figuram o rol de arcabouço teórico comumente apresentado em um curso de graduação em administração. Neste sentido, espera-se que a partir do compartilhamento deste texto, estudantes recém egressos de cursos em nível de pós-graduação possam se sentir mais familiarizados com o conceito de racionalidade instrumental. Por essa razão, se justifica o capítulo ter recebido o título de "imersão" nos estudos organizacionais. Com efeito, o presente texto assume diretiva ad hoc.

Em primeira análise, compreende-se como consequência principal desse processo a exacerbada cultura de se consumir mais e mais produtos como forma de manter os sistemas de produção em atividade. Trazendo como pano de fundo os reflexos da indústria cultural que corrói qualquer capacidade de reflexão e criticidade. Sendo assim, na impossibilidade até então de reversão, considerou-se tal lógica como uma nova forma de escravidão imposta ao homem.

A segunda parte trata do desenvolvimento parcial 2 que perpassa no conceito de racionalidade instrumental e substantiva e se apoia no conceito de redução sociológica de Guerreiro Ramos. Assim, a partir de reflexões feita nas duas últimas partes, traz considerações finais.

A INDÚSTRIA CULTURAL NA SOCIEDADE PÓS-CAPITALISTA

Por mais que o período de domínio da escravidão tenha se diluído na história e deixado resquícios dos quais se observa esforços no sentido de repará-los, outra forma de amarra ao homem emerge com o desenvolvimento desenfreado do capitalismo na sociedade moderna.

Assim, ao contrário do período escravocrata, não mais se faz uso da força do ponto de vista físico para se atingir determinado fim, tampouco se oferta trabalho em condição desumana. Apenas se influencia o comportamento do homem moderno para o consumo.

No entanto, constitui mera ingenuidade compreender o uso da proposição "apenas se influencia" como algo exclusivamente inevitável e necessariamente praticado pelas organizações, de modo a concluir erroneamente que é assim porque tem que ser assim.

Agrava-se ainda mais, ao tratar como normal o argumento de que as organizações se esforçam em influenciar o comportamento do homem, porém não os obriga, nem violenta ninguém. Portanto compra quem pode e quem quer e nessa trabalha quem se submete às suas regras.

Contudo, não se defende aqui qualquer posição extremista de demonização das empresas, pois observa-se na obra de Weber (1967, p. 32) que há por parte do capitalista "alegria e orgulho de ter dado

emprego para numerosas pessoas".

No entanto, postula-se que tal processo acarreta consequência nociva ao homem em sociedade, ao passo que sua subjetividade é simplesmente violentada. Sobretudo ao ser visto como mera ferramenta e como meio de se atingir objetivos estritamente organizacionais, que se vale em suma do acúmulo de capital e a busca por rentabilidade.

O homem é então usado como instrumento e reduzido a uma abordagem utilitarista para se acumular capital e conquistar a maior rentabilidade possível. Que é tenuamente mascarada em uma sociedade industrial moderna por meio da oferta de empregos formais com certos direitos e deveres nas relações de trabalho.

No entanto, observa-se a presença de um mecanismo que se instala então em sociedades modernas, e orienta sobretudo o modus operandi do homem, qual seja: o consumo demasiado.

A consecução dessa lógica se coloca então como uma nova forma de escravidão, um modo ajustado às novas regras do jogo, obviamente silenciada e com aparência libertária. Se troca amarras, chibatas, castigos, mutilações e derramamento de sangue pela amarra do consumo demasiado, ou seja, a servidão ainda se faz presente não só nas relações de trabalho, mas também nas trocas de bens e serviços.

Perceba que não se assevera que o homem jamais deve consumir, pois denotaria julgamento valorativo e de cunho bastante idealista. Chama-se atenção à lógica em ação nos bastidores das práticas empresariais.

Deste modo, ao descortinar tal cenário tem-se como artifício balizador nesse processo, a obsolescência programada e perceptiva dos produtos de modo a gerar no homem a necessidade de sempre consumir.

A primeira como o próprio nome sugere, trata da ordem previamente desenhada no intuito de criar produtos com vida útil demasiadamente curta e pensadas para ir o quanto antes para o lixo. Já a segunda, faz o ser humano jogar fora bens que ainda são utilizáveis e para isso se muda apenas a aparência das coisas. Implantando assim, a ideia de que é preciso por exemplo, comprar um celular que combine com um novo computador, que também carece de um mouse que combine com esse novo modelo e assim por diante, mesmo que os já comprados funcionem perfeitamente.

