



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

PATRÍCIA CELESTE MIRANTE CALDEIRA JUNQUILHO

**A LEGITIMIDADE DO PODER E A
DINÂMICA DO PODER EM IRARÁ E
ÁGUA FRIA - BAHIA**

Salvador
2007

PATRÍCIA CELESTE MIRANTE CALDEIRA JUNQUILHO

**A LEGITIMIDADE DO PODER E A DINÂMICA DO PODER
EM IRARÁ E ÁGUA FRIA - BAHIA**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre Profissional em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho.

Salvador
2007

Escola de Administração - UFBA

J95 Junquilha, Patrícia Celeste Mirante Caldeira
A legitimidade do poder e a dinâmica do poder em Irará e Água Fria - Bahia /
Patrícia Celeste Mirante Caldeira Junquilha. – 2007.
115 f.

Orientador: Prof.º Dr.º José Antônio Gomes de Pinho.
Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal da Bahia. Escola
de Administração, 2007.

1. Poder (ciências sociais). 2. Legitimidade governamental. 3. Ciência política.
4. Administração municipal. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de
Administração. II. Pinho, José Antônio Gomes de. III. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

PATRÍCIA CELESTE MIRANTE CALDEIRA JUNQUILHO

A LEGITIMIDADE DO PODER E A DINÂMICA DO PODER EM IRARÁ E ÁGUA FRIA - BAHIA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre Profissional em
Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

José Antônio Gomes de Pinho - Orientador _____
Doutor em Planejamento Regional pela Universidade de Londres, Inglaterra
Universidade Federal da Bahia

Maria Suzana de Souza Moura _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Marco Antônio Carvalho Teixeira _____
Doutor em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fundação Getúlio Vargas – São Paulo

Salvador, 14 de janeiro de 2008.

À Ary Augusto e Maryna, meu sol e minha estrela, pelo aprendizado diário e o colo de sempre.

À Valdemiro e Milvia, meus primeiros mestres, que me ensinaram a buscar, com dignidade e ética, o meu lugar no mundo e realizar minha missão de felicidade.

Aos meus avós Abdon Antônio e Maria Amália, Dário e Maria José, pelos exemplares seres humanos que foram e pelo seu legado de resistência e amor.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a todas as pessoas poderosas que entraram, saíram ou permanecem na minha vida e que me motivaram a ir além do preconceito e da ponta do meu nariz.

Professor José Antônio Gomes de Pinho, verdadeiro *chevalier d'honneur*, me acompanhou desde a entrevista de seleção ao mestrado, e, mais do que um orientador foi um inspirador. O meu profundo apreço por sua sabedoria e generosidade.

À equipe de professores, funcionários e estagiários do Núcleo de Pós Graduação da Escola de Administração da Ufba, em especial, José Carlos, Arthur e André, meus agradecimentos pelos ensinamentos, incentivo e apoio.

Meus colegas do Mestrado, companheiros nas alegrias, descobertas e, também, angústias que essa experiência certamente nos proporcionou, agradeço-lhes os questionamentos necessários, os silêncios gentis e os sorrisos variados.

Aos queridos Andrea, Diógenes, Janssen e Nádia, cúmplices nessa jornada pelos misteriosos e surpreendentes caminhos do conhecimento, meu eterno carinho e admiração. Que não nos percamos, mesmo.

Agradeço enternecida as tias Mare, Márcia, Enalde e Célia, aos tios Davi, Abdálio, Esmeraldo, Dorival e Gérson, meus irmãos Lucyana Maria e André Antônio, os primos Ligia, Silvia, Maurício, Karina, Renato e Rafael, os amigos Luís Alberto, Denise, Paulo, Wilobaldo, Itana, Cláudia, Aníbal, Alexandre, Ane, Eros, Emílio Bruno, Maria Lúcia, Luciana, Luís Henrique, Sérgio e todos, ainda que não citados, que sempre me encorajaram dedicando-me gestos e palavras de estímulo.

Por fim, quero agradecer imensamente aos moradores e funcionários das prefeituras, membros da sociedade dos municípios de Água Fria e Irará, sobretudo, Andréia Márcia, Deraldo e Gilmar. Sem a inestimável ajuda de vocês não seria possível concluir esse estudo.

Muito obrigada a todos.

O amor ao poder, no sentido mais amplo, é o desejo de ser capaz de produzir efeitos pretendidos sobre o mundo exterior, humano ou não-humano. Esse desejo é parte essencial da natureza humana, e em homens dinâmicos é parte ampla e importante. Todo desejo, quando não imediatamente satisfeito, enseja vontade de ser capaz de satisfazê-lo e, portanto, certa forma de amor ao poder. Isso se aplica tanto aos melhores quanto aos piores desejos. Se alguém ama seu semelhante, desejará ter poder para torná-lo feliz. Condenar *todo* amor ao poder, portanto, é condenar o amor ao semelhante.

Há, no entanto, grande diferença entre o poder desejado como meio e o poder desejado como um fim em si mesmo. Quem deseje o poder como meio tem primeiro outro desejo, e é pois levado a desejar que estivesse em condições de satisfazê-lo. Quem deseje o poder como um fim, escolherá o seu objetivo pela possibilidade de consegui-lo. Em política, por exemplo, alguém que deseje a execução de certas medidas será levado a participar das coisas públicas, ao passo que outra pessoa, desejando apenas êxito pessoal, adotará qualquer programa que lhe pareça provável de levar a esse resultado.

Bertrand Russell, 1979.

RESUMO

Este estudo buscou desenvolver duas dimensões em torno da categoria teórica do Poder, quais sejam a Legitimidade e a Dinâmica, observáveis na esfera política, a partir da avaliação dessas dimensões nos municípios de Água Fria e Iará, no interior do estado da Bahia. Para apoiar o entendimento sobre esses conceitos foi esboçada a natureza do Poder, descrevendo-se a sua gênese e suas transformações ao longo dos tempos, amoldando-se às formas das organizações sociais. Em seguida desenhou-se um panorama com várias óticas sobre Poder, coletadas na literatura utilizada nessa investigação, a partir dos teóricos que dedicaram-se a esse objeto. Para definir o enquadramento teórico adotado na pesquisa o Poder foi detalhado na sua dimensão política e assim realizou-se a aproximação com o objetivo geral que foi identificar como é avaliada, atualmente, a Legitimidade do poder e a Dinâmica do Poder em Água Fria e Iará, no interior da Bahia, confrontando as avaliações emitidas por integrantes da administração municipal, membros da sociedade civil e os políticos. A pesquisa teve um caráter descritivo-analítico na medida em que se ocupou de elucidar teoricamente o fenômeno estudado e analisou os resultados encontrados depois de tabulados os dados coletados através de instrumento desenvolvido para esse fim. A metodologia para coleta de dados utilizada foi do tipo levantamento, ou *survey*, os quais foram obtidos através de consulta direta a uma amostra da população escolhida por adequar-se ao escopo da pesquisa. Foi construída, pois, uma métrica adaptando-se indicadores já existentes, para comprovar, numericamente, o pressuposto estabelecido de que a Legitimidade e a Dinâmica do poder são avaliadas de forma divergente pelos funcionários da administração municipal, por integrantes da sociedade civil e pelos políticos. Esse pressuposto foi comprovado tomando-se os municípios de Água Fria e Iará separadamente ou em conjunto. As avaliações da Legitimidade e da Dinâmica do poder feitas pelo atores sociais foram diferentes e, em alguns casos, divergentes.

Palavras-chave: Poder; Legitimidade governamental; Ciência política; Administração municipal.

ABSTRACT

This study searched to develop two dimensions about the theoretical category of Power, which are its Legitimacy and its Dynamics, currently observed in the politics, in the cities of Água Fria and Irará, in the countryside of Bahia. The nature of the Power was sketched to support the agreement on these dimensions and its genesis also was described. Besides, Power transformations during the times was analyzed. After that a setting with some views on Power was drawn. The literature used in this inquiry was taken from the theoreticians who dedicated to study this subject and Politic Power was detailed in its dimension. The general objective of this search was to identify as it is evaluated, currently, the legitimacy of the power and the dynamics of the politic power in Água Fria and Irará, in the countryside of Bahia. This process was done through the evaluations emitted by the people who works at the mayor administration, some the civil society members and the politicians. The research had a character description-analytical in the measure where if it occupied theoretically to elucidate the studied phenomenon and analyzed the results found after tabulated the data collected through instrument developed for this end. The methodology for collection of data used was of the type survey. The data had been gotten through direct consultation to a sample of the population chosen to be adequate for the target of the research. It was constructed, therefore, a methodology using indicators that already exists, in order to prove, numerically, the established estimated that says the legitimacy and the dynamics of the power are evaluated of divergent form by the mayor's collaborators, for integrant of the civil society and the politicians. This estimated was proven when the cities of Água Fria and Irará was analyzed separately or in set. The evaluations of the Legitimacy and the Dynamics of the power made by different social actors had been different and, in some cases, divergent.

Keywords: Power; Legitimacy of government; Science of politics; Mayor administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Os regimes políticos comparados.	67
Figura 2 -	Legitimidade do poder.	68
Figura 3 -	Processo de adaptação dos indicadores de Legitimidade e Dinâmica do Poder	68
Figura 4 -	Indicadores de legitimidade e dinâmica do poder.	69
Figura 5 -	Distribuição da população de Água Fria.	74
Figura 6 -	Distribuição etária da população de Água Fria.	74
Figura 7 -	Índice de desenvolvimento humano de Água Fria.	74
Figura 8 -	Distribuição da população de Iará.	77
Figura 9 -	Distribuição etária da população de Iará.	77
Figura 10 -	Índice de desenvolvimento humano de Iará.	77
Figura 11 -	Índice de desenvolvimento humano do estado da Bahia.	79
Figura 12 -	Distribuição do Índice de desenvolvimento humano do Brasil.	79
Figura 13 -	Indicadores de Legitimidade de poder com afirmativas.	82
Figura 14 -	Indicadores de Dinâmica de poder com afirmativas.	83
Figura 15 -	Água Fria - Distribuição da amostra por grupo.	89
Figura 16 -	Água Fria - Avaliação de Legitimidade de poder por grupo.	91
Figura 17 -	Água Fria - Avaliações de Dinâmica do poder situadas entre muito e totalmente aplicável.	92
Figura 18 -	Água Fria - Avaliação de Dinâmica de poder por grupo.	93
Figura 19 -	Iará - Distribuição da amostra por grupo.	94
Figura 20 -	Iará - Avaliação de Legitimidade de poder por grupo.	96
Figura 21 -	Iará - Avaliações de Dinâmica do poder situadas no patamar de muito aplicável.	96
Figura 22 -	Iará - Avaliação de Dinâmica de poder por grupo.	97
Figura 23 -	Água Fria e Iará - Avaliação de Legitimidade de poder por grupo.	99
Figura 24 -	Água Fria e Iará - Avaliação de Dinâmica de poder por grupo.	100
Figura 25 -	Água Fria - Indicadores de Legitimidade de poder.	101
Figura 26 -	Água Fria - Indicadores de Dinâmica de poder.	102
Figura 27 -	Iará - Indicadores de Legitimidade de poder.	103
Figura 28 -	Iará - Indicadores de Dinâmica de poder.	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Intervalos de média aritmética (MA), intervalos de % e aplicação. 84

LISTA ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPA	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
COSB	Comissão de Simplificação Burocrática
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-m	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
JK	Juscelino Kubitschek (Presidente)
MA	Média Aritmética
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PFL	Partido da Frente Liberal
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNUD	Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	13
2.	PRESSUPOSTO	16
3.	OBJETIVOS	16
3.1.	OBJETIVO GERAL	16
3.2.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
4.	MARCO TEÓRICO	18
4.1.	A NATUREZA DO PODER	18
4.2.	O PODER SOB VÁRIAS ÓTICAS	23
4.3.	DIMENSÃO POLÍTICA DO PODER	32
4.4.	ASPECTOS DE BASE DA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	36
4.4.1.	Patrimonialismo	39
4.4.2.	Patriarcalismo	41
4.4.3.	Coronelismo	43
4.4.4.	Mandonismo	45
4.4.5.	Clientelismo	46
4.4.6.	Burocracia Estatal	48
4.4.7.	Gerencialismo	51
4.4.8.	Democracia Participativa	55
5.	CONSTRUÇÃO DO ROTEIRO PARA ANÁLISE	58
5.1.	DIMENSÕES DA LEGITIMIDADE E DINÂMICA DO PODER	59
5.1.1.	Tipologia proposta para Legitimidade do Poder	62
5.1.1.1.	Tradicional-Patrimonialista	62
5.1.1.2.	Carismática	63
5.1.1.3.	Racional-Burocrática	63
5.1.2.	Tipologia proposta para Dinâmica do Poder	64
5.1.2.1.	Clientelística	64
5.1.2.2.	Gerencial-Empresarial	65
5.1.2.3.	Democrático-Participativa	65
5.1.3.	Indicadores de Legitimidade e Dinâmica do Poder	66
5.1.4.	Poder na Administração Municipal	70
5.1.5.	Os Municípios pesquisados	72

5.1.5.1.	Água Fria	73
a)	Informações gerais	73
b)	Contexto político local	75
5.1.5.2.	Irará	76
a)	Informações gerais	76
b)	Contexto político local	78
6.	METODOLOGIA	80
6.1.	PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS	84
7.	COLETA DE DADOS	86
8.	ANÁLISE DE RESULTADOS	88
8.1.	A LEGITIMIDADE E A DINÂMICA DO PODER EM ÁGUA FRIA	88
8.2.	A LEGITIMIDADE E A DINÂMICA DO PODER EM IRARÁ	94
8.3.	A LEGITIMIDADE E A DINÂMICA DO PODER EM ÁGUA FRIA E IRARÁ	98
8.4.	ANÁLISE DOS INDICADORES DE LEGITIMIDADE E A DINÂMICA DO PODER EM ÁGUA FRIA	100
8.5.	ANÁLISE DOS INDICADORES DE LEGITIMIDADE E A DINÂMICA DO PODER EM IRARÁ	103
9.	CONCLUSÕES E LIMITAÇÕES DA PESQUISA	105
	REFERÊNCIAS	109
	APÊNDICE A – Formulário para coleta de dados	113
	APÊNDICE B – Respondentes do questionário em ordem de grupo de Água Fria e Irará	115

1. INTRODUÇÃO

O estudo que ora se revela busca entabular um diálogo com as diversas camadas e dimensões que envolvem o Poder com o objetivo de iluminar aspectos relevantes dessa categoria teórica. O Poder é então esmiuçado com a intenção de desmistificar certos preconceitos que comumente orientam o seu entendimento, contaminando as análises corriqueiras sobre o tema, quando se utiliza apenas o senso comum.

O conceito de Poder tem sido bastante explorado nos diversos estudos das ciências sociais que tratam de relações humanas. As discussões sobre o tema demonstram a sua complexidade e as mudanças conceituais que foram impressas ao longo do tempo. Alguns autores analisam o Poder sob um enfoque negativo, como relação de dominação, imposição de vontade. Outros identificam e abordam os aspectos positivos do poder, como por exemplo, a força criativa que impulsiona o homem na direção de suas conquistas.

A natureza do Poder é então mapeada no capítulo 4, do Marco Teórico, tentando-se explicar sua origem e como evoluiu através dos tempos, ma também as mudanças ocorridas de acordo com as formas de organização social. Nesse capítulo são descortinadas algumas teorias sobre as bases da evolução da raça humana e seu impulso primário de sobrevivência e perpetuação comandado pelos chamados “genes egoístas”. Com essa visão apresenta-se a natureza do gosto pelo poder desenvolvido por várias espécies animais, principalmente aquelas com estruturas sociais desenvolvidas, com destaque para o *homo sapiens*, ou a espécie humana, com suas sofisticadas e complexas estratégias, usadas para realizar os seus objetivos.

Em seguida, no mesmo capítulo, são apresentadas visões variadas a cerca do Poder. O objetivo é conhecer os pensamentos de diversos teóricos sobre a matéria e construir um

panorama conceitual sobre o Poder. Mas adiante o Poder é analisado como um dos elementos constitutivos das relações humanas, e conseqüentemente das organizações, inclusive em se tratando do Estado, frequentemente apresentado como sinônimo de Política. Pretende-se com essa pesquisa focar o Poder como categoria teórica através de duas dimensões: a Legitimidade e Dinâmica. Antes disso, porém, cabe discorrer sobre elementos formadores do Estado brasileiro e de seu processo evolutivo através da nossa história política, para perceber como estas duas dimensões se manifestam no dias atuais. Isso foi feito no final do capítulo 4 do Marco Teórico.

Em seguida, nos capítulos 5 e 6, respectivamente, foram delineados o roteiro para análise e a metodologia da pesquisa. Nessa parte foram estabelecidos os indicadores escolhidos para estudar as dimensões Legitimidade e Dinâmica do Poder. Também foi explicitada a opção por realizar o estudo e aplicar o instrumento da pesquisa na administração municipal.

Para finalizar o estudo e embasar as análises foi aplicado um instrumento de coleta de dados, conforme orientações contidas no capítulo 7, os quais foram analisado e apresentados no capítulo 8 seguinte. As conclusões e limitações dessa pesquisa forma apresentados no capítulo 9.

Para a compreensão sobre a relevância desse estudo é preciso recordar um momento importante da histórica política brasileira. O fato é que em 1988, após a redemocratização do país, quando o povo pôde, novamente, eleger livremente seus representantes, houve também a descentralização administrativa. Através da promulgação da nova constituição, os municípios receberam diversas incumbências no sentido de promover o bem estar da população local. Esse processo de transferência de Poder, com direitos e deveres associados, ainda carece de estudos mais detalhados, tratando o Poder como categoria analítica principal.

Aqui delimita-se a missão principal desse estudo que é conhecer a **Legitimidade** e a **Dinâmica do Poder**, mais especificamente na esfera municipal do Estado brasileiro. O fato de optar por desenvolver esse trabalho focando a esfera dos municípios deve-se a constatação de que, no campo da Administração, esse segmento é ainda pouco explorado pelas pesquisas e trabalhos acadêmicos que tratam de Poder. Por outro lado, ainda que essa categoria teórica tenha sido abordada qualitativamente, nessa pesquisa o esforço foi o de contribuir com informações quantitativas sobre o tema, a partir de uma construção metodológica e cientificamente embasada.

A partir da opção por trabalhar com a administração municipal, enfocando a Legitimidade e a Dinâmica do Poder, foram escolhidas cidades que pudessem ser tomadas como exemplo da realidade brasileira. A escolha então recaiu sobre aqueles com população em torno de 20 000 habitantes, patamar que congrega, segundo o IBGE (BRASIL,2007 a), a maioria dos municípios brasileiros abrangendo um percentual de quase 73% do total de 5 560 unidades. Água Fria e Iará, dois municípios do interior de estado da Bahia, situam-se nesse contexto já que o primeiro possui 14 814 habitantes e o segundo 25 636 habitantes, segundo a PNAD realizada em 2007. Outro aspecto relevante para definição da amostra de municípios está relacionado ao formato adotado na aplicação do instrumento de pesquisa. Para atender aos objetivos estabelecidos foi definido que seriam pesquisados integrantes da administração municipal e da sociedade, envolvendo cidadãos comuns e políticos. Sendo assim seria necessário um bom nível de acessibilidade e confiança dos grupos de referência, o que foi possível no caso dos municípios citados.

2. PRESSUPOSTO

Tem-se como pressuposto nesse estudo que a Legitimidade e a Dinâmica do Poder são avaliadas de forma divergente por funcionários da administração municipal, por integrantes da sociedade civil e pelos políticos.

3. OBJETIVOS

3.1. OBJETIVO GERAL

Identificar como é avaliada, atualmente, a Legitimidade do Poder e a Dinâmica do Poder em Água Fria e Ipirá, no interior da Bahia, confrontando as avaliações emitidas por integrantes da administração municipal, da sociedade civil e os políticos.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Identificar a avaliação sobre a Legitimidade do Poder e a Dinâmica do Poder em Água Fria e Ipirá por integrantes da administração municipal.

Identificar a avaliação sobre a Legitimidade do Poder e a Dinâmica do Poder em Água Fria e Iará por parte da sociedade civil e dos políticos.

Verificar se as avaliações sobre a Legitimidade do Poder e a Dinâmica do Poder em Água Fria e Iará são convergentes ou divergentes.

4. MARCO TEÓRICO

4.1. A NATUREZA DO PODER

No alvorecer da humanidade, um salto evolutivo nas habilidades manuais e na capacidade de raciocínio determinou a sua vocação para a sobrevivência, deixando para trás, na árvore genealógica das espécies, exemplares com menor competência evolucionária. Segundo Robert Winston (2006) esse resultado deve-se mais a agilidade para fugir de seus predadores e adaptar-se ao meio ambiente do que ao domínio sobre as forças da natureza. O sucesso do gênero humano sobre a terra foi baseado na sua condição gregária, reforçado pelo instinto de sobrevivência geneticamente replicado através das gerações.

Esse construto teórico pode ser observado através do relato de Robert Winston (2006, p.337) que diz:

Os humanos primitivos teriam se beneficiado da habilidade extremamente sofisticada de trabalhar em equipe, de uma compreensão do ponto de vista do outro, dos laços de confiança e de reciprocidade, e da capacidade de reconhecer indivíduos que não se empenham. Mas seria tolo criar uma visão cor-de-rosa da vida na Idade da Pedra. Nem todas as relações são de cooperação. Algumas se baseiam no poder, e a busca pelo poder é comum na maioria dos agrupamentos sociais do reino animal.

Por uma razão simples o homem escolheu viver em bandos. Como integrante de um grupo havia mais chances de conseguir alimento, obter ajuda no caso de necessidades e sobreviver às intempéries da natureza, fossem elas ambientais ou originárias da sanha dos predadores. Por uma herança genética recebida dos ancestrais primatas, o homem possui um impulso gregário que o orienta a conviver com outros indivíduos da sua espécie, formando núcleos familiares e estruturais sociais. Nesse processo de agregação surgem os impulsos de cooperação e competição que vão estabelecer as primitivas regras de convivência em

sociedade. Marco Aurélio Dias da Silva (2006, p.49) analisa com base nos estudos de Rose Muraro que “[é] possível, [...] que nossos antepassados coletores/caçadores tenham vivido em sociedades harmoniosas e igualitárias, tanto entre os gêneros como entre os indivíduos. Havia conflitos, claro, mas a tendência à cooperação deve ter predominado largamente sobre a competição.”

Para Robert Henry Srouf (1987, p.13) o conceito de raça humana é uma construção sociológica em função de que, “[as] pessoas vivem obrigatoriamente em sociedade. Porque ninguém consegue crescer e desenvolver-se sem os cuidados e a presença de outras pessoas. O homem é um animal social por natureza.” Segundo Srouf (1987) o processo de aprendizagem é determinante para a humanização dos indivíduos. Desde caminhar de forma ereta até a aquisição da linguagem, tudo é aprendido na relação com o outro. Srouf (1987, p.13-14) ainda traz que,

“não há como escapar da necessidade de manter relações uns com outros. Estabelecer contatos permanentes, ligações vínculos, laços. Sem estas relações, mesmo quando adultos, dificilmente conseguiríamos sobreviver. E isso, por uma razão principal: Por que a produção das nossas condições de existência, a transformação da natureza para a satisfação das nossas necessidades é sempre coletiva. Nunca individual, ou quase nunca.”

Do ponto de vista biológico a chave de todo esse processo evolutivo é o chamado **gene egoísta**. A teoria do chamado gene egoísta de Richard Dawkins e William Hamilton apresentada por Robert Winston (2006, p.321) enuncia “que qualquer gene que promova sua sobrevivência e réplica irá se espalhar às custas de outros genes.” Ainda segundo Winston (2006, p.222) “[...] os organismos são máquinas criadas por genes para aumentar as chances desses genes se reproduzirem.” Em outras palavras, qualquer ser vivo é apenas uma embalagem para a sustentação dos genes que o formaram. Com o homem, apesar de possuir uma estrutura psicossocial sofisticada e complexa, não seria diferente. Os genes, todos eles com interesse de se sobrepor uns aos outros, vão estimular no seu portador a luta pela sobrevivência, mesmo que isso implique em violência e na destruição dos rivais. Então, a

regra é: sobreviver e passar adiante os genes que compõem o organismo vencedor. Daí o impulso sexual, a tendência poligâmica masculina e monogâmica feminina, o instinto maternal e a agressividade entre machos na disputa por uma fêmea fértil em período de acasalamento. Winston (2006, p. 117) confirma essa análise quando traz que,

a seleção natural só pode ser realizada segundo o princípio de que os organismos que sobrevivem ao período de desenvolvimento e amadurecimento vão se reproduzir, e aquele que reproduzem são os 'vencedores' da corrida de seleção natural. Cada animal que fracasse nesse teste é um perdedor.

Mais adiante o mesmo autor (2006, P.147) complementa essa visão quando fala:

Do Ponto de vista evolucionista, criar o filho de outro homem é, como sabemos, um péssimo uso de recursos; o que importa na monogamia é estabelecermos uma parceria que forneça proteção e recursos para os filhos biológicos. Em se tratando de deixar nossa herança genética no mundo, somos abençoados com uma visão estreita, e tudo o que interfere nesse processo representa uma ameaça grave.

Muito das estruturas mentais modernas foram e são moldados pelas experiências bem sucedidas no passado longínquo. Pode-se dizer que a formação psicosocial do homem depende das características genéticas aplicadas as experiências concretas que serão bem ao mal sucedidas. Esse ciclo de aprendizado reformulará o projeto genético no futuro em seqüências sucessivas moldando a existência do homem no mundo. Segundo Matt Ridley (2004, p. 246)

[...] a evolução só pode transmitir [...] informação do passado ao projeto da mente no presente através dos genes. É isso que os genes são: partes de um sistema de informação que coleta informações sobre o mundo no passado e os incorpora em um bom projeto para o futuro através da seleção natural.

Todo esse processo biopsíquico resulta numa complexa combinação de comportamentos, onde os integrantes dos grupos sociais rudimentares, sejam familiares ou comunitários, interagem dentro de uma dinâmica dualista que transitava entre a competição e a cooperação na direção de uma realidade mais conveniente e adequada a si e aos membros do grupo. De acordo com a visão de Paz, Martins e Neiva (2004, p.381) esse processo pode ser considerado “como fenômeno típico de grupos e sociedades, como força nascida da

consciência social, da necessidade de busca de coesão e agregação de grupos que visam o bem comum [...]”.

Ranson Giles (1985, p. 3) afirma que

[o] anonimato é um traço característico das sociedades primitivas. Segue-se a época do poder individualizado, isto é, um poder que encarna num indivíduo. Este concentra na sua pessoa não somente todos os instrumentos do Poder, mas ainda toda a justificação da autoridade, levando a si, a título de comando, todo o Poder. O comando está em função de qualidades que lhe são pessoais. Sua genialidade, sua habilidade ou sua coragem, sua sorte ou sua riqueza constituem a base da sua dominação. Todo o poder, se encarna nele, se afirma em suas decisões, mas também desaparece com ele.

Nesse sentido, depreende-se do texto acima que, os indivíduos mais hábeis na percepção de qual comportamento adotar em dada situação terão mais chances de atingir seu objetivo crucial de sobrevivência. Consecutivas experiências bem sucedidas, nesse processo interativo, colocarão esse indivíduo numa posição vantajosa perante os demais integrantes do grupo, transformando-o num líder natural. Existem dois elementos antagônicos nesse jogo de interesses recíprocos: a confiança e o medo. O então líder do grupo pode se utilizar ora de um, ora de outro para conseguir a submissão aos seus objetivos. O texto de Robert Winston (2006) demonstra essa idéia quando fala que nas sociedades primitivas o Poder seria obtido através da força física e, portanto no medo infligido ao opositor, mas, também, através da habilidade de persuasão do líder sobre os demais membros do grupo que confiariam nas suas intenções. Ainda segundo Winston (2006) haveria uma terceira alternativa utilizada pelo líder, que seria ainda mais poderosa, através da combinação de força física e manipulação psicológica.

O Poder, então, pode ser visto como o resultado de complexas cadeias de proteína agindo sobre a estrutura do organismo, transformado em ação desse organismo sobre o meio e os outros indivíduos. Pela análise de Robert Winston (2006, p.23) “Somos empurrados de um lado para o outro por várias forças biológicas, cognitivas e culturais.” O Poder aqui é tratado como força impulsionadora na busca pela sobrevivência, no sentido de materializar intenções e, como disseram Paz. Martins e Neiva (2004, p.381) pode ser “percebido como a única

forma de inviabilizar a entropia da espécie humana, qualquer que seja o nível de complexidade da vida social [...].

Srour (1987) observa que, à medida que os grupos sociais evoluem de primitivos bandos paleolíticos passando por tribos, nômades ou não, por aldeias, chegando às cidades-estados, muda a forma de organização dos seus agentes em coletividades. As proto sociedades vivenciaram sistemas de relações igualitárias, onde a liderança, e não o governo, era exercida pelo integrante mais apto, legitimado por suas habilidades e capacidade de conduzir a comunidade para seu o objetivo maior que é o bem estar geral.

A evolução dos grupos sociais foi marcada pela utilização dos recursos naturais para o atendimento das necessidades do homem por meio de esforços coletivos, o que Robert Henry Srour (1998), conceitua como Trabalho. Segundo esse autor (1998) o Trabalho compreende atividades focadas na produção material e, outras práticas sociais como, rituais, ritos ou cerimônias. As relações entre os agentes sociais se transformam quando, nas sociedades modernas, a apropriação dos excedentes da produção de bens e serviços não se dá ao nível de quem produziu, e sim, de quem possui os meios de produção. O surgimento das atividades laborais determina uma nova forma organização do sistema social (princípios, valores, crenças), a necessidade da definição de regras (normas morais), formas de distribuição de recursos, ferramentas e o do resultado do trabalho. A posição do líder natural, responsável pela sinergia do grupo e buscando o bem comum, dá lugar a figuras de mando que subordinam os demais agentes sociais no espaço produtivo/social, instituindo “[...] instrumentos de coesão e de integração, bem como mecanismos de controle e repressão. Sem o que, por falta de uma disciplina mínima, nenhuma coletividade humana funciona.” (SROUR, 1998, p.133).

4.2. O PODER SOB VÁRIAS ÓTICAS

Segundo Galbraith (1984 p. 2-3), “[p]oucos são os que mantêm uma conversa sem referência ao Poder. Diz-se que presidentes ou primeiros-ministros têm poder ou dele carecem em qualidade suficiente. Supõe-se que outros políticos estão adquirindo ou perdendo poder. [...] É pelo fato de possuir o poder um significado tão ligado ao senso comum que a palavra é empregada tão freqüentemente sem maior necessidade aparente de definição.”

Para Bertrand Russell (1979, p.9) “[...] o conceito fundamental em ciências sociais é o Poder, [...]” que assume muitas formas, como riqueza, aparato militar, autoridade e influência. Russell (1979) considera cada uma dessas formas, se tomadas isoladamente ou hierarquizadas em categoria superpostas, são insuficientes para explicar o fenômeno do Poder.

Com esse estudo busca-se então traçar um panorama abrangente do conceito de Poder como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais. Em vários trabalhos aportados das ciências sociais verificou-se a dificuldade dos autores em traduzir, de forma inequívoca, essa categoria teórica através de referências científicas. Comenta-se também que pouco tem se escrito sobre o Poder a partir de uma construção científica. Entretanto, essa afirmação não foi respaldada por tudo quanto foi analisado e conhecido para o desenvolvimento dessa pesquisa.

A miríade de expressões cunhadas pelo senso comum na tentativa de entender e explicar o Poder é reforçada por uma diversidade de escolas das ciências sociais que tentam enquadrá-lo nos aspectos das suas disciplinas, buscando sentido e coerência nas relações descritas. Paz, Martins e Neiva (2004, p. 380) acentuam o quão difícil é essa tarefa, “uma vez que o Poder se desvela de forma multifacetada, favorecendo ambigüidades e contradições.”

Paz, Martins e Neiva (2004) enumeram algumas conceituações sobre poder que podem ilustrar a percepção de que se trata de “um fenômeno complexo”:

- a) poder como força do desejo, leva ao alcance de idéias, provoca emoções, possui natureza individual e privada;
- b) poder como segurança, impulsiona o indivíduo a suportar o desânimo e as decepções, cria defesas e protege contra as ações dos outros;
- c) poder como disputa que provoca tensão permanente, jogo ininterrupto que traz engrandecimento e corrupção;
- d) poder como relação, força nascida da consciência social, busca dos grupos por agregação e coesão visando o bem comum;
- e) poder como sobrevivência, única forma de superar a entropia da raça humana nos diversos níveis sociais;
- f) por fim, poder como política, força que direciona a sociedade, fenômeno de mobilização social.

Paz, Martins e Neiva (2004), constataam a dificuldade para se realizar a observação, discutir e ensinar sobre o fenômeno do Poder. Salientam ainda que uma questão superlativa que dificulta a análise do Poder dentro das organizações é a visão negativa encontrada na literatura. Um exemplo disso é a caracterização do Poder, por vários autores, como sendo a preponderância da vontade de uns sobre outros, ainda que isso implique em contrariar suas necessidades.

Para Hardy e Clegg (2001) existe na literatura uma multiplicidade de visões sobre o Poder nas organizações. Para os autores, alguns teóricos enxergam o Poder, às vezes, como variável independente, às vezes, como dependente, sendo causa ou efeito dos fenômenos observados. Trazem com alguma relevância as abordagens funcionalista e crítica como vozes dissonantes nos estudos sobre poder. Na abordagem funcionalista adota-se uma orientação gerencialista, onde o Poder é visto como uma forma de criar a legitimidade que é intrínseca

dentro das organizações. Também pela visão funcionalista o Poder é considerado como uma das formas que as forças contrárias aos gerentes usam para impor a "desorganização" política na busca por seus próprios interesses. Ainda sob esse enfoque, o Poder é visto como um recurso útil e maleável, quando utilizado pelos gerentes e inconveniente quando utilizados contra eles. Já pela abordagem crítica ou alternativa temas como dominação e exploração são confrontados, porém parece ser cada vez menos relevante para aqueles que buscam coordenar ações coletivas, envolvidos em discussões infrutíferas sobre o tema. O Poder aqui é visto como elemento funcional das estratégias de dominação e a resistência como instrumento de emancipação. Essa última categoria poderia ser chamada de contra-poder.

De acordo com a analítica foucaultiana de poder trazida por Souza, Machado e Bianco (2004), esta pode ser dividida em três enfoques: poder disciplinar, biopolítica e governabilidade. Nesse estudo os autores enfocam o Poder disciplinar “como uma alternativa aos estudos clássicos sobre o Poder no campo organizacional.” (2004, f.1). Segundo Souza, Machado e Bianco (2004, f.7) a analítica foucaultiana estabelece que o poder disciplinar “[...] ao invés de negar, proibir, punir, quer adestrar, quer produzir um (sic) indivíduo eficiente e útil. Ele age sobre a massa e a separa, analisa, classifica, diferencia e individualiza cada homem.” Eles comentam ainda que o Poder, para Foucault, é anônimo, atuando nas diversas direções e níveis da estrutura que lhes dá suporte tornando-se onipresente. “O Poder não é algo que se possui, que se adquira ou que se deixe escapar. Não é uma propriedade, pois o poder não pode ser possuído e sim exercido.” (SOUZA, MACHADO e BIANCO, 2004, f.12)

Noutra dimensão Bourdieu (1989, p.14-15) concebe o Poder através dos seus símbolos que fazem ver e crer, confirmar ou transformar a visão sobre o mundo. Ele trata do poder simbólico ou subordinado como sendo “[...] uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder [...]”. Na sua visão o

Poder é exercido de uma forma quase mágica, pois seus efeitos não são impingidos pela força, ou seja, a mobilização se realiza pelo reconhecimento, ou melhor, pela ignorância do seu caráter arbitrário, por parte daqueles que lhe são sujeitados. Bourdieu enuncia que “O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença da legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras.” (1989, p. 15)

A partir de uma visão sociológica, Srour (1998) decompõe a relação de mando e mais adiante o Poder em três dimensões: econômica, política e simbólica. Na dimensão econômica são analisadas as relações de produção, o domínio sobre as utilidades. Aqui os meios de controle são utilitários e a obediência se dá de forma calculista em função dos benefícios recebidos. A dimensão política utiliza os meios de controle físicos ou a submissão dos corpos para intervir sobre as vontades, seu foco principal. No vetor do simbólico o que se busca é o domínio das consciências através da influência sobre a mente. Nessa dimensão a obediência se dá de forma voluntária, consentida.