Entretanto, ainda que se discorde e queira se contrapor a tal lógica, é fundamental atentar-se ao alto custo de se consertar um produto já existente. Especialmente pela dificuldade de se encontrar peças de modelos pertencentes a gerações e linhas de produtos anteriores aos disponíveis no mercado.

Se afunila, portanto, o comportamento do homem a comprar um novo produto, intitulando o consumo então, como o coração do sistema capitalista. Assim explica Victor Lebow (1955):

> Our enormously productive economy...demands that we make consumption our way of life, that we convert the buying and use of goods into rituals, that we seek spiritual satisfaction, our ego satisfaction, in consumption...We need things, consumed, burned up, worn out, replaced, and discarded at an ever increasing rate (LEBOW, 1955, p. 03).

O propósito de vida do homem moderno passa então a se o voltar para o consumo, que sem receio se expressa na proposição de que "consumo é felicidade". Então, o homem se vê influenciado pela indústria cultural, de modo que parte para a lógica de comparação e aproximação de novos estilos de vida, consumindo novos serviços e produtos. Sendo assim, indivíduos passam a consumir

entusiasmadamente, de modo a catalisar o funcionamento dos sistemas de produção.

Outra consequência oriunda desse processo é que o lixo gerado é depositado na natureza, seja por aterro sanitário e/ou incinerado, degradando o próprio espaço de convívio do homem.

Portanto, a sociedade contemporânea passa a se orientar pelas organizações, corroendo acima de tudo a capacidade crítica dos indivíduos em recusar tal lógica.

Impede que se opte por outros caminhos que considere dimensões maiores como o convívio entre amigos e família, e enfoca o aspecto individual, consumista e sobretudo o modo servil e acrítico a que o individuo deve se submeter aos ditames estritamente instrumentais (ALBERNAZ; FULANO, 2015, p. 596).

De certo, é inegável que considerar apenas o argumento acima constitui certa incompletude, pois novas lógicas se incorporam ao processo que considera o homem e suas relações de convívio.

Evidencia-se, pois, que na ideia de que quem ama presenteia, como se as relações de afeto pudessem ser transpostas e mensuradas em produtos e serviços. A esse sentido, exemplos de datas comemorativas não faltam, que se fomenta a todo instante a necessidade de consumir. Sendo assim, por mais que se considere as relações de afeto do homem, em essência não passa de mais um modo instrumental adaptativo às novas dinâmicas nos espaços concorrenciais de comercialização de bens e serviços.

O CONCEITO DE RACIONALIDADE INSTRUMENTAL E SUBSTANTIVA

Em outras palavras entende-se por tal prática até então

narrada, nada mais do que Guerreiro Ramos chama de racionalidade instrumental. Obviamente que o contexto ora discutido, carrega por si só o desdobramento da máxima desse exercício.

Todavia, se extrai disso que por mais que as práticas organizacionais tenham se pautado na racionalidade instrumental, as organizações conseguiram de certo modo moldar não só o comportamento do homem, como também sugerir o modo que se deve estudá-las. Assim, Guerreiro Ramos aponta que há nos estudos organizacionais certa ingenuidade por abordar as empresas de modo unicamente instrumental. Justamente por não contemplar a racionalidade substantiva do homem, que é inerente a sua existência. Aponta-se ainda que a realidade não pode ser ignorada e que a complexidade das organizações não pode se limitar aos aspectos instrumentais, pois:

> [...] o preço que se tem pago pela ascensão da sociedade centrada no mercado tem sido alto demais, em termos da pessoa humana, da vida coletiva e da própria natureza, por isso a urgência de sua revisão (GUERREIRO RAMOS, 1981 *apud* AZEVEDO; ALBERNAZ, 2015, p. 602).

Sendo assim, criticar a racionalidade instrumental não é pleitear sua exclusão em detrimento da racionalidade substantiva, mas revê-la. Logo, destaca-se que em termos de pessoa humana, é inconteste que a escravidão constituiu período sombrio da história, do qual entendo ser o momento em que o homem foi explicitamente explorado sem qualquer arreceio.

Porém é indubitável que ao comparar esse período com a sociedade moderna, é de pronto consensual que houve avanços do ponto de vista da autonomia do homem.

No entanto, entende-se por complexidade nos estudos organizacionais o fato de novos problemas se revelarem ao campo, a saber: de ordem coletiva e ambiental.

Depreende-se que ambas decorrem da não consideração da subjetividade humana, ao passo que no contexto deste apontamento, a lógica do consumo é adotada não por um, mas por um coletivo de indivíduos de maneira cíclica, ou seja, interminável infinita. Logo apresenta incompatibilidade com o próprio meio em que vive, ao passo que extraí recursos naturais que são finitos.