Galbraith (1983) analisa o Poder a partir do instrumento utilizado para sua imposição e busca de resultados. Aqui também se verifica uma visão tridimensional do poder cuja abordagem é feita analisando-se suas fontes: a) força física ou ameaça de castigo, constrangimento; b) esperança na recompensa, cooptação pela força econômica; c) influência sobre a mente, convencimento. Galbraith (1983) estabelece as três dimensões do poder: condigno, compensatório e condicionado. Avalia as fontes de poder que estão estreitamente, mas, não exclusivamente, relacionadas com a tipologia construída. A personalidade pode ser instrumento para a imposição do poder condicionado, a propriedade é utilizada com eficácia pelo poder compensatório e a organização pelo poder condigno.

Percebem-se nas duas tipologias apresentadas anteriormente pontos convergentes na avaliação do fenômeno estudado. Srour e Galbraith trazem o Poder como relação entre os

agentes sociais aonde as formas de imposição de vontades e objetivos de uns sobre outros é caracterizada pela ferramenta utilizada. Há que se observar, no entanto, que a teoria de Galbraith ao contrário da Srouer é mais aderente ao modelo das sociedades modernas quando as organizações surgem como elemento focal das relações de poder. Dentre as organizações relacionadas por Galbraith (1983), destacam-se os governos, exércitos, sindicatos e empresas. Nesses espaços sociais, segundo Galbraith (1983), aparece a simetria bimodal que é a imposição de vontade feita interna e externamente, reforçando a capacidade de produzir os efeitos desejados. O autor coloca ainda que o exercício do poder estrutura-se a partir da combinação das várias formas, como também pode ser suportado pela combinação de duas ou mais fontes. Consequentemente verifica-se que o poder compensatório por vezes apóia-se no poder condigno, utilizando-se da propriedade e da força da organização. Noutra situação, o poder condicionado pode ter sua origem na organização e na personalidade, replicando-se através do poder econômico.

Com uma visão semelhante às de Srouer e Galbraith, Russel (1979) afirma que o Poder seria classificado de acordo com a influência exercida sobre os indivíduos e sua busca por resultados ou pelo tipo de organização da qual se origina. Segundo Russel (1979, p.24), “Um indivíduo poder ser influenciado: A) mediante força física direta sobre o corpo, como, por exemplo, quando é preso ou morto; B) por recompensas e castigos: por exemplo, dando emprego ou despedindo; C) por influência sobre a opinião, isto é, [a] propaganda no sentido mais amplo.” Seguindo na teoria de Russel (1979) observa-se a conexão entre a espécie de poder e a organização que o exerce. Sendo assim, o exército e a polícia caracterizam-se pelo poder coercitivo, organizações econômicas utilizam-se de recompensas e castigos, ou seja, incentivos e dissuasões, e finalmente, a influência sobre a opinião é o instrumento franqueado aos partidos políticos, escolas e igrejas. Russel (1979) acautela-se e diz, assim como Galbraith, que as características das formas de poder também aparecem combinadas, como

por exemplo, quando o Estado usa a força e a influência sobre a opinião para manter a população submissa as normas do Direito.

Russel (1979) avança na conceituação de poder e apresenta sua tipologia: o tradicional, o puro e simples e o revolucionário. O poder tradicional se apóia em hábitos e costumes e não precisa ser justificado. As crenças religiosas atuam sobre a opinião pública que não lhes opõe resistência já que isso é considerado pecado. O poder puro e simples é impingido, geralmente, baseado em armamento e estratégias militares. Russel (1979, p. 26) complementa, “[a] conquista pela força das armas tem mais a ver com a difusão da civilização do que qualquer outro meio. Contudo, o poder militar é, na maioria dos casos, baseado em alguma outra forma de poder, como riqueza, conhecimento técnico ou fanatismo.” O poder revolucionário, por sua vez, precisa de grande apoio popular para se estabelecer, sucedendo, muitas vezes, ao poder puro e simples. A população se une e rebela-se contra a autoridade constituída apoiando uma autoridade revolucionária que goza de grande prestígio e confiança.

Russel (1979, p. 27) ainda observa que o poder das organizações é distinto do poder dos indivíduos ou agentes sociais. “O modo como certa organização adquire poder é coisa bem diferente de como o indivíduo adquire poder dentro de uma organização.”

Robert Srour (1979) explica que os empreendimentos coletivos demandam gestão para estabelecer as condições para consecução dos seus objetivos. Como gestão entende-se o conjunto de análises, medidas, decisões, empreendidas por um agente, um grupo ou a própria coletividade. São ações de controle, julgamento, deliberação e administração que mantém um paralelo no âmbito macrosocial através dos seguintes aparelhos:

- Segurança ou coerção;
- Executivo ou administrativo;
- Jurídico ou julgamento;
- Parlamentar ou legislativo

Para Srour (1979), dentro de uma organização “[a] autoridade política é também exercício de poder, mas diferencia-se do mando por duas razões: imbuí-se de legitimidade e está institucionalizada. Diz respeito ao direito de tomar decisões, ao direito de fazê-las cumprir e à capacidade de sancionar, segundo o princípio da hierarquia.”

Russel (1979, p. 119) salienta que

[e]m todas as organizações, mas sobretudo nos Estados, o problema do governo é dúplice. Do ponto de vista do governo, o problema é garantir aquiescência dos governados; do ponto de vista destes, o problema é fazer com que o governo tome em consideração, não apenas os seus próprios interesses, mas também os daqueles sobre quem ele tem domínio. [...] Sem falar da força bruta, os principais fatores a favor do governo são a tradição, a religião, o medo de inimigos estrangeiros e o desejo natural da maioria dos homens de obedecer a um chefe. Em favor dos governados, só um método foi descoberto até hoje e que é até certo ponto eficaz, a saber, a democracia.

Mais uma vez a categoria teórica em estudo é apresentada em três dimensões, agora por Weber (1992) que discorre sobre o Poder como sendo uma forma de dominação. Para ele existem três tipos de dominação legítima cuja submissão se origina de diversos motivos. Segundo Weber (1992, p. 349) a submissão

pode ser determinada diretamente de uma constelação de interesse, ou seja, de considerações racionais de vantagens e desvantagens (referente a meios e fins) por parte daquele que obedece, mas também pode depender de um mero costume, ou seja, do hábito cego de comportamento inveterado; ou pode, finalmente, ter o seu fundamento no puro afeto, ou seja na mera inclinação pessoal do dominado.

A dominação legal que é baseada em regras estatuídas aceitas pelo grupo submetido e também por quem manda. Pode-se afirmar, segundo Weber (1992), que esse tipo de dominação corresponde à estrutura moderna de Estados e Municípios e, também, a de empreendimentos privados. O instrumento usado nesse tipo de dominação é a burocracia na qual o quadro de funcionários, organizados em uma estrutura hierarquizada, obedecem às ordens dos superiores. Há o direito de queixa daqueles que se sentem prejudicados de acordo com regulamentação específica. Essa estrutura de dominação se baseia na disciplina na qual, aqueles que se submetem o fazem voluntariamente porque assim foi estabelecido em contrato.

A dominação tradicional existe baseada na crença sobre os poderes divinos ou na santidade dos senhores dominantes. Os súditos se submetem as ordenações por que consideram que não há outra forma de existência possível, devido à força das tradições. O que domina as relações entre senhor e súditos é a fidelidade e não o sentido de dever ou disciplina como na dominação legal. As estruturas patriarcal e estamental são derivações da dominação tradicional que especificam a posição do quadro administrativo em relação à figura de poder. O primeiro reflete a completa dependência pessoal do senhor por parte dos servidores que são recrutados devido a afinidades e conforme o seu arbítrio. Os membros do staff não têm qualquer direito ou influências sobre os desígnios senhoriais. Para Weber (1992) “A dominação patriarcal (do pai de família, do chefe da parentela ou do ‘soberano’) não é senão o tipo mais puro de dominação tradicional. [...] A fidelidade inculcada pela educação e pelo hábito [...] constitui uma célula reprodutora das relações tradicionais de domínio.” No sistema estamental de dominação o quadro administrativo é composto por servidores independentes investidos nas posições ou cargos por privilégios concedidos ou direitos adquiridos contratualmente. Assim sendo, não podem ser despojados das suas qualificações de forma arbitrária. A administração, ainda que de forma limitada, é autocéfala e autônoma, exercendo o comando por sua própria conta, alheia aos interesses do senhor.

A dominação carismática é exercida a partir da devoção afetiva à pessoa do senhor e seus dotes sobrenaturais. Aqui a pessoa que domina é o líder e a comunidade de seguidores é o séqüito que acredita nas faculdades mágicas deste, sua capacidade intelectual ou de oratória. A força nesse tipo de dominação é mantida enquanto permanecer ativa a fonte do prestígio, quando decai a fé dos que o seguem ou o poder divino o abandona o seu domínio torna-se caduco. O quadro administrativo é constituído a partir do carisma e vocação pessoais, diferente de outras motivações como qualificação profissional, dependência pessoal ou a posição social como acontece em outros tipos de dominação. Weber (1992, p.355) assinala

que, nesse caso “A administração – na medida em que assim se possa dizer – carece de qualquer orientação dada por regras, sejam elas estatuídas ou tradicionais.” As figuras emblemáticas desse tipo de dominação são o profeta, o herói guerreiro e o demagogo que se caracterizam pelo uso do irracional, ou seja, pelas revelações, a criação momentânea, a ação, o exemplo e as decisões particulares. O senhor carismático deve-se fazer acreditar pela graça divina ou força sobrenatural. Surge daí a legitimidade carismática cuja negligência por parte dos submetidos é passível de castigo divino. Se, no entanto, ele ‘perde’ seus poderes sobrenaturais ou não consegue prover a segurança e o bem estar da comunidade deve se penitenciar, retirar-se do poder ou até sacrificar-se.

4.3. A DIMENSÃO POLÍTICA DO PODER

A política, do grego *politike* ou *πολιτική*, assim definida por Aristóteles (2002), são os negócios públicos dirigidos pelos cidadãos¹: costumes, leis, erário público, organização da defesa e da guerra, administração dos serviços públicos (abertura de ruas, estradas e portos, construção de templos e fortificações, obras, etc.) das atividades econômicas (moeda, impostos e tributos, tratados comerciais, etc.) e espirituais da Cidade Estado, ou Pólis. Quem assume a direção e define as regras na dinâmica dos negócios públicos, exerce o poder político que deve ser praticado em nome do bem comum, como detalha Aristóteles (2002, p. 59):

É próprio da sabedoria, tanto a de cada homem em particular quanto a de todo Estado² em geral, dirigir suas ações e sua conduta para o melhor fim. Ora, muitos pensam que comandar seus semelhantes, se praticado com despotismo, é uma grande injustiça, mas que, se se comanda politicamente, não é uma injustiça, mas somente um obstáculo à própria tranqüilidade. Alguns, pelo contrário, julgam que a vida ativa e consagrada aos negócios públicos é a única digna do homem e que jamais se acharão na vida privada tantas ocasiões de exercer cada virtude quanto no trato dos negócios públicos e no governo do Estado.

Para Ransom Giles (1985, p.1) “as manifestações do fenômeno poder são incalculáveis, mas todas elas assumem caráter político em função da **socialização** [grifo do autor] da sua finalidade.” O grupo social utiliza a política, a partir dos valores estabelecidos, como instrumento para o alcance dos objetivos comuns. Por esse motivo, mais do que um aglomerado de indivíduos num espaço determinado, uma sociedade política justifica-se pelos os valores que lhe são impostos, que surgem a partir de uma consciência coletiva.

Observa-se que a política é a dimensão da sociedade onde ocorrem as relações mais concretas de poder, ainda que na vida privada essas relações possam ser verificadas, seja entre

¹ A palavra cidadão vem do grego *πολίτης*, ou seja, político.

² A origem da palavra Estado vem de *Pólis*.

pais e filhos, marido e mulher, empregados e patrões. No entanto, essas últimas não são objeto da categoria do poder político, como enfatiza Aristóteles (2002, p. 59) “Não entra no plano da *Política* determinar o que pode convir a cada indivíduo, mas sim o que convém à pluralidade.”

O Poder político, assim como o conceito de poder que o compõe, tem sido tomado, no todo, muitas vezes, apenas por quanto há o desvirtuamento do objetivo original de construção de uma sociedade justa e feliz, e exercido em nome dos interesses de um ou de poucos, em detrimento do bem estar coletivo. Srour (1987, p. 67), parece ser signatário dessa visão e retrata o poder político como “[...] regulação da existência coletiva, poder decisório, luta entre interesses contraditórios, disputa por posições de mando, confrontos mil entre forças sociais, violência em última análise.”

O conceito clássico de Aristóteles (2002, p. 162) diz, porém, que,

[o] bem é o fim de toda ciência ou arte; o maior bem é o fim da política, que supera todos os outros. O bem político é a justiça, da qual é inseparável o interesse comum, e muitos concordam em considerar a justiça, como dissemos em nossa *Ética*, como uma espécie de igualdade.

Duso (2005, p. 15), enuncia que o conceito de poder antigamente não era associado à maneira de conceber a política nem as relações entre os homens, através da “tradição da filosofia prática”. Na sua gênese, porém, foi concebido através da negação da dignidade e legitimidade dessa tradição. O autor remete a visão aristotélica, onde a polis é natural e, conseqüentemente, o homem é um “animal político”, muito mais no sentido de necessidade de bem viver, do que do exercício político propriamente dito. O seu entendimento, no entanto, é no sentido específico da política moderna, “[...] baseada no conceito de poder e na separação entre público e privado.”

O conceito de Duso (2005, p.15) sobre política, ou poder político, passa pela percepção de que o que está em jogo não é a ação dos homens e sim uma questão de ordem,

ordem aqui entendida como aquela a ser construída, encerrando o conflito e determinando uma paz duradoura.

Nesse contexto, é elaborado o conceito de poder, ou seja, a obrigação política, como se costuma entendê-la: capaz de implicar, em outras palavras, uma força própria do corpo político superior àquela de todos os indivíduos, uma força que é garantia de paz justamente porque todos lhe são submetidos.

Para Duso (2005) a forma de perceber o poder político, tradicionalmente, partia da necessidade de uma ação de governo para todo e qualquer grupo social, visto que, tanto na esfera privada como pública, enfrentava-se a questão da busca pelo bem comum, que não se subordinava à vontade individual. Sob esse enfoque a ação de governo é interpretada, segundo a ótica atual de poder, como estratégia de dominação para submeter os governados à vontade dos governantes. Aristóteles (2002, p. 105) já dizia que, “O governo é o exercício do poder supremo do Estado”, ou da *Pólis*.

Lebrun (2004) se contrapõe ao conceito de Política de Aristóteles. Ele preconiza que a comunidade ou *societas* não pode mais ser entendida como a congregação de indivíduos regida por um poder centralizado que busca o bem comum. Na sua visão o conjunto social é composto por indivíduos ocupados com seus próprios afazeres e, por isso, devem ser protegidos pela Política ou invés de participarem dela.

Foucault (1979, p. 176) considera que,

[a] política é a sanção e a reprodução do desequilíbrio das forças manifestadas na guerra. Em segundo lugar, quer dizer que, no interior desta ‘paz civil’, as lutas políticas os confrontos a respeito do poder, com o poder e pelo poder, as modificações das relações de força em sistema político, tudo isto deve ser interpretado apenas como continuações da guerra, como episódios fragmentações, deslocamentos da própria guerra.

Para Duso (2005, p.18) a partir de concepções mais atuais afirma-se como prevalente “[..] a igualdade dos homens e o novo conceito de liberdade, que consiste em depender somente da própria vontade, em ser livres de obrigações e obstáculos que impeçam a expressão dos seus próprios poderes naturais. [...] Agora, o poder é único e pertence a todo o

corpo político [...]” Esse fato impede que a vontade de um indivíduo, apenas por suas características ou posição, se sobreponha a dos demais. Todos são iguais, o poder de um deve, então, ser legitimado por todos, apenas como “representante do sujeito coletivo”. Por outro lado, este “sujeito coletivo” só será considerado realmente ativo através da “expressão da vontade e da ação do representante”. “Essa concepção de poder comporta a separação entre a ação pública e política e o agir privado dos indivíduos.”

O Estado aparece então como a concretização e a forma organizada de poder político. As normas, a estrutura e a delimitação do espaço físico vão especificar se o Estado, em termos administrativos, trata-se de município, de estado ou da união. Ainda que o Estado possa ser visto como um tipo ideal, a análise e identificação de uma realidade específica só avançam quando se consideram as características particulares dessa realidade do ponto de vista de sua formação histórica. Assim, a próxima seção foca a construção dos aspectos constitucionais da realidade do Estado brasileiro.

4.4. ASPECTOS DE BASE DA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A formação do Estado brasileiro caracterizou-se por influências culturais lusitanas e foi determinada pela condição de país colonizado. Um dos aspectos que parece ser fundamental para o entendimento da fundação do estado brasileiro é a lógica de sociedade dos países ibéricos. Entre esses povos a auto-suficiência é estimulada e reforçada como característica fundamental e que também foi impressa nas relações sociais brasileiras. Segundo Holanda (1995, p.37), “as teorias negadoras do livre-arbítrio foram sempre encaradas com desconfiança e antipatia pelos espanhóis e portugueses. Nunca eles se sentiram muito à vontade em um mundo onde o mérito e a responsabilidade individuais não encontrassem pleno reconhecimento.” Nesse sentido, essa mentalidade pró individualismo, desfavoreceu a associação entre os homens com vistas ao benefício comum, transferindo essa responsabilidade para um ente externo.

Holanda (1995, p.38) informa que para os povos da península ibérica, “à falta dessa racionalização da vida, que tão cedo experimentaram algumas terras protestantes, o princípio unificador foi sempre representado pelos governos. [...] organização política artificialmente mantida por uma força exterior [...]”. Por via de consequência não floresce entre esses povos a idéia do empreendimento como algo nobre e digno de respeitabilidade social. Holanda (1995, p.39) conclui que “O certo é que, entre espanhóis e portugueses, a moral do trabalho representou sempre fruto exótico. Não admira que fossem precárias, nessa gente, as idéias de solidariedade.” Esse pensamento é complementado por Holanda (1995, p.38) dizendo que para eles a ociosidade e a vida contemplativa são muito mais dignas e respeitáveis “do que a luta isana pelo pão de cada dia. O que ambos admiram como ideal é uma vida de grande senhor, exclusiva de qualquer esforço, de qualquer preocupação.”

Além da aversão ao esforço próprio para a conquista de melhorias havia, por outro lado, o gosto pela aventura como possibilidade de mudança instantânea de condição de vida.

Para Holanda (1995, p. 46),

o gosto da aventura, [...] teve influência decisiva (não a única decisiva, é preciso, porém, dizer-se) em nossa vida nacional. Num conjunto de fatores tão diversos, como as raças que aqui se chocaram, os costumes e padrões de existência que nos trouxeram, as condições mesológicas e climatéricas que exigiam longo processo de adaptação, foi o elemento orquestrador por excelência. Favorecendo a mobilidade social, estimulou os homens, além disso, a enfrentar com denodo as asperezas ou resistências da natureza e criou-lhes as condições adequadas a tal empresa.

Esses matizes culturais e, mais tarde, a malemolência e submissão do povo escravizado, dão conta da dinâmica social que se estabeleceu no Brasil colônia. Além dos aspectos culturais trazidos pelos próceres de Portugal, o Estado brasileiro sofreu decisiva influência, na sua constituição, da organização econômica aqui implantada a partir de uma sociedade ruralista. Holanda (1995, p.73) pontua que “É nas propriedades rústicas que toda a vida da colônia se concentra durante os séculos iniciais da ocupação européia [...], e pode dizer-se que tal situação não se modificou essencialmente até a Abolição.” Holanda (1995, p.73) detalha as influências políticas dessa formatação econômica quando diz:

Na monarquia eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram os filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos, dominando parlamentos, os ministérios, em geral todas as posições de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio.

O sistema administrativo da coroa lusitana exerceu influência determinante no desenvolvimento político administrativo brasileiro que transitou entre o patrimonialismo, patriarcalismo, chegando ao coronelismo e o mandonismo. Atualmente observa-se ainda o clientelismo, passando-se para a burocracia estatal e chegando-se a um proto gerencialismo. Essas categorias teóricas, que definiriam a dinâmica do poder, aconteceram de forma sucessiva, substitutiva, mas também de forma superposta e simultânea em vários momentos históricos. Pinho (1993, p.76) nos explica como se dá esse processo quando fala que “A

história no Brasil é uma história de acumulação de fenômenos onde não ocorre ruptura, onde o novo se amolda o velho e, dialeticamente, o velho se amolda ao novo.” Com a finalidade de esclarecer o processo de transformação pelo qual passou o Poder político no Brasil, tipos observáveis dessa evolução são descritos a seguir.

4.4.1. Patrimonialismo

A interdependência, que beira a simbiose, entre os atores sociais das esferas econômico-sociais e as políticas, estabelecida desde os primórdios da formação do estado brasileiro, foi denominada de patrimonialismo por Faoro (1987). Esse seria o conceito do capitalismo politicamente orientado, no qual a comunidade política conduz e dá o ritmo dos negócios, privados em primeira instância e públicos na seqüência, sem que haja uma clara delimitação do que é um e do que é outro. Para Faoro (1987, p.733) esse processo se constitui “[n]a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi.” Mais adiante Faoro (1987, p. 733) detalha o interesse econômico que orienta as ações ditadas pelo patrimonialismo estatal,

incentivando o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro como jogo e aventura, ou, na outra face, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, com seus componentes civil e militar.

O quadro administrativo que dá forma ao patrimonialismo transita da aristocracia para o estamento burocrático sem apresentar mudanças estruturais, representando antes uma forma de acomodação indicativa de sobrevivência ao longo dos tempos. Quando o poder se subdivide, abaixo da influência do quadro administrativo, aparece o patriarcalismo, expresso sob a forma de mando no caso dos fazendeiros, senhores de engenho e dos coronéis. Pode-se interpretar que o patriarcado e a burguesia mercantil sustentam e suportam o estamento aristocrático-burocrático como se vê em Bresser Pereira (2001, p. 4) que diz: “Este estamento não é mais senhorial, porque não deriva sua renda da terra, mas é patrimonial, porque a deriva do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros.” Mais adiante Bresser Pereira (2001, p. 4) nos explica a dinâmica do

patrimonialismo. “O Estado arrecada impostos das classes, particularmente da burguesia mercantil, que são usados para sustentar o estamento dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem.”

Humberto Falcão Martins (1997) sustenta o pressuposto aqui apresentado de que a administração pública contida no Estado brasileiro tem suas ações fundamentadas em um “etos fortemente patrimonialista, presente na herança cultural lusitana.” Para o autor a coroa portuguesa transferiu para a colônia ultramarina no Brasil os costumes da sociedade quinhentista baseada em aversão ao trabalho, mania nobiliárquica, decadência da família, predação e rapinagem. Isto se refletia em uma estrutura administrativa viciada envolvendo um vasto elenco de personagens que começava com o governador-geral e passava por capitães, ouvidor-geral, provedor-mor, capitães-generais, desembargadores, letrados, juizes todos protegidos ou parentes da realeza. A guisa de sustentar o poder do monarca localmente, essas pessoas eram agraciadas com benesses e privilégios do Estado, além de locupletar-se de parte das riquezas exploradas.

Por fim Martins (1997, p. 175) afirma que o “[...] Estado brasileiro e a administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas [...]” e assim permaneceram no Brasil colônia, no primeiro e no segundo reinados.

Esse era um sistema político e econômico onde a distribuição dos recursos públicos se dava de acordo com as relações de amizade e parentesco; concediam-se favores para familiares e amigos que eram empregados como funcionários para executarem tarefas e projetos particulares, a despeito de suas questionáveis e até condenáveis qualificações; onde os contratos e concessões públicas eram destinados aos apadrinhados. Nesse contexto verifica-se “uma baixa consciência do interesse público e da *res publica*.” (MAINWARING, 2001, p.228)

4.4.2. Patriarcalismo

A evolução do processo político no Brasil não ocorreu de forma linear, com mudanças sucessivas ou encadeadas. Observaram-se marchas e contramarchas no sistema político que evidenciam a dificuldade de romper com as tradições impostas pelas classes dominantes, ainda que houvesse grupos interessados principalmente na modernização da economia no intuito de auferir ganhos e na acumulação monetária. Certas iniciativas modernizantes muitas vezes entravam em choque com “o patriarcalismo e o personalismo fixados entre nós por uma tradição de origens seculares. [...] os choques nem sempre eram evitáveis e, nestes casos, a tolerância se mudava sem dificuldade em desconfiança e a desconfiança em oposição calorosa.” (HOLANDA, 1995, p. 79).

Em particular pode-se identificar o patriarcalismo como uma das maneiras do tradicionalismo perpetuar-se historicamente, através de uma forma de condução das questões políticas onde a prioridade é a preservação dos deveres para com a família e os grupos interligados por laços de parentesco, e que pode ser observado até hoje.

Segundo tal concepção, as facções são constituídas à semelhança das famílias, precisamente das famílias de estilo patriarcal, onde os vínculos biológicos e afetivos que unem ao chefe os descendentes, colaterais e afins, além da famulagem e dos agregados de toda sorte, hão de preponderar sobre as demais considerações. Forma, assim, como um todo indivisível, cujos membros se acham associados, uns aos outros, por sentimentos e deveres, nunca por interesses e idéias. (HOLANDA, 1995, p. 79)

Essa forma de engenho social, que toma como exemplo de estrutura a organização familiar patriarcal, simula essas mesmas relações entre governantes e governados, tornando-as pretensamente justas e generosas como são as atitudes e providências de um pai para com sua prole. Através dessa estratégia subliminar, que se utiliza de cuidados pseudo paternais, os governados se submetem cordialmente às determinações do governante.

A família patriarcal fornece, assim, o grande modelo por onde se não de calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados, entre monarcas e súditos. Uma lei moral inflexível, superior a todos os cálculos e vontades dos homens, pode regular a boa harmonia do corpo social, e portanto deve ser rigorosamente respeitada e cumprida. (HOLANDA, 1995, p. 79)

4.4.3. Coronelismo

Outra forma de relação de poder que explica a evolução do Estado brasileiro pode ser verificada a partir da mudança de regime político, quando a República sucede o Império e surge o coronelismo. Segundo Carvalho (1997) com aporte dos conceitos de Vitor Nunes Leal, o coronelismo é um sistema político que se inscreve nesse período histórico, fruto de uma conjunção entre fato político – o federalismo que durante a Primeira República sucedeu o centralismo imperial; e o panorama econômico da época - a decadência financeira dos proprietários rurais. Com a instituição do federalismo surge o governador do estado que tem poderes amplos e reforçados. Ao contrário do antigo presidente da província, que podia ser retirado do posto, a qualquer momento, pelo Ministério, o governador era eleito com ajuda das máquinas partidárias estaduais.

Carvalho (1997) nos informa que a queda do poder econômico dos donos de terra diminuía, também, a influência dos coronéis sobre dependentes e rivais. Nesse contexto a presença do Estado no cenário político aumentava na esteira da decadência dos coronéis. O coronelismo, então, se constitui numa forma de manutenção dessa influência baseada num sistema de troca de apoios entre o governo e os coronéis.

O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle de cargos públicos [...]. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão apoio ao presidente da República em troca de reconhecimento deste de seu domínio no estado. (CARVALHO, 1997, p. 231)

Faoro (1987) nos ensina que o coronelismo, longe de ser um fenômeno inusitado, configura-se como uma reformulação do patrimonialismo central do Império que se transmuta a partir do viés estadualista e agrário da República. A figura emblemática desse sistema político-administrativo, o coronel, que era o chefe do regimento municipal, é selecionado entre membros proeminentes e abastados da sociedade local. No entanto, a riqueza não era

uma condição substantiva ou única, havia coronéis remediados que eram nomeados por conta da sua influência política regional.

Ocorre que o coronel não manda porque tem riqueza, mas manda porque se lhe reconhece esse poder, num pacto não escrito. Ele recebe [...] uma fluida delegação, [...] graças à qual sua autoridade ficará sobranceira ao vizinho, guloso de suas dragonas simbólicas e das armas mais poderosas que o governador lhe confia. O vínculo que lhe outorga poderes públicos virá, essencialmente do aliciamento e do preparo das eleições, notando-se que o coronel se avigora com o sistema da ampla eletividade dos cargos, por semântica e vazia que seja essa operação. (FAORO, 1987, p.622)

O fato de o município não ter, à época, autonomia financeira muitas vezes determinou, segundo Soares (1973, p. 113), o fortalecimento de uma elite articulada que trocava a habilidade de conseguir recursos, infra-estrutura, equipamentos e até empregos pela condução dos destinos da política local como pode ser observado no seguinte comentário:

A utilização de verbas e empregos públicos estaduais e federais com objetivos políticos pessoais não foi e nem é infrequente na política municipal brasileira. Esta é uma grande fonte de poder político, permitindo financiar, em parte ou em todo, o ônus decorrente da vida política, gratificar correligionários etc.

4.4.4. Mandonismo

Outra forma de expressão do poder apresentada pela literatura e trazida por Carvalho (1997, p. 231) é o mandonismo. Segundo o autor

[r]efere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão [...], ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à política. O mandonismo não é um sistema é uma característica da política tradicional.

Carvalho (1997) esclarece ainda que o mandonismo é, repetidamente, identificado com o coronelismo na literatura brasileira, o que ampliou o entendimento sobre o conceito. No entanto, deram-lhe tanta amplitude analítica, identificando mandões urbanos com os coronéis e até encontrando um coronelismo sem sua figura central, que lhe subtraíram o valor heurístico.

Do isolamento em latifúndios no interior surgem, a partir de novas pesquisas, outras interpretações para a figura do coronel sem que haja correlação com a dinâmica política anterior. São comerciantes inclusive aqueles envolvidos com exportação, médicos e padres, quase todos envolvidos com a política estadual, alguns com a federal. Aqui o que se configura na visão de Carvalho (1997) é a definição de mandão, personagem que sempre existiu sustentado por uma dependência do poder econômico e social imposto à parentela e aos agregados.

Esse senhor absoluto, que determinava o destino de todas as coisas e pessoas, muitas vezes baseado na força e na violência. “A violência presente no mandonismo da política coronelista do município de São João da Ponte, **ainda que apresente suas peculiaridades, não é algo exclusivo de sua localidade e tempo, mas sim de um contexto político-social do país** [grifo da autora]. Violência e mando foram instituídos no Brasil desde a sua efetiva colonização. (PORTO, MARTINS, 2004, p. 74)

4.4.5. Clientelismo

Outro conceito relevante para esclarecer a história política, ou do Poder político, do país é o clientelismo. Carvalho (1997, p. 233) nos esclarece de que se trata de “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.”

O clientelismo é um fenômeno amplo característico dos sistemas políticos brasileiros que, ao longo da história, aumentou e diminuiu sem desaparecer completamente como o coronelismo, pelos menos em termos conceituais. Pode-se dizer até que, na atualidade, com o fim do coronelismo *strictu senso* e a diminuição do mandonismo, o clientelismo se ampliou, na medida em que os políticos, de modo geral, “trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças a sua capacidade de influir no poder executivo.” (CARVALHO, 1997, p. 233)

E, mesmo sem a intermediação dos chefes políticos, quando estes perdem seu poder de influência, os governos ainda continuam a estimular relações clientelísticas com os eleitores para manter o controle sobre seus votos.

Para Santin (2007, p.2)

[a]o político interessa o voto, já o eleitor tem em vistas algum tipo de favor, como emprego, vaga na escola, atendimento médico, bens materiais. Trata-se de uma troca de favores.

Uma das características do clientelismo é o personalismo, em que as relações políticas têm natureza eminentemente pessoal, comprometendo o interesse público e a distribuição social dos recursos do país para atender a interesses privatísticos, privilegiando os eleitores que vão trocar seus votos por favores pessoais.

Para Scott P. Mainwaring (2001, p.227), o clientelismo brasileiro é dinâmico com nuances que vão do tradicional ao moderno, do rural ao urbano. “O clientelismo tradicional se assentava numa

sociedade agrária em que os direitos de cidadania se aplicavam a uns poucos. Agindo em consonância com as autoridades governamentais, os grandes fazendeiros eram os chefes do sistema político. Comportavam-se como padrinhos para seus arrendatários e não precisam distribuir recursos de monta para sustentar uma clientela local.” As trocas de favores eram baseadas em relações pessoais e intensas que persistem até hoje em rincões afastados dos grandes centros urbanos.

O autor considera que no clientelismo moderno e urbano as relações não são tão personalizadas, pois, inclui a figura do intermediário a quem a clientela, ao invés de obediência, devota simpatia e lealdade. É nesse momento que o voto vira uma mercadoria que pode ser trocada por ampla gama de bens e serviços públicos. “A versão moderna [do clientelismo] se realiza no contexto de um mercado político, especialmente nas democracias. Os líderes comunitários, prefeitos e pessoas carentes dispõem de alternativas para trocar de lealdades.” (MAINWARING, 2001, p.227)

4.4.6. Burocracia Estatal

Em outro momento expressivo na evolução política brasileira encontramos o que poderia chamar-se de Burocracia Estatal. Na década de 20, governar, segundo Faoro (1987, p. 699) “seria ofício pedagógico de grupos remanescentes da velha República, remodelada autoritariamente.

A classe média, sobretudo a nova classe média (*white collar*)³, sem papel político na sociedade, desenhada pelas camadas dominantes, [...] [encontra aí uma] oportunidade de ajustar-se ao Estado, que a banira [...] como parasitária e improdutiva.” A partir de 30, com ascensão de Vargas, “o aparelhamento estatal centralizador comandava a vida das instituições.” (FAORO, 1987, p. 703-704) O mesmo autor (1987) nos esclarece que a classe dos burocratas vinculados aos órgãos de controle e intervenção econômica, em expansão, abria amplas possibilidades de emprego para a classe média e, por isso mesmo, confundiam-se.

Bresser-Pereira (2001, p. 9) também explica esse período da história política do Brasil. Com Getúlio Vargas no poder, o país viveu sob um regime populista e autoritário. No entanto, esse governo impõe um poderoso processo de transição político-econômica baseada no centralismo, ou seja, no “poder da União sobre os estados federados e as oligarquias locais, e dá impulso ao processo de industrialização.” No esteio desse processo ascendem ao poder duas novas classes: a burguesia industrial e a classe média tecnoburocrática, surgidas como sucedâneas, respectivamente, da burguesia mercantil e do estamento burocrático patrimonialista. “Além da clássica tarefa política e administrativa, a nova burocracia passava a ter uma função econômica essencial: a coordenação das grandes empresas produtoras de

³ Colarinho branco, referência aos burocratas.

bens e serviços, fossem elas estatais ou privadas.” Nasce a burocracia estatal com indiscutíveis poderes políticos. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 9)

Para Bresser-Pererira (2001, p. 12) já no governo de Vargas embalada pela reforma burocrática de 1936-38, surge o germe de uma administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia o DASP. Segundo Pinho (1993, p.60) “A criação do DASP tem sido apontada como a implantação de uma burocracia racional de tipo weberiana no Brasil.”