A partir desse ponto, é possível entender então a urgência colocada por Guerreiro Ramos de rever o modo que a temática é tratada no campo dos estudos organizacionais. Em pensamento similar, Serva et al. (2015) propõem a temática da emoção e a sociologia pragmática como alternativas para se ampliar os estudos sobre racionalidade substantiva nas organizações.

É possível também compreender que uma vez apreciado as leituras da sessão I e II sobre racionalidades, a visão míope e utilitarista de se estudar as empresas se inter-relaciona de alguma maneira, à alienação ao consumo na sociedade moderna, de modo que sua prática direcionou o modo que as organizações são estudadas.

Entretanto, mais interessante ainda é conhecer que Guerreira Ramos (1965) apud Azevedo e Albernaz (2015) postula como contra movimento a redução sociológica, que se incorporado pelas pessoas os "habilitaria a resistir às mazelas que as organizações formais acarretam ao comportamento e à psicologia humana" (p. 596). Qual seja esse comportamento? O consumo irrefletido. No seu segundo sentido, o conceito se refere ao "adestramento cultural do indivíduo, que o habilita a transcender, no limite do possível, os condicionamentos circunstanciais que conspiram contra sua livre expressão" (GUERREIRO RAMOS, 1965, p. 09) (p. 596). Ou seja,

ainda que incipiente, oferece uma espécie de remédio contra novas formas de escravidão ao intelecto do homem.

CONSIDERAÇÕES TRANSITÓRIAS

Encerra-se a discussão ora levantada acerca da temática de Guerreiro Ramos ao criticar o direcionamento que se tem observado nos Estudos Organizacionais (EO`s), principalmente por se valer de pressupostos ingênuos, pois contempla abordagens fechadas.

No entanto, isso não equivale à lógica de que ao se abordar um maior número de elementos e características das organizações – como por exemplo as práticas gerenciais, de inovação, políticas de gestão empresarial, bem como o tipo de estrutura, o porte, enfim, diferentes elementos com inúmeras combinações entre si – se dissolve automaticamente a ingenuidade, sob a justifica de que o estudo organizacional se dirige para fins específicos.

É justamente esse direcionamento que Ramos é avesso, sobretudo ao postular que por mais que haja certa diversidade de abordagens nos EOs, ainda se sustentam em bases instrumentais (racionalidade instrumental), cujo fundamento é demasiadamente reduzido e pontual que desumaniza.

Assim, o individuo não é considerado em todas as suas dimensões e só se explora aspectos instrumentais para contribuir positivamente para a organização atingir seu fim – sobretudo o acúmulo de capital e rentabilidade, porém não só.

Postula-se então que há miopia nos EO`s, de modo que se negligencia outra maneira de se abordar a realidade, a saber: racionalidade substantiva. Sendo esta, se colocando como uma nova base, que se vale da consideração da ação dos indivíduos, dotados de valores, crenças, enfim, subjetividades complexas que escapam ao

modo até então vigente de se olhar para as organizações.

Distante da tentativa de se esgotar o assunto, conclui-se que as racionalidades não são excludentes entre si, mas servem a finalidades indispensáveis para a robustez de estudos organizacionais que tenham como centralidade da análise, aspectos da gestão social. A conexão do conceito de racionalidade instrumental reside na possibilidade do pesquisador em ciências sociais e aplicadas de compreender em profundidade, atributos do ser, que ante o paradigma positivista, não seriam capturados. Atributos estes como crenças, valores, emoções e sobretudo, valorações positivadas como certo ou errado.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A.; ALBERNAZ, R. O. "Razão d'A Nova Ciência das Organizações". **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 13, 2015.

LEBOW, V. "Price Competition in 1955". **Journal of Retailing** [1955]. Disponível em: <www.ablemesh.co.uk>. Acesso em: 12/09/2023.

SERVA, M. *et al*. "A análise da racionalidade nas organizações - um balanço do desenvolvimento de um campo de estudos no Brasil". **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 13, n. 3, 2015.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Editora Livraria Pioneira, 1967.

SOBRE O AUTOR

SOBRE OS AUTORES



Jorge Leal Hanai

Pesquisador e professor universitário. Doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestre em Administração (área de concentração em Administração Pública) pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Bacharel em Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

E-mail para contato: jorge.hanai@fgv.edu.br

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2023

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com



Copyright © Editora IOLE
2023