Bresser-Pereira (2001) entende que essa iniciativa, entretanto, não foi suficiente para romper com o modelo burocrático estatal com traços do antigo estamento patrimonial. A burocracia moderna ainda não atendia “às reais necessidades contraditórias da sociedade e das políticas brasileiras. O Estado necessitava de uma burocracia profissional, mas fazia concessões ao velho patrimonialismo, que na democracia nascente, [depois da queda de Getúlio Vargas], assumia a forma de clientelismo. Por outro lado, a elite burocrática que assumiria o papel de liderança política na transição para o capitalismo industrial deveria ser profissional, mas liberada das amarras do formalismo burocrático.”

Martins (1997, p. 176) faz um resumo das transformações por que passou a burocracia estatal no período que vai de 1945 a 1964. Esse é uma fase de redemocratização do país com reflexos sobre as estruturas institucionais do estado. Nesse período ocorreram várias mudanças como o

desmonte institucional do Estado novo, a tentativa de reintrodução do dirigismo estatal no governo Vargas, a adaptação institucional às estratégias desenvolvimentistas estatais no governo JK [...] tem em comum a incapacidade ou inconveniência de se aumentar o nível de racionalidade da administração pública, pautada numa finalidade predominantemente clientelista.

Nessa fase, segundo Martins (1997), a cada governo que se instalava novas iniciativas eram buscadas para estabelecer uma organização político-administrativa com pretensões de racionalidade e eficiência porém sem conseguir banir totalmente as antigas práticas clientelistas. No governo Dutra houve a desativação de estruturas de controle do pós guerra com intenções liberalizantes, no entanto a máquina governamental foi aumentada sob os auspícios dos políticos da época. No seu retorno ao

poder em 1952 Vargas planejou uma extensa reforma administrativa mas não chegou a reativar o DASP. No governo JK, embalado pelo projeto de realizar o desenvolvimento de 50 anos em 5 e ajuda de missões americanas, houve o apogeu do modelo de planificação. Durante o exercício do seu mandato JK foram adotadas várias medidas (criação da Cepa e da Cosb, por exemplo) com o objetivo de dar mais agilidade à máquina estatal e atender ao aumento da demanda por soluções administrativas. No entanto, essas ações de cunho simplificador e racional esbarram no espírito de corpo da burocracia existente. O Estado, com seus propósitos desenvolvimentistas, se rendeu ao imobilismo estatal e, mesmo em plena democracia, abriu precedente para a troca de favores clientelista através de generosas nomeações e do empreguismo abandonando de vez o sistema de mérito. No governo Quadros e Goulart até por conta da sua brevidade nenhuma grande reforma foi realizada, ainda que algumas propostas da comissão Amaral Peixoto (no governo Goulart) voltadas para revisão de processos administrativos fossem aproveitadas *a posteriori*.

Em 1964 com a instalação do regime militar foi estabelecida uma profunda reforma no âmbito da administração federal com vistas a melhorar o seu funcionamento na direção do desenvolvimento. O modelo desenvolvido estava baseado “em princípios como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa; e desconcentração (*descentralização funcional*, no texto legal), notadamente por intermédio da administração indireta [...]”.(MARTINS, 1997, p. 178)

A implantação de uma burocracia racional, moderna justificava-se dentro do espírito revolucionário de conduzir o País a um nível de desenvolvimento até então nunca empreendido. Esse novo nível passava pela admissão da necessidade da via industrializada como meio de construir um país condizente com o potencial de seus recursos e com a sua expressão espacial e baseava-se na constatação da incapacidade da burguesia nacional de um empreendimento desse fôlego. A implantação de uma burocracia moderna representava por outro lado o deslocamento de uma burocracia patrimonialista que dominava o Brasil compatível com suas estruturas políticas. (PINHO, 1993, p. 60)

Os objetivos de crescimento econômico foram atingidos obtendo-se, por conta disso, legitimidade para o regime autoritário. Por outro lado, as influências patrimonialistas, agora incitadas pela tecnoburocracia ao invés da política, estão cada vez mais presentes com o fortalecimento e ampliação da tecnoestrutura necessária para o planejamento e o controle governamental. (MARTINS, 1997)

4.4.7. Gerencialismo

Para Bresser-Pereira (2001, p.20) a história recente da política brasileira passa por um retrocesso burocrático no período entre 1985 e 1989 numa reação ao clientelismo instalado no país naquele período, “mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o ethos burocrático.” A alta burocracia, formada em sua maioria por profissionais competentes, honestos e dotados de espírito público, sentindo-se acuada, injustamente atacada, defendeu-se de forma irracional gerando o desprestígio da administração pública brasileira.

Para o autor, o fim do autoritarismo e a incompetência da burguesia industrial em liderar politicamente o país, fez com que desaparecessem a Sociedade Capitalista Industrial e o Estado Burocrático-Industrial. Na seqüência surge o rascunho de uma de Sociedade Pós-Industrial que inclui as elites burguesas e burocráticas, públicas e privadas, que se ampliaram e se diversificaram, a exemplo da classe trabalhadora. Finalmente, a evolução da política nacional resulta num “Estado Gerencial em formação, a partir do momento em que a Reforma Gerencial de 1995 retoma as idéias de um Estado reconstruído, eficiente e democrático.” Bresser-Pereira (2001, p.20) observa ainda que

[c]om o aumento extraordinário da nova classe média de burocratas ou tecnoburocratas, trabalhando para grandes organizações ou como profissionais de serviços, a sociedade deixa de ser essencialmente uma sociedade de classes para ser cada vez mais uma sociedade de camadas sociais, definidas menos pelo tipo de propriedade ou de relação de produção e mais pelo nível de educação, de prestígio social e de ocupação de cargos na hierarquia das grandes organizações públicas e privadas. Ao mesmo tempo, o problema da competição internacional entre as nações torna-se cada vez mais premente, obrigando as organizações privadas e as públicas a se tornarem mais eficientes. Estava aberto o caminho para a reforma gerencial da administração pública visando reconstruir o Estado nos quadros de uma política democrática e de uma economia globalizada, mas que precisava de um Estado forte para não se submeter à ideologia globalista.

O modelo utilizado para implementar a chamada Reforma Gerencial do Estado no Brasil, segundo Bresser-Pereira (1999, p.6) foi inspirado nos pontos cardeais de reformas gerenciais encampadas por países da OCDE, mais precisamente a Grã-Bretanha, aonde as mudanças focaram:

a) descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia e para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de "agências executivas"; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) "organizações sociais", isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.); g) assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor.

Com base nesse receituário teórico foi construído o Plano Diretor da Reforma que previa também a adoção do Gerenciamento pela Qualidade Total como estratégia de gestão, onde os resultados alcançados pela administração pública são avaliados segundo padrões de excelência empresarial. Aqui o Estado era visto como um empreendimento político, controlado pelo cliente-cidadão consciente dos seus direitos e, mais do que esses, dos seus poderes. “Além disso, reafirmavam-se as idéias da Reforma Burocrática de 1936: fortalecer a profissionalização da burocracia, tornar a administração mais impessoal, e combater o clientelismo.” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 8)

No bojo dessa reforma, quando se intensificou a descentralização de atividades e responsabilidades para estado e municípios, verificou-se um esforço das unidades sub-

nacionais para adequarem as ações da administração pública às novas exigências da sociedade. Estabelecendo uma associação de idéias, Pinho e Santana (2001, p.2) fazem um esforço conceitual para realizar uma translação da teoria de Schumpeter “das áreas da economia e do setor empresarial para a política em geral, e mais especificamente para a política e gestão municipal.”

Nesse sentido ainda há que se enfatizar que

[o] discurso contemporâneo prega a implantação de um Estado mínimo e de um governo empreendedor baseado nos princípios da administração gerencial tomada de empréstimo do setor empresarial. Assim, também objetivamos testar os limites da transposição de um ideário empresarial para a arena governamental. (PINHO E SANTANA, 2001, p.2)

Pinho e Santana (2001, p. 1) trazem o conceito de inovação de Schumpeter “como um dos expedientes para enfrentamento da nova situação” ao nível dos municípios onde se observou a “transferência de atribuições do nível federal”.

Seguindo no processo de analogia empreendido por Pinho e Santana (2001, p.4), aplicando-se os conceitos de inovação de Schumpeter,

os inovadores, os que fazem as novas combinações, podem ser o prefeito mas também secretários do governo assim como gerentes de projetos. Estes estariam caracterizados pelos atributos iniciativa, criatividade, previsão. Por outro lado, quando não há combinações novas, ou seja, quando são mantidas as combinações antigas, tradicionais, não há empresários, não há empreendedores, não há inovação.

Klaus Frey (1996, p. 109) apresenta uma discussão sobre os projetos políticos brasileiros com pretensões de resolver a crise democrática e estatal da atualidade. Das alternativas que se sucederam nas últimas décadas pode-se considerar que o democrata-popular e o social democrata se estabeleceram no cenário político atual. Esse último “tem como maior preocupação a modernização e o enxugamento do Estado [...]”

Como exemplo desse modelo Frey (1996) descreve a administração de Curitiba aonde se evidenciaram, segundo o autor, os aspectos do pensamento político, políticas públicas,

estilo político, arranjos políticos institucionais, gerenciamento da administração municipal social-democrata que se aproxima da lógica do chamado gerencialismo. Os elementos que podem ser destacados são: a) foco no desenvolvimento urbano; b) preocupação com a imagem da cidade como um todo sem esquecer a periferia; c) participação popular massiva na implementação de projetos e reduzida nas etapas de diagnóstico e priorização; d) envolvimento da iniciativa privada na prestação de serviços públicos; e) relações públicas de cunho mais informativo do que educativo; f) relação entre executivo e legislativo pautada na facilidade de negociação devido à hegemonia da situação.

4.4.8. Democracia-Participativa

Pinho e Santana (1998, p.8) entendem que “[a] gestão democrática pode ser vista sob vários ângulos, comportando diferentes definições e qualificações. Consideramos como gestão democrática uma gestão participativa, comunitária, sem paternalismo, com combate ao clientelismo.” Para os autores o conceito de gestão democrática pode comportar várias nuances e graduações como a “hiper-democracia” embutida, por exemplo, no processo decisório delegado aos movimentos [sociais] organizados.

Construindo-se um elenco de atributos de uma gestão democrática desenhada por Pinho e Santana (1998, p.8) pode-se considerar “a deselitização de políticas públicas, facilitando [, à maioria,] o acesso de bens direcionados a uma elite [...]”; “uma nova cultura de relacionamento entre Estado e sociedade civil”; “superação do paternalismo [...] [com a] autonomização dos trabalhadores”; “a participação [...] na concepção, no planejamento, nas decisões, na operacionalização”; “consulta à comunidade [...], o Estado toma a decisão ouvindo a comunidade e não decidindo sozinho”; “preenchimento de cargos técnicos do Estado através do procedimento de eleições”.

Conforme visto anteriormente Frey (1996, p. 109) analisa a evolução dos projetos políticos no Brasil e considera que, na atualidade, restaram o social-democrata e o democrata-popular. Esse último “visa sobretudo à organização da sociedade civil e promover uma reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população.” O autor apresenta os aspectos políticos e administrativos encontrados no município de Santos como exemplo desse modelo, aonde os seguintes elementos podem ser relacionados: a) políticas preferenciais voltadas para justiça social e redistribuição de renda; b) investimentos públicos direcionados para a periferia sem descuidar do centro; c) debate institucional devido à forte oposição política; d) relações públicas desenvolvidas a partir de

meios alternativos; e) estímulo a efetiva participação popular na formulação e priorização de projetos; f) politização do processo decisório; g) uso da mobilização popular para pressionar o legislativo. Observa-se uma convergência entre os pensamentos de Frey (1996) e o de Pinho e Santana (1998) buscando uma conceituação do que seria uma gestão democrática e, mais do que isso, privilegiando a participação popular. Este talvez seja o sistema, ou a forma de gestão, que mais se aproxima da tradução literal do termo democracia, em outras palavras, poder ou governo do povo.

O que se pode concluir de tudo quanto foi exposto acima, tentando-se propor um ciclo evolutivo da história política no Brasil é que a nossa herança lusitana imprimiu marcas profundas nas formas de organização social, política e econômica. O desejo por obter vantagens sem esforços, a desatenção com a coisa pública usada como bem pessoal, o hábito de exigir privilégios porque é ‘amigo do rei’, o interesse individual superlativo em relação ao bem coletivo, a submissão do povo a regimes autocráticos e autoritários, todos esses atributos podem ser associados à cultura implantada pela coroa portuguesa.

Com o desenrolar da história outros atributos se incorporaram a cultura política nacional como a racionalidade burocrática, a tecnocracia, a meritocracia, o desenvolvimentismo estatal, sem que houvesse uma ruptura completa com os sistemas e as estruturas tradicionais patrimonialistas e clientelistas. Finalmente, após a redemocratização do país, inicia-se um processo de fortalecimento da cidadania, com o conseqüente aumento da independência, autonomia, consciência política. A prática democrática, ainda que largamente eivada de ações clientelistas, permite o surgimento de movimentos sociais, lideranças comunitárias, políticos diferenciados e comprometidos com o bem estar coletivo. Surge a democracia representativa e depois participativa, ainda que incipiente e frágil, baseada no debate e no envolvimento dos diversos segmentos sociais. Da mesma maneira tímida

observam-se iniciativas fundamentadas na administração gerencial e baseadas no planejamento, na eficiência, no desenvolvimento sustentado.

5. CONSTRUÇÃO DE UM ROTEIRO PARA ANÁLISE

Uma investigação científica precisa, para seu completo desenvolvimento, de uma peça de análise empírica que visa comparar a teoria construída com a realidade pesquisada. Pode ser entendido como um elemento de ligação entre o levantamento teórico, feito através da exploração da literatura sobre a categoria abordada e o espaço concreto onde os componentes encontrados vão consubstanciar o estudo do problema proposto.(TEIXEIRA, 2006) Trata-se do modelo de análise ou moldura de análise que, conforme Teixeira (2006, f.88) esclarece, é “por si só mais isento de questionamento quanto à questão da replicação.”

Foi citada por Texeira (2006) a dificuldade de encontrar um modelo de análise pronto, e já validado por outros autores, que se aplicasse à pesquisa por ele desenvolvida, devido ao ineditismo do problema e do enfoque utilizado. No presente estudo observou-se a mesma dificuldade, ou seja, não foi encontrada, em outros trabalhos acadêmicos, uma métrica pré-estabelecida que pudesse ser utilizada para realizar uma conexão entre a teoria e o campo empírico. Entende-se por métrica a estrutura organizada em camadas analíticas com conceito, dimensões e indicadores.

Diante da falta de um modelo já testado que abordasse as dimensões Legitimidade e a Dinâmica do Poder, que estivesse organizado até o nível dos indicadores, buscou-se formatar uma estrutura, que foi chamada de roteiro de análise, que permitisse avaliar o campo empírico e capturar os elementos do espaço concreto necessários à complementação da pesquisa.

Através desse estudo busca-se descrever, analisar e compreender o Poder como um fenômeno vinculado às relações sociais. Pretende-se, então, com base nos conceitos trazidos por teóricos como Galbraith, Russel, Srour e Weber que se dedicaram ao estudo do conceito e

estão aqui apresentados, dissecar dois componentes dessa categoria teórica, a Legitimidade do Poder e Dinâmica do Exercício do Poder, ou, simplesmente, Dinâmica do Poder.

5.1. AS DIMENSÕES DA LEGITIMIDADE E DA DINÂMICA DO PODER

Ao longo desse trabalho constatou-se que o Poder e, sobretudo, o Poder Político, é uma categoria complexa e de difícil enquadramento teórico em função das diversas possibilidades de enfoque. Segundo Bobbio, Matteuci e Pasquino (2004, p. 940), apesar de esse fenômeno estar presente nas diferentes formas de relações em sociedade, “o campo em que o Poder ganha o seu papel mais crucial é o da política;”

Tendo sido apresentados alguns estudiosos com pensamentos convergentes, complementares e suplementares sobre poder, foram feitas algumas opções para a construção do roteiro de análise. A primeira escolha foi basear a avaliação de Legitimidade do Poder no trabalho clássico de Weber, com o qual Bobbio, Matteuci e Pasquino (2004, p. 940) concordam dizendo que

o Poder tem sido pesquisado e analisado continuamente e com maior riqueza de métodos e de resultados. Isto é atestado pela longa história e tradição da filosofia política, e é atestado pelas ciências sociais contemporâneas, a partir da análise hoje tornada clássica que do Poder fez Max Weber.

Bobbio, Matteuci e Pasquino (2004, p. 940) informam ainda que a teoria construída por Weber estabelece que “as relações de mando e de obediência, mais ou menos confirmadas no tempo, e que se encontram tipicamente na política, tendem a se basear não só em fundamentos materiais ou no mero hábito de obediência dos súditos, mas também e

principalmente num específico fundamento de legitimidade.” Daí a necessidade de estudar a Legitimidade como componente do conceito de Poder.

Em seu estudo Max Weber (1999) apresenta três tipos de Poder, também chamado por ele de Dominação ou Autoridade, caracterizado a partir do seu fundamento ou origem. São eles: Tradicional, Carismático e Legal ou Racional. Além do tipo carismático, a presente pesquisa utiliza dois subtipos de poder com a intenção de adequar a tipologia de Weber às especificidades do campo de análise em questão: o Tradicional – Patrimonialista, dada a referência recorrente, em textos de vários autores, a uma matriz patrimonialista para explicar a realidade e o Racional-Burocrático, na tentativa de verificar a existência desse modo de legitimidade de poder na administração pública.

A segunda dimensão do Poder analisada nesse estudo e parte integrante do roteiro de análise proposto é a Dinâmica do Poder, entendida como sendo sua face mais concreta e que Bobbio, Matteuci e Pasquino (2004, p. 934) chamam de Poder Atual. “Quando, no exercício do Poder, a capacidade de determinar o comportamento dos outros é posta em ato, o Poder se transforma, passando da simples possibilidade à ação. Assim, podemos distinguir entre o Poder como simples possibilidade (Poder potencial) e o Poder efetivamente exercido (Poder em ato ou atual).” Nesse aspecto o que se pretende é buscar um entendimento sobre algumas formas de ação do Poder Político, ou seja, entender a sua dinâmica.

Aqui a escolha recaiu sobre três formas de ação largamente analisadas por estudiosos contemporâneos como Carvalho (1997), Bresser-Pereira (2001), Frey (1996) e Pinho (1993) e que são identificadas como o atual estágio de evolução da administração pública brasileira. A tipologia escolhida foi: Clientelística, Gerencial-Empresarial e Democrático-Participativa. O objetivo da pesquisa é identificar, nas localidades estudadas, as formas de ação política adotadas pela administração pública, na condição de poder legítimo.

A intenção é desenvolver um quadro que retrate a configuração da administração pública municipal, a partir dos três tipos com maior probabilidade de ocorrência de acordo com o recorte feito sobre a história política do país. A percepção da autora sobre tudo quanto foi apresentado nessa pesquisa é a de que, apesar dos avanços no processo de redemocratização no Brasil, com reflexos também em todas as unidades sub nacionais, verifica-se que o clientelismo ainda é muito presente na política. Percebe-se essa prática no relacionamento entre governantes e governados, entre o legislativo e a sociedade, especialmente nas camadas mais desfavorecidas, nos contextos local, estadual e, certamente, nacional.

Porém, vale salientar, baseado na literatura apresentada, que se podem encontrar exemplos de uma dinâmica gerencial-empresarial em formação e de uma democracia-participativa iniciante. Pretende-se saber, então, se esses tipos, que estão posicionados nos extremos de uma Dinâmica de Poder ideal, são encontrados nos campos de estudo.

5.1.1. Tipologia proposta para Legitimidade do Poder

A consolidação da Legitimidade do Poder como categoria teórica está apoiada no conceito impresso por Bobbio, Matteuci e Pasquino (2004, p. 494) para designar “o fundamento das relações políticas, as razões do vínculo de dependência que elas comportam, em suma, a determinar o porquê do Estado, os motivos que explicam a obediência que os homens prestam ou negam ao poder.” Nesse sentido, segundo os três autores, os estudiosos se ocupam da investigação sobre as origens da legitimação do poder a exemplo de Max Weber que “procurou classificar com sua merecidamente famosa tipologia de três legitimidades: a tradicional, a carismática e a racional.” Em seguida apresenta-se um resumo conceitual da tipologia de Poder em Weber já detalhado no capítulo dedicado a uma revisão da literatura. Desta forma, aqui os tipos são descritos, sucintamente, para recuperar os pontos principais facilitando sua identificação.

5.1.1.1. Tradicional-Patrimonialista

A legitimidade está “baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições representam a autoridade (dominação tradicional) [...]”. (WEBER, 1999, p.141) A origem do poder está na crença de que sempre foi assim e assim deve ser. O poder é muitas vezes herdado do

antecessor. A comunidade ‘não enxerga outra alternativa’ e se submete as determinações dos donos do poder que se sucedem. O uso da força e da coerção é comum.

5.1.1.2. Carismática

A Legitimidade está “baseada na veneração extracotidiana da santidade, poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens reveladas ou criadas (dominação carismática).” (WEBER, 1999, p. 141) A origem do poder está na pessoa, aqui chamado de messias, o grande líder que tudo sabe e tudo determina. A sua Legitimidade está incorporada às suas ações, por tanto os fins justificam os meios. A comunidade se identifica com sua forma de agir, pois entende que essa é a forma certa, adequada para obtenção do bem comum.

5.1.1.3. Racional-Burocrática

Aqui a Legitimidade é “baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal).” (WEBER, 1999, p.141) O caminho para chegar ao poder é institucional, representativo. O poder é entregue pela crença na legalidade do processo e na correção dos objetivos do empoderado. Entende-se que se o processo está correto o resultado também estará.

5.1.2. Tipologia proposta para Dinâmica do Poder

A dimensão aqui estudada diz respeito ao modo como o Poder é aplicado nas relações sociais, especialmente na política, que é o foco dessa pesquisa. A Dinâmica do Poder determina o seu *modus operandi*, ou seja, a forma como os atores sociais articulam os meios na busca pelos fins. A exemplo da Legitimidade aqui são apresentados três tipos de Dinâmica de Poder que, segundo Carvalho (1997), Bresser-Pereira (2001), Frey (1996) e Pinho (1993), estariam alinhados com o pensamento contemporâneo sobre a forma de encaminhamento das ações de governo e representariam o momento atual da Política no país. A revisão de literatura ocupou-se em identificar os componentes centrais dessas dimensões a partir do desenvolvimento teórico anteriormente demonstrado. O objetivo aqui é apresentar, de forma sintética, os elementos marcantes dessas dimensões.

5.1.2.1. Clientelística

O foco da ação é utilizar os órgãos da administração pública com a finalidade de prestar serviços para alguns privilegiados em detrimento da grande maioria da população e está baseado em relações de troca de favores. “De modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.” (CARVALHO,1997, p. 231)

5.1.2.2. Gerencial - Empresarial

O foco da ação é gerenciar o Estado como uma instituição empresarial baseada em metas, resultados e desempenho. Estabelecer índices de produtividade e um sistema de meritocracia para estimular uma melhor performance do funcionalismo. Nesse caso o “[...] gerenciamento administrativo [...] [se orienta] pelo primado do pragmatismo e da eficiência técnica.” (FREY, 1996, p. 117)

5.1.2.3. Democrático-Participativa

O foco da ação é envolver a comunidade no processo decisório. Discutir a missão do Estado e estabelecer a forma de atuação em consenso com os diversos segmentos sociais. O debate é tão importante quanto a ação. O “[...] gerenciamento administrativo [...] [nesse caso se orienta] pelo primado da coerência ideológica, visando à democratização do processo político e a politização da gestão.” (FREY, 1996, p. 120)

5.1.3. Indicadores de Legitimidade e Dinâmica do Poder

Com a finalidade de construir um roteiro de análise que permitisse o estudo das categorias teóricas Legitimidade do Poder e Dinâmica do Poder, aplicável em unidades da Administração Pública Municipal, buscou-se autores que se dedicam ao estudo do conceito do Poder. A autora entende que a pesquisa torna-se mais consistente se, além do estudo teórico que foi desenvolvido, os conceitos sejam elaborados através de verificação no campo empírico. Para isso foi escolhida a metodologia do levantamento a partir do contato direto com os integrantes de uma amostra populacional. A efetividade do instrumento de coleta de dados formatado – questionário com assertivas – depende da utilização de indicadores significativos. Essa etapa da pesquisa fica mais segura quando são considerados indicadores já testados. Dos vários trabalhos apresentados nesse estudo a métrica de Robert Henry Srour, (1987, 1998) foi selecionada para orientar a análise, pois sugeriu indicadores mais adequados ao tipo de abordagem adotada. Srour (1987, 1998), através dos dois trabalhos aqui considerados, estudou o Poder do ponto de vista político e organizacional e registrou uma estrutura de indicadores que pôde ser utilizado para analisar sua Legitimidade e sua Dinâmica, porém empreendendo-se um esforço de adequação. Não se trata, por certo, de um roteiro de aplicação direta, necessitando-se uma adaptação ao enfoque que foi dado nesse trabalho.

Em um dos trabalhos, Srour (1987) examinou as possibilidades em torno dos regimes políticos numa escala que transitou do totalitário ao democrático, passando pelo autoritário e o liberal. Nele o autor listou indicadores que permitiam, na sua visão, a comparação didática entre os regimes, proporcionando um entendimento sobre a tipologia estabelecida.

Os indicadores que ele chamou de aspectos são: Forma de regime, Estado/Sociedade Civil, Processo Decisório, Imagem, Configuração, Mecanismos de Participação, Organização

Predominante, Relação Dominante de Forças. Cada aspecto foi correlacionado com o tipo de regime em análise e recebeu uma avaliação conceitual que expressaria a situação vigente no contexto sócio-político.

Esses aspectos foram considerados e adaptados para o estudo das dimensões escolhidas. A figura 1 traz o quadro desenhado por Srour (1987) na íntegra.

REGIMES POLÍTICOS

Aspectos	Regimes de exceção		Regimes de direito	
	Totalitário	Autoritário	Liberal	Democrático
Formas de regime	Fascista, nazista, stalinista, socialista-estatal, teocrática	Militar, burocrática, oligárquica, teocrática, autocrática, cezarista	Oligárquica, militar, ampliada, democrática	Representativa, participativa, semidireta, direta
Estado/sociedade civil	+ / -	± / -	- / ±	- / +
Processo decisório	Cúpula ideológica	Cúpula burocrática	Cúpula das organizações	Bases das organizações
Imagem	Universo concentracionário	Campo minado	Mercado competitivo	Estado publicizado
Configuração	Fechado	Semifechado	Semi-aberto	Aberto
Mecanismos de participação	Cooptativo, plebiscitário	Cooptativo, clientilístico, corporativo, plebiscitário	Clientilístico, partidário, cooptativo, corporativo	Partidário, corporativo, semidireto, direto
Organização predominante	Partido único, polícia política, burocracia militar ou congregação religiosa	Burocracia militar, burocracia civil ou congregação religiosa	Executivo e parlamento	Parlamento
Relação dominante de forças	Gestores ou gestores empresários, latifundiários e autônomos	Gestores, empresários e latifundiários	Empresários e latifundiários	Empresários e gestores ou gestores e trabalhadores

Figura 1 - Os regimes políticos comparados

Fonte: Srour (1987, p. 234)

Em um trabalho posterior, Srour (1998) construiu seu estudo sobre poder nas organizações criando uma escala de indicadores para analisar a Legitimidade do Poder baseado em Weber e apresentado a seguir através da figura 2.

LEGITIMIDADE

Autoridade moral	Crença	Relações	Lógica	Fontes do mando
Tradicional	Tradições (direito costumeiro)	Particularistas (confiança)	Clânica, patrimonialista	Herança, concessão, cooptação
Racional/legal	Regras (formalidades)	Profissionais, contrato	Empresarial, meritocrática	Êxito, eleição, proficiência
Carismática	Iluminação, dom da graça	Místicas, devoção	Sectária, missionária	Revelação, vocação, saber

Figura 2 - Legitimidade do poder

Fonte: Srour (1998, p. 156)

Aqui os indicadores Crença, Relações, Lógica e Fontes do mando foram correlacionados com os três tipos de legitimidade: Tradicional, Racional/legal e Carismática, no sentido de propor sua caracterização.

A figura 3 a seguir representa o processo de adaptação dos aspectos originais extraídos dos trabalhos de Srour para a elaboração dos indicadores a serem utilizados no instrumento de coleta de dados.

Aspectos Originais		Indicadores Adaptados	
		Legitimidade	Dinâmica
REGIMES	Formas de Regimes	não utilizado	não utilizado
	Estado/Sociedade Civil	Institucionalização (espírito público – Estado x Sociedade)	
	Processo decisório		Tomada de decisão
	Imagem	Imagem pública	
	Configuração		Estrutura configuração
	Mecanismos de participação		Mecanismos de participação
	Organização predominante	não utilizado	não utilizado
	Relação dominante de forças	Forças dominantes	
LEGITIMIDADE	Crença	Crenças estabelecidas	
	Relações		Articulação política
	Lógica		Lógica de ação
	Fonte do mando	Fonte da legitimidade	

Figura 3 – Processo de adaptação dos indicadores de Legitimidade e Dinâmica do Poder

Fonte: adaptado de Srour – 1987, 1998

A figura 4 apresenta a métrica construída pela autora, a partir da adaptação e redistribuição dos indicadores estabelecidos por Srour. Aqui eles são utilizados para analisar os componentes que identificam a Legitimidade do Poder e a Dinâmica do Poder na Administração Pública Municipal. Cada indicador foi correlacionado pela autora à dimensão com a qual estava mais identificado e, em seguida, foi descrito e contextualizado para uma melhor compreensão do processo de adaptação que foi empreendido.

INDICADORES	
Legitimidade do Poder	Dinâmica do poder
<ol style="list-style-type: none"> 1. Imagem pública - identidade, grupo de apoio. 2. Crenças estabelecidas - ideologia, orientação do sistema. 3. Fonte da legitimidade - origem da autoridade, formas de reforço. 4. Forças dominantes – principais atores sociais, grupos influentes. 5. Institucionalização (espírito público-estado x sociedade) – grau de representatividade social. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estrutura, configuração – formatação da máquina administrativa, nível de interação com a sociedade. 2. Lógica de ação - objetivo, foco, vontade. 3. Tomada de decisão - nível de concentração de centros ou participantes do processo decisório, hierarquia, forma de negociação. 4. Articulação política – relações entre os segmentos sociais. 5. Mecanismos de participação- nível e tipos de participação popular.

Figura 4 - Indicadores de Legitimidade e Dinâmica do Poder

Fonte: adaptado de Srour – 1987, 1998

5.1.4. Poder na Administração Municipal

Para efeito de delimitação da esfera de análise desse estudo adota-se o nível do município pois, como Chalita (1999, p.32) comenta, historicamente, “[é] por meio do município que se efetiva a representação da família e dos grupamentos de família na ordem estatal. É no município que as relações são mais intensas.”

No município, célula primária da composição orgânica do Estado, em função da proximidade e intensidade das relações sociais, pode-se observar mais de perto a articulação dos diversos segmentos da sociedade civil. A sociedade civil que pode ser definida através de vários enfoques e identificadas a partir de correntes interpretativas diferentes como, por exemplo, a “enfática” e a “moderada” (COSTA, 1997a apud TEIXEIRA, 2002). A primeira linha de pensamento, comentada por Teixeira (2002, p.42), tem como seus seguidores os pensadores Michel Walzer, Charles Taylor, Jean Cohen, Andrew Arato, entre outros e concebe “[...] a sociedade civil como uma rede de associações autônomas, com interesses comuns, que devem exercer um controle sobre o estado, utilizando-se para isso de meios não só institucionais, como não convencionais.” Já a corrente “moderada”, também analisada por ele, enxerga a sociedade civil através dos cidadãos e instituições cujas virtudes cívicas tem o mercado como princípio ordenador e como substrato a ordem liberal-democrática. Podem-se tomar como exemplos de instituições da sociedade civil as associações de classe, cooperativas de trabalho, sindicatos rurais, movimentos culturais e a população em geral.

Nos municípios de pequeno porte podem-se perceber, ainda mais facilmente, as relações de poder entre e intra segmentos e identificar como as demandas da sociedade, em termos de promoção do bem estar, busca pelo desenvolvimento econômico e social, afirmação

da identidade, respeito às manifestações culturais e cidadania, são contempladas pela administração municipal.

Na atualidade, a partir da constituição de 1988, os municípios assumem um papel relevante no âmbito do Estado, através da descentralização administrativa formal e do efetivo exercício das funções de governo exigidas pela sociedade. No entanto, esse papel que hoje é claro, sofreu grandes transformações. Segundo Santin (2007, p.5) “o Município teve um tratamento subalterno, reduzido a corporação meramente administrativa, apesar dos textos constitucionais, em grande parte, preverem uma autonomia ‘formal’.” Mas adiante a mesma autora caracteriza a mudança de status do município que recebe em 1988 “autonomias administrativa, política e financeira, com capacidade tributária e competências cumulativas, suplementares e também exclusivas, delimitadas constitucionalmente.”

A partir dessa visão o presente estudo tem por objetivo contribuir para construção de um roteiro de análise sobre o conceito do Poder, envolvendo as dimensões da Legitimidade e da sua Dinâmica para ser aplicado, em princípio, em cidades de pequeno-médio do ponto de vista populacional, ou seja, localidades com população em torno de 20 000 habitantes. Acredita-se que um melhor entendimento a cerca dessa categoria teórica possa auxiliar no processo educativo para um adequado exercício do poder no âmbito das Administrações Públicas Municipais.

5.1.5. Os Municípios Pesquisados

Os municípios objeto dessa pesquisa foram escolhidos, dentro do critério populacional considerados de pequeno porte , ou seja, cujas populações estivessem em torno do limite de 20 000 habitantes. Esse patamar pode ser considerado significativo do ponto amostral pois, segundo o IBGE, através da PNAD realizada em 2007, 4 037 municípios têm população com até 20 000 habitantes. Isso significa 72,61% do total de 5 560 municípios brasileiros. (BRASIL, 2007 a) Outro fator importante, levado em conta para a escolha, foi a possibilidade de acesso aos membros da sociedade civil e da administração municipal, em função da metodologia escolhida para a coleta de dados que dependia da confiança e da abertura da pessoa pesquisada. Assim os municípios onde havia pessoas de contato que pudessem intermediar o acesso seriam os mais indicados para a aplicação da pesquisa.

Procurando um campo de coleta de dados que fosse viável do ponto de vista pragmático, mas que fosse significativo para a pesquisa, foram escolhidos dois municípios de pequeno porte do interior do estado da Bahia. Os dois municípios apresentados a seguir são Água Fria da região Nordeste e Irará, localizado na região do Paraguaçu. (BAHIA, 2006) Um terceiro município foi contatado para completar uma tríade que fosse representativa dos municípios de pequeno médio porte da Bahia. O município foi Mata de São João que, no entanto, deixou de manifestar-se sobre sua adesão ao projeto na fase da coleta de dados, o que dificultou a busca por um substituto em função da necessidade de cumprir o cronograma para sua conclusão.

A seguir apresentamos um breve histórico e um panorama da situação econômica, social e política dos dois municípios estudados.

5.1.5.1. Água Fria

a) Informações gerais

Esse município foi criado por força de Resolução Régia de 28 de abril de 1727 com o nome de Vila de São João Batista de Água Fria. O Decreto Imperial de 1832 transferiu a sede para o arraial de Purificação (atual Irará), não tendo, porém, sido executado. Em 1842, Resolução Provincial extinguiu o município e criava o de Purificação de Campos (atual Irará). O município foi restaurado por Lei Estadual de 13 de julho de 1962, com território desmembrado de Irará. A sede, criada freguesia pelo Alvará Régio de 11 de abril de 1718, com o nome de São João Batista de Água Fria, foi elevada à categoria de cidade quando da lei que restaurava o município. Distância da capital: 148 km. (BAHIA, 2006)

A produção agrícola está concentrada nos cultivos de fumo e mandioca. Seu parque hoteleiro registra 06 leitos. No ano de 2001 o município registrou 2 140 consumidores de energia elétrica com um consumo de 3 217 mwh. Segundo dados da SEI/IBGE, o PIB do município para 2003 foi de R\$24,62 milhões, sendo 31,04% para agropecuária, 8,13% para indústria e 60,84% para serviços. (BAHIA, 2006)

A seguir são apresentados três quadros demonstrando a distribuição da população por domicílio, estrutura etária e o IDH-m, registrados através do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, com base em dados do IBGE no anos 1991 e 2000.

<i>População por Situação de Domicílio, 1991 e 2000</i>		
	<i>1991</i>	<i>2000</i>
População Total	14.145	14.718
Urbana	3.122	4.324
Rural	11.023	10.394
Taxa de Urbanização	22,07%	29,38%

Figura 5 – Distribuição da população de Água Fria.

Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

<i>Estrutura Etária, 1991 e 2000</i>		
	<i>1991</i>	<i>2000</i>
Menos de 15 anos	6.340	5.387
15 a 64 anos	6.737	8.143
65 anos e mais	1.068	1.188
Razão de Dependência	110,0%	80,7%

Figura 6 – Distribuição etária da população de Água Fria.

Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

	<i>1991</i>	<i>2000</i>
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,464	0,572
Educação	0,484	0,672
Longevidade	0,522	0,593
Renda	0,386	0,451

Figura 7 – Índice de desenvolvimento humano de Água Fria.

Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Água Fria é 0,572. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8). Em relação aos outros municípios do Brasil, Água Fria apresenta uma situação ruim: ocupa a 5079ª posição, sendo que 5078 municípios (92,2%) estão em situação melhor e 428 municípios (7,8%) estão em situação pior ou igual. Em relação aos outros municípios do Estado, Água Fria apresenta uma

situação ruim: ocupa a 382ª posição, sendo que 381 municípios (91,8%) estão em situação melhor e 33 municípios (8,2%) estão em situação pior ou igual. (PNUD, 2003)

b) Contexto político local

O prefeito, Sr. Manoel Alves dos Santos, foi reeleito em 2004 com 4 633 votos, pertence ao PP. Mais conhecido como Manoel “Potinha” foi vereador eleito com 272 votos nas eleições de 1996 e eleito prefeito pelo primeiro mandato 2000 com 3 858, respectivamente pelo PPB e PP. O atual presidente da Câmara Municipal, Renan Araújo Barros, é vereador eleito pelo PFL, sendo o segundo mais votados com 470 votos. (BRASIL, 2007 b)

A situação política atual em Água Fria é confusa. Há um tempo atrás o prefeito eleito Manoel “Potinha” Alves dos Santos foi afastado por crime eleitoral junto com a vice. Quem assumiu o cargo foi Renan Araújo Barros, o presidente da Câmara, muito novo e inexperiente segundo comentários da população local. O tempo em que passou no cargo se ocupou de criar feriados e pontos facultativos esquecendo da administração municipal propriamente dita. Por exemplo, quando não havia aula nas escolas municipais o Sr. Renan Barros não fornecia o transporte escolar para os alunos da rede estadual, apesar de receber uma verba para esse fim do governo do estado da Bahia. Agora, no mês de outubro, o prefeito que tinha sido cassado ganhou o recurso em última instância no TSE e voltou ao cargo. Renan então voltou a ocupar o cargo de presidente da câmara. A cidade está dividida, mas a grande maioria parece estar do lado do prefeito eleito Manoel “Potinha” Alves dos Santos. (CALDEIRA, 2007)

No estudo feito os participantes da pesquisa avaliaram a administração municipal na vigência da gestão de Renan Araújo Barros.

5.1.5.2. Irará

a) Informações gerais

O município foi criado com a mudança da sede de São João Batista da Água Fria (atual Água Fria), por Decreto Imperial (Regência), de 10 de julho de 1832, para o arraial de Purificação dos Campos. A resolução Provincial de 1833 revogou o Decreto, retornando a sede ao seu local de origem. Em 27 de maio de 1842, a sede foi restaurada para o arraial, recebendo o município a denominação de Purificação dos Campos. A sede, formada freguesia com o nome de Nossa Senhora da Purificação dos Campos, em 1842, foi elevada a cidade, através de lei Estadual, de 1895, ficando com o nome de Irará. Distância da capital 128 Km. (BAHIA, 2006)

Na pecuária são produzidos bovinos, suínos, asininos e ovinos. Seu parque hoteleiro registra 40 leitos. No ano de 2001 o município registrou 5 176 consumidores de energia elétrica com um consumo de 6 435mwh. Segundo dados da SEI/IBGE, o PIB do município para 2003 foi de R\$48,56 milhões, sendo 27,58% para agropecuária, 8,39% para indústria e 64,03% para serviços. (BAHIA, 2006)

A seguir são apresentados três quadros demonstrando a distribuição da população por domicílio, estrutura etária e o IDH-m, registrados através do Atlas do Desenvolvimento Humano com base em dados do IBGE no anos 1991 e 2000.

<i>População por Situação de Domicílio, 1991 e 2000</i>		
	<i>1991</i>	<i>2000</i>
População Total	23.869	25.163
Urbana	7.368	8.657
Rural	16.501	16.506
Taxa de Urbanização	30,87%	34,40%

Figura 8 – Distribuição da população de Iará.

Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

<i>Estrutura Etária, 1991 e 2000</i>		
	<i>1991</i>	<i>2000</i>
Menos de 15 anos	10.238	8.935
15 a 64 anos	12.090	14.379
65 anos e mais	1.541	1.849
Razão de Dependência	97,4%	75,0%

Figura 9 – Distribuição etária da população de Iará.

Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

	<i>1991</i>	<i>2000</i>
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,518	0,647
Educação	0,565	0,769
Longevidade	0,532	0,641
Renda	0,456	0,532

Figura 10 – Índice de desenvolvimento humano de Iará.

Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Iará é 0,647. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8). Em relação aos outros municípios do Brasil, Iará apresenta uma situação ruim: ocupa a 3802ª posição, sendo que 3801 municípios (69,0%) estão em

situação melhor e 1705 municípios (31,0%) estão em situação pior ou igual. Em relação aos outros municípios do Estado, Irará apresenta uma situação boa: ocupa a 109ª posição, sendo que 108 municípios (26,0%) estão em situação melhor e 306 municípios (74,0%) estão em situação pior ou igual. (PNUD, 2003)

b) Contexto político local

O prefeito, Sr. Juscelino Souza de Santos, foi eleito pela primeira vez em 2004 com 8 430, pertence ao PP. O atual presidente da Câmara Municipal é Juarez dos Reis Dias do partido PSC foi reeleito pela terceira vez consecutiva com 332 votos. Nas eleições de 1996 e 2000 teve 339 pelo PPS e 351 pelo PFL, respectivamente. (BRASIL, 2007 b)

Criou-se muita expectativa em torno da candidatura de Juscelino à prefeitura de Irará. Mas logo no início do mandato o grupo que o apoiava se fragmentou e a sua administração perdeu força. Atualmente ele conta com o suporte apenas com as pessoas ligadas à prefeitura. Não tem nenhum apoio dos vereadores e, pelo visto, também não conta com simpatia da maioria da população. O governo de Juscelino vem sendo bombardeado por inúmeras denúncias e acusações de incompetência administrativa. Exemplo disso é que na sua gestão Irará perdeu a ajuda do governo federal para merenda escolar por não conseguir comprovar os requisitos mínimos. Inclusive responde na câmara municipal a um processo por improbidade administrativa. (CALDEIRA, 2007)

Abaixo são apresentados quadros demonstrativos do IDH-m no estado da Bahia com a situação evolutiva entre 1991 e 2000, assim como o quadro geral do IDH-m do Brasil com distribuição entre os níveis baixo (0,200 – 0,500), médio (0,500 – 0,800) e alto (acima de 0,800), que confirmam as informações comparativas dos municípios de Água Fria e Irará. (PNUD, 2003)

	1991	2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,590	0,688
Educação	0,615	0,785
Longevidade	0,582	0,659
Renda	0,572	0,620

Figura 11 – Índice de desenvolvimento humano do estado da Bahia.
 Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Todos os municípios do Brasil

	1991		2000	
	Municípios	População	Municípios	População
0,200 a 0,350	1 (0,0%)	4.948 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
0,350 a 0,500	982 (17,8%)	12.384.719 (8,4%)	21 (0,4%)	228.038 (0,1%)
0,500 a 0,650	2.170 (39,4%)	32.934.529 (22,4%)	1.704 (30,9%)	25.117.446 (14,8%)
0,650 a 0,800	2.336 (42,4%)	85.745.056 (58,4%)	3.207 (58,2%)	81.123.146 (47,8%)
0,800 a 1,000	18 (0,3%)	15.756.555 (10,7%)	575 (10,4%)	63.330.540 (37,3%)
Total	5.507 (100,0%)	146.825.807 (100,0%)	5.507 (100,0%)	169.799.170 (100,0%)

Figura 12 – Distribuição do Índice de desenvolvimento humano do Brasil.
 Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003

6. METODOLOGIA

Para Gil (2002) o capítulo da pesquisa dedicado à metodologia deve desincumbir-se da tarefa de esclarecer os procedimentos utilizados para responder a pergunta de partida. Aqui devem ser apresentadas as informações sobre o tipo da pesquisa, a forma e o instrumento de coleta de dados, bem como a estratégia utilizada para sua análise. Lubisco e Vieira (2003, p. 50) observam ser útil, além de descrever o caminho realizado na pesquisa para descrever ou explicar o fenômeno, detalhar “o objeto de estudo, as hipóteses e o objetivo, de modo a permitir a interpretação dos resultados.”

Verifica-se, então, pelas características observáveis que a pesquisa empreendida enquadra-se no tipo descritivo-analítico. Do tipo descritivo porque se ocupa em detalhar os meandros do Poder especificando os aspectos teóricos encontrados na literatura. Do tipo analítico porque avalia, a partir da análise dos dados coletados, como essa categoria teórica se apresenta na realidade da administração pública municipal.

Trata-se também de um estudo no formato de levantamento ou *survey*, pois foi investigada a visão, através de interrogação direta, de uma amostra da população escolhida de acordo com o objetivo da pesquisa, que poderia ajudar a explicar o fenômeno do ponto de vista pragmático. A partir da estrutura proposta no roteiro de análise foi desenvolvido o instrumento de coleta de dados concebido como questionário. O instrumento utilizado no presente estudo foi adaptado do modelo construído por Maria das Graças Torres da Paz (1997) e apresentado por Pereira (2003) na sua pesquisa sobre Poder e clima organizacional. O questionário obedece à orientação da escala de Likert de cinco pontos, de 1 a 5, onde a resposta da pessoa pesquisada expressa seu nível de concordância ou discordância das assertivas apresentadas. Exemplificando a lógica da referida escala tem-se que, o número 1

indica que a assertiva não é aplicável à realidade analisada pelo respondente, já o número 5 que esta é totalmente aplicável. Respondentes que optam entre os números 2, 3 e 4, expressam análises intermediárias entre os dois extremos retro citados, variando, respectivamente, de pouco aplicável, mais ou menos aplicável e muito aplicável.

Para analisar as duas dimensões do Poder, Legitimidade e Dinâmica, a partir da métrica adaptada de Srour (1987, 1998) foram estruturadas as assertivas a seguir agrupadas. O conjunto de assertivas procura estabelecer situações que evidenciem os indicadores das tipologias desenhadas no roteiro de análise.

A metodologia de pesquisa direta com a amostra de respondentes foi adaptada de Pereira (2003) pela autora com o objetivo de transpor a lógica que foi construída para analisar o Poder nas organizações - notadamente organizações de direito privado (CORREIOS no caso de Paz e Braskem no caso de Pereira) – para a avaliação da Administração Pública Municipal.

Para isso a autora desenvolveu assertivas, a partir dos indicadores escolhidos, que descrevessem as situações e que exemplificassem o tipo de dimensão do Poder encontrada. Por exemplo, para avaliar Legitimidade, um dos indicadores (adaptados de Srour) escolhidos foi **Fonte da legitimidade**, que busca identificar a origem da autoridade e suas formas de reforço. Foram concebidas pela autora três frases que descreveriam a situação encontrada no município, sendo uma para cada tipo de legitimidade possível a partir de Weber. Cada frase recebeu um código numérico que localiza a sua posição na grade que relaciona os indicadores e a tipologia. O primeiro número separa as duas dimensões: 1 – Legitimidade e 2 – Dinâmica. O segundo identifica o indicador e vai de 1 até 5 (3 – Fonte da legitimidade) e por último vem o número que especifica o tipo estudado que nesse exemplo referindo-se a: 1-Carismática; 2-Tradicional-Patrimonialista e 3-Racional-Burocrática. A seguir vêm-se, como exemplo, as três assertivas de **Fonte da legitimidade**: 1.3.1 ‘A história do Prefeito é o que nos dá confiança nele’; 1.3.2 ‘O grupo do Prefeito

é muito forte, é mais prudente ficar do seu lado’; 1.3.3 ‘O Prefeito foi eleito por ser um membro representativo da sociedade’.

Um teste preliminar foi então realizado na cidade de Irará, com membros da sociedade escolhidos aleatoriamente, com o objetivo aprimorar o instrumento, identificando pontos de melhoria. Os questionários foram explicados e cada assertiva foi lida e avaliada em conjunto com o respondente que pode expressar seu entendimento de forma detalhada. Em seguida, as assertivas foram revisadas para que ficassem auto-explicativas e para facilitar a compreensão do respondente no momento da aplicação definitiva do questionário.

Assertivas para Legitimidade de Poder			
Tipologia	Carismática	Tradicional-Patrimonialista	Racional-Burocrática
1. Imagem pública - identidade, grupo de apoio.	1.1.1 O Prefeito é a pessoa com maior capacidade para resolver os problemas da cidade.	1.1.2 O Prefeito e seu grupo dominam a cidade, é assim há muito tempo.	1.1.3 O Prefeito obedece as leis e cobra da sua equipe que atue de acordo com as normas.
2. Crenças estabelecidas - ideologia, orientação do sistema.	1.2.1 O Prefeito tem a política no sangue, nasceu para fazer isso.	1.2.2 A forma certa de agir aqui sempre foi seguir as determinações do Prefeito.	1.2.3 O Prefeito está no cargo por sua competência administrativa.
3. Fonte da legitimidade - origem da autoridade, formas de reforço.	1.3.1 A história do Prefeito é o que nos dá confiança nele.	1.3.2 O grupo do Prefeito é muito forte, é mais prudente ficar do seu lado.	1.3.3 O Prefeito foi eleito por ser um membro representativos da sociedade.
4. Forças dominantes – principais atores sociais, grupos influentes.	1.4.1 O Prefeito tem a total admiração e apoio da população, parte da sua equipe também.	1.4.2 Os parentes e amigos do Prefeito têm grande influência sobre a administração da cidade.	1.4.3 O Prefeito e os secretários são um conjunto forte na política local.
5. Institucionalização (espírito público-estado x sociedade) – grau de representatividade social.	1.5.1 A política da cidade depende do Prefeito que é bastante atuante.	1.5.2 A população tem um papel social passivo pois não acredita em mudanças na política da cidade.	1.5.3 A administração municipal tem uma participação expressiva na vida da cidade definindo quase tudo no município.

Figura 13 – Indicadores de Legitimidade de poder e assertivas.

Fonte: adaptado de Robert Henry Srour – 1987, 1998

As figuras 13 e 14 apresentam as assertivas desenvolvidas pela autora, que buscou descrever situações que representassem o cotidiano do município, em torno das dimensões da Legitimidade e da Dinâmica do Poder nas administrações públicas. Após o teste contactou-se que as assertivas poderiam exemplificar situações encontradas no dia-a-dia dos municípios.

Assertivas para Dinâmica de Poder			
Tipologia Indicadores	Clientelística	Gerencial-Empresarial	Democrático-Participativa
1. Estrutura, configuração – formatação da máquina administrativa, nível de interação com a sociedade.	2.1.1 Os cargos da estrutura de governo são ocupados por apoiadores de campanha, amigos e/ou parentes do Prefeito.	2.1.2 Os cargos públicos são ocupados por profissionais qualificados voltados para a eficiência da administração.	2.1.3 A estrutura do governo permite a participação popular e entidades representativas da sociedade.
2. Lógica de ação - objetivo, foco, vontade.	2.2.1A administração está voltada para atender os interesses de alguns grupos e indivíduos.	2.2.2 As ações administrativas estão voltadas para o atendimento de metas que são avaliadas periodicamente e conduzidas com base em regulamentos.	2.2.3 As ações administrativas são construídas a partir de discussões e debates em torno das necessidades da população
3. Tomada de decisão - nível de concentração de centros ou participantes do processo decisório, hierarquia, forma de negociação.	2.3.1 O Prefeito toma decisões a partir da pressão das pessoas que o apoiaram.	2.3.2 O processo decisório obedece a uma análise técnica e normativa do objeto, avaliando custo e benefício.	2.3.3 A negociação e a participação social é parte essencial da tomada de decisão.
4. Articulação política – relações entre os segmentos sociais.	2.4.1 As relações políticas giram torno da troca de favores por apoio.	2.4.2 As relações políticas são mantidas na busca da eficiência administrativa atendendo a sociedade como cliente do serviço público.	2.4.3 As relações políticas entre administração e sociedade são prioritárias como prática democrática.
5. Mecanismos de participação - nível e tipos de participação popular.	2.5.1 A participação popular está limitada ao balcão de pedidos ao Prefeito.	2.5.2 A participação popular é importante na definição das metas e na avaliação da eficiência administrativa.	2.5.3 As instituições e órgãos representativos da sociedade são estimulados e participam da administração da cidade.

Figura 14 – Indicadores de Dinâmica de poder e assertivas.

Fonte: adaptado de Robert Henry Srouf – 1987, 1998

6.1. PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS

Utilizou-se a planilha eletrônica Excel 2003, parte integrante do pacote *Office* da Microsoft, como suporte para a análise dos dados coletados e expressar, através de quadros e gráficos, os resultados encontrados. Os dados foram tratados verificando-se as médias aritméticas de cada assertiva. Em seguida foram obtidas as médias aritméticas - MA - de cada agrupamento de assertivas que formam os indicadores das tipologias construídas.

A partir da composição das médias aritméticas compararam-se os resultados com uma escala de Likert de cinco pontos. A seguir foram apurados os valores percentuais dividindo-se as MA pelo valor máximo da escala de Likert, o número 5. Adaptando-se a metodologia adotada por Pereira (2003) foi estabelecida uma relação entre os intervalos de MA encontradas na tabulação dos questionários e intervalos de percentuais conforme a tabela a seguir.

Tabela 1 – Intervalos de média aritmética (MA), intervalos de % e aplicação

INTERVALOS DE MÉDIA ARITMÉTICA (MA)	INTERVALOS DE %	APLICAÇÃO
Até 1	Até 20	não aplicável
> 1 até 2	de 20,01 a 40	pouco aplicável
> 2 até 3	de 40,01 a 60	mais menos aplicável
> 3 até 4	de 60,01 a 80	muito aplicável
> 4 até 5	de 80,01 a 100	totalmente aplicável

Fonte: própria, 2007

De acordo com essa proposição analítica as MA mais próximas de 5 e, conseqüentemente, percentuais mais próximos de 100% sugeririam que os indicadores são totalmente aplicáveis a situação encontrada no município analisado. Adotando essa lógica de análise, na direção contrária, resultados numéricos e percentuais com tendência a 1 e, conseqüentemente, o percentual de 20%, indicaria que os conceitos propostos não são aplicáveis ao contexto municipal em tela.

Como a medição foi feita através de uma escala de números discretos, com intervalos incrementais de 1 em 1, os pontos de corte para classificação dos dados também foram estabelecidos a partir de pontos discretos. Isso posto, ficou estabelecido que se forem encontrados números acima de 3 e percentuais acima de 60%, ou seja, avaliações entre ‘muito aplicável’ ou ‘totalmente aplicável’, seria indicativo de que a tipologia de Legitimidade e Dinâmica do poder explicaria a realidade observada.

Nesse ponto do estudo faz-se necessário colocar a constatação de Weber (1999) quanto à inexistência de um tipo puro de legitimidade aplicável a um dado campo empírico. Segundo suas pesquisas o que se vê são tendências e combinações de dois ou, até os 3 tipos, delineando-se situações híbridas. Destarte, observa-se que mais de um tipo pode ser avaliado como adequado para explicar a dada realidade.

Para fins de ampliação das possibilidades de análise os dados foram tabulados e consolidados em três conjuntos:

- Legitimidade e Dinâmica de Poder em Água Fria;
- Legitimidade e Dinâmica de Poder em Ipirá e
- Legitimidade e Dinâmica de Poder nas duas cidades conjuntamente.

Desta maneira pretende-se investigar se os resultados seriam confirmados analisando os municípios isoladamente e conjuntamente.

7. COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi estruturada para sustentar qualitativamente a base teórica da pesquisa. A partir da proposta de identificar como é avaliada, atualmente, a Legitimidade do Poder e a Dinâmica do Poder em duas cidades do interior da Bahia, pela ótica da estrutura da administração municipal, da sociedade civil e da classe política, foi então desenhada a amostra da população a ser pesquisada. Essa amostra não foi especificada através de cálculos estatísticos, mas sim usando-se parâmetros pré-definidos entre a autora e seu orientador, buscando-se compor um perfil distribuído em três grupos distintos: administração – integrantes da administração municipal (exceto prefeito e vice prefeito); sociedade – membros da sociedade civil; e políticos – vereadores e pré-candidatos. Desta forma não seria possível obter amostras idênticas nos dois municípios analisados, porém o perfil de três grupos foi atendido em ambas as comunidades.

Cabe nesse momento lembrar que o objetivo da pesquisa é identificar a tipologia das dimensões de Legitimidade e Dinâmica do Poder na Administração Pública Municipal a partir da avaliação dos três grupos que representariam sócio-econômica e politicamente o município, ou seja, administração do município, a sociedade civil e políticos. Sendo assim, foram pesquisados os integrantes de cada grupo que aceitaram participar do inventário. Dos 26 respondentes nos dois municípios, 6 são representantes da administração municipal, 16 da sociedade civil e 4 dos políticos. Vale lembrar que o número restrito de respondentes foi determinado pela pouca disponibilidade e confiança dos munícipes, em participar da pesquisa, em função do teor da pesquisa ser considerado por muitos como “delicado”.

Os resultados foram então distribuídos nos três grupos estabelecidos acima e um quarto foi construído, somando-se as avaliações dos outros três, e intitulado ‘todos’. O quarto

grupo expressaria a opinião da coletividade do município e poderia ser comparada com as demais comunidades pesquisadas.

O instrumento de coleta de dados foi estruturado pela autora baseando-se em um questionário construído por Maria das Graças Torres da Paz (1997) e utilizado por Pereira (2003) na sua dissertação para identificar tipos de configuração de poder organizacional, medir aspectos indicadores de clima organizacional e realizar um diagnóstico sobre a relação entre as duas variáveis. Aqui a intenção é compor uma paleta de tipos de Legitimidade e Dinâmica de Poder e trazer à baila a avaliação que os três grupos de atores sociais – administração municipal, sociedade civil e políticos – fizeram dessas categorias teóricas.

A aplicação do questionário ocorreu em duas etapas para a consolidação e verificação da sua adequação. Inicialmente foi feito um teste com 13 respondentes, realizado pela autora na cidade de Iará. A partir desse teste os elementos do texto, o formato e detalhes gráficos do instrumento foram revisados e adequados as especificidades da amostra.

Em função do tempo necessário para contato e agendamento dos respondentes, dois facilitadores foram treinados para viabilizar a aplicação dos questionários, sendo que um ficou responsável por Iará e o outro por Água Fria. No processo de aplicação dos questionários os facilitadores apenas explicaram os objetivos e questões técnicas sobre a pesquisa. O entendimento e a interpretação das assertivas cabiam ao respondente. A aplicação dos questionários foi concluída e os formulários preenchidos foram devolvidos para tabulação e análise dos dados.

Os dados numéricos foram inseridos na planilha eletrônica Excel, digitando-se as respostas para cada uma das trinta assertivas elaboradas, quinze para avaliar Legitimidade e quinze para avaliar Dinâmica, que variavam de um a cinco a depender da opinião do respondente sobre a assertiva analisada: 1 - não aplicável, 2- pouco aplicável, 3 - mais menos aplicável, 4 - muito aplicável, 5 - totalmente aplicável.

8. ANÁLISE DE RESULTADOS

Nesse capítulo o objetivo é apresentar de forma analítica os dados que foram coletados e tabulados de acordo com a metodologia explicada nos itens anteriores. Consoante ao escopo do campo empírico foram coletados dados nas duas cidades selecionadas, Água Fria e Iará, que foram analisados e demonstrados nos gráficos seguintes:

- Legitimidade e Dinâmica de Poder em Água Fria;
- Legitimidade e Dinâmica de Poder em Iará e
- Legitimidade e Dinâmica de Poder nas duas cidades conjuntamente.

8.1. A LEGITIMIDADE E A DINÂMICA DO PODER EM ÁGUA FRIA

A partir dos dados analisados em Água Fria observa-se a composição da amostra da população pesquisada. Em valores percentuais verifica-se que 57% do total, da amostra de 7 respondentes, concentram-se no grupo intitulado ‘sociedade’, 29% no grupo ‘administração’ e, finalmente, 14% em ‘político’. Essa distribuição pode ser mais bem observada na figura abaixo. (*vide* Apêndice B com detalhamento dos respondentes)

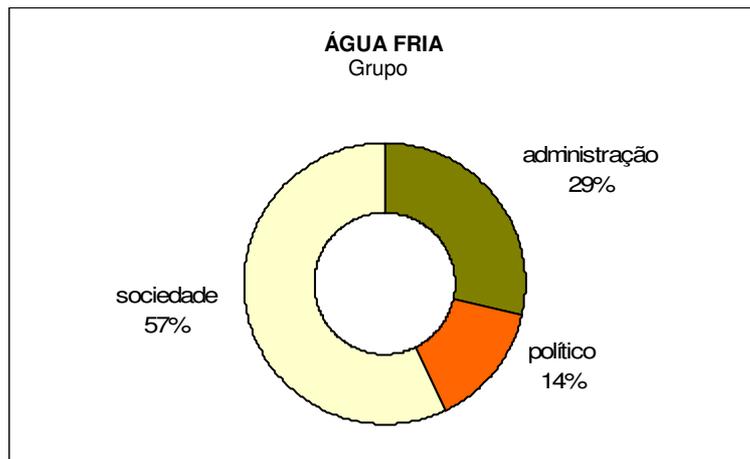


Figura 15 – Água Fria - Distribuição da amostra por grupo.
Fonte: própria, 2007

De acordo com a metodologia adotada foram identificadas as avaliações sobre Legitimidade de Poder feitas pelos grupos de atores sociais da cidade de Água Fria e demonstradas no próximo gráfico. Nele fica demonstrado que o maior percentual foi obtido pelo tipo de legitimidade **racional-burocrática**, com 86%, cuja avaliação foi feita pela ‘administração’, ou seja, a administração municipal de Água Fria. Isso significa que o grupo entendeu que o tipo de legitimidade mais aderente a situação atual de Água Fria é a racional-burocrática. A segunda mais alta avaliação também foi relacionada com a ‘administração’ que pontuou o tipo de legitimidade **carismática** com 76%.

Conforme os parâmetros descritos no capítulo sobre procedimentos para análise de dados pode-se afirmar que avaliação realizada por integrantes do grupo ‘administração’, pertencentes à prefeitura do município de Água Fria, acredita que o tipo de Legitimidade de poder adequada ao município de Água Fria é a combinação entre **racional-burocrática** e **carismática**, com avaliações de 86% e 76%, respectivamente. Isto significa, nessa seqüência, que os tipos são ‘muito aplicável’ e ‘totalmente aplicável’ a realidade estudada. Esse cenário é condizente com a teoria de

Weber (1999) que nos informa sobre a impossibilidade de encontrar no campo empírico tipos puros de legitimidade.

Em outra direção percebe-se que os demais grupos de atores discordam da avaliação feita pela ‘administração’. Nenhum dos tipos de legitimidade de poder foi avaliado com percentuais acima de 60%, o que os definiria como aplicável ao campo de análise. As avaliações que mais se aproximaram desse patamar, obtidas pelo tipo de legitimidade de poder tradicional-patrimonialista, foram feitas pela ‘sociedade’, 60%, ou seja, ‘mais ou menos aplicável’ e ‘todos’, 58%, também ‘mais ou menos aplicável’.

No extremo oposto, onde se encontram as avaliações com os menores números, verificam-se as pontuações que se seguem. Com 20% foi identificado o tipo de legitimidade carismática cuja avaliação foi feita pelo grupo ‘todos’ - que congrega os demais grupos de atores sociais: ‘administração’, ‘sociedade’ e ‘políticos’. Em seguida observa-se, novamente, que a segunda menor avaliação foi feita pelo grupo ‘todos’ onde o tipo de legitimidade racional-burocrática obteve o percentual de 32%. Assim percebe-se que os tipos de legitimidade considerados aderentes pela administração não encontram apoio quando se analisa a comunidade com um todo representado pelo grupo ‘todos’.

Nesse ponto da análise já se evidencia uma controvérsia entre o pensamento dos integrantes da administração municipal e os outros membros da sociedade como enunciado no pressuposto dessa pesquisa.

Os dados quantitativos sobre Legitimidade de poder em Água Fria podem ser detalhadamente verificados na figura abaixo onde são apresentadas as percentagens das avaliações consolidadas de cada grupo estudado.

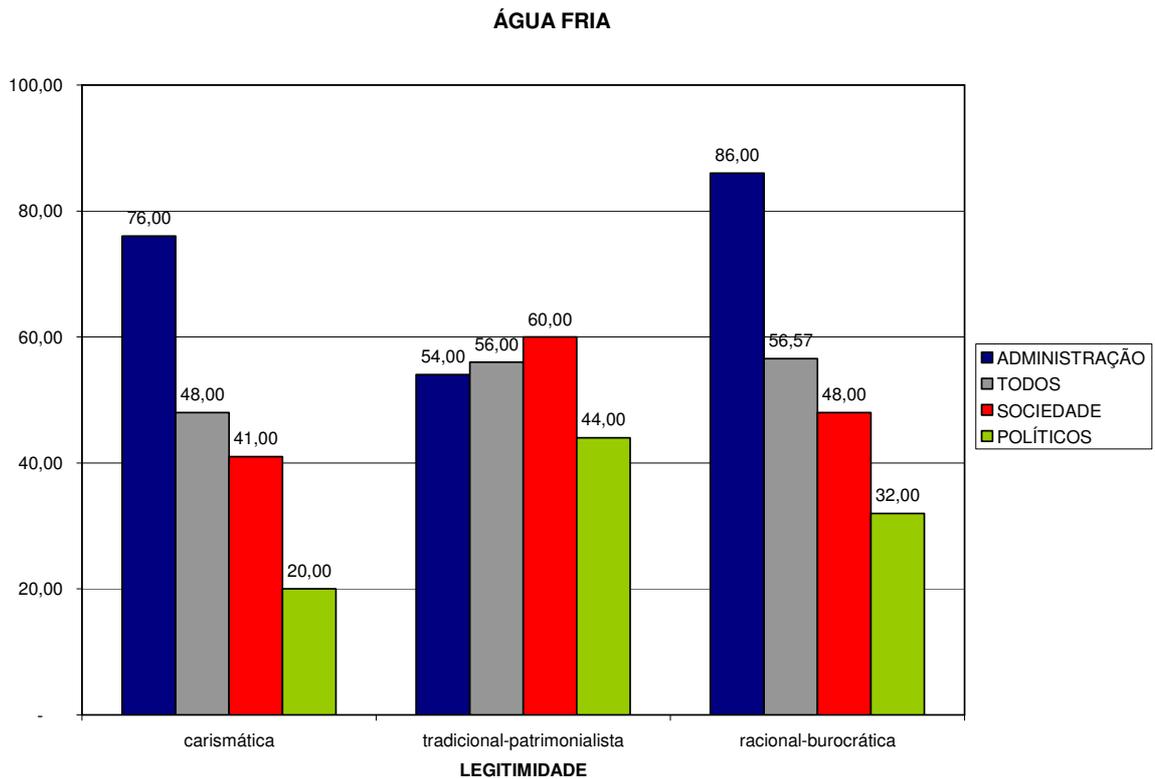


Figura 16 – Água Fria – Avaliação de Legitimidade de poder por grupo.
Fonte: própria, 2007

Seguindo com a análise dos dados coletados na cidade de Água Fria, observando-se o próximo gráfico, chega-se a ao quadro construído pelos grupos de atores locais para avaliar a Dinâmica de poder. Aqui se observa um cenário mais bem definido com patamares de percentuais com limites mais claros, como se pode averiguar a seguir.

As avaliações que se situaram acima do patamar de 60%, o que indica que o tipo especificado é muito ou totalmente aplicável ao campo estudado, foram os seguintes em ordem decrescente:

Percentual	Aplicação	Grupo	Tipo de Dinâmica
96,00%	totalmente aplicável	Político	Clientelística
88,00%	totalmente aplicável	administração	gerencial-empresarial
80,00%	muito aplicável	Sociedade	Clientelística
76,00%	muito aplicável	administração	democrático-participativa
67,00%	muito aplicável	Todos	clientelística.

Figura 17 – Água Fria – Avaliações de Dinâmica do poder situadas entre muito e totalmente aplicável.

Fonte: própria, 2007

Desse modo fica claro que as avaliações e, conseqüentemente, os tipos de dinâmica de poder identificados em Água Fria, estão situados em campos opostos, quando se analisam os dados provenientes dos grupos de atores sociais ‘administração’, em oposição à ‘sociedade’, ‘político’ e ‘todos’. Pode-se depreender a partir desses dados que a administração municipal da cidade entende que a dinâmica de poder mais adequada para identificar Água Fria, em ordem decrescente, situa-se entre a **gerencial-empresarial**, com avaliação de 88% e a **democrático-participativa**, com 76%. Já os três outros grupos de atores locais, unanimemente, avaliam a dinâmica de poder desse mesmo município como **clientelística**, com percentuais decrescentes de 96%, ‘político’, 80%, ‘sociedade’ e 67%, ‘todos’. Lembrando que percentuais acima de 81% significam, de acordo com a Tabela 01 - Intervalos de MA x intervalos de %, ‘totalmente aplicável’ e acima de 61%, ‘muito aplicável’.

O quadro encontrado explicitou uma situação de conflito entre a **idealização** e a **ação** no município de Água Fria, de acordo com as avaliações da ‘administração’ que considerou a Dinâmica gerencial-empresarial e democrático-participativa e todos os outros atores que consideraram a administração clientelística.

O tipo gerencial-empresarial, que pauta suas ações de acordo com princípios básicos de gestão como, controle de gastos, estabelecimento de metas e aumento de eficiência, foi incluído na grade tipológica com o objetivo de medir o nível de profissionalização da

administração pública municipal. A democracia-participativa, um passo a frente da democracia-representativa, do ponto de vista do envolvimento e do grau de cidadania da sociedade, ainda se encontra em estágios iniciais, como pode ser visto na literatura apresentada anteriormente. Percebe-se através desses resultados que a sociedade, distribuída de acordo com a amostra por vários segmentos, tem uma visão mais crítica da realidade e coerente como seria de esperar de do atual estágio de desenvolvimento da administração pública municipal nos locais estudados. Ali ainda observa-se a prática clientelista da troca de favores entre esfera pública e grupos privados.

A seguir apresenta-se a distribuição das avaliações de Dinâmica de poder em Água Fria em formato de gráfico de barras.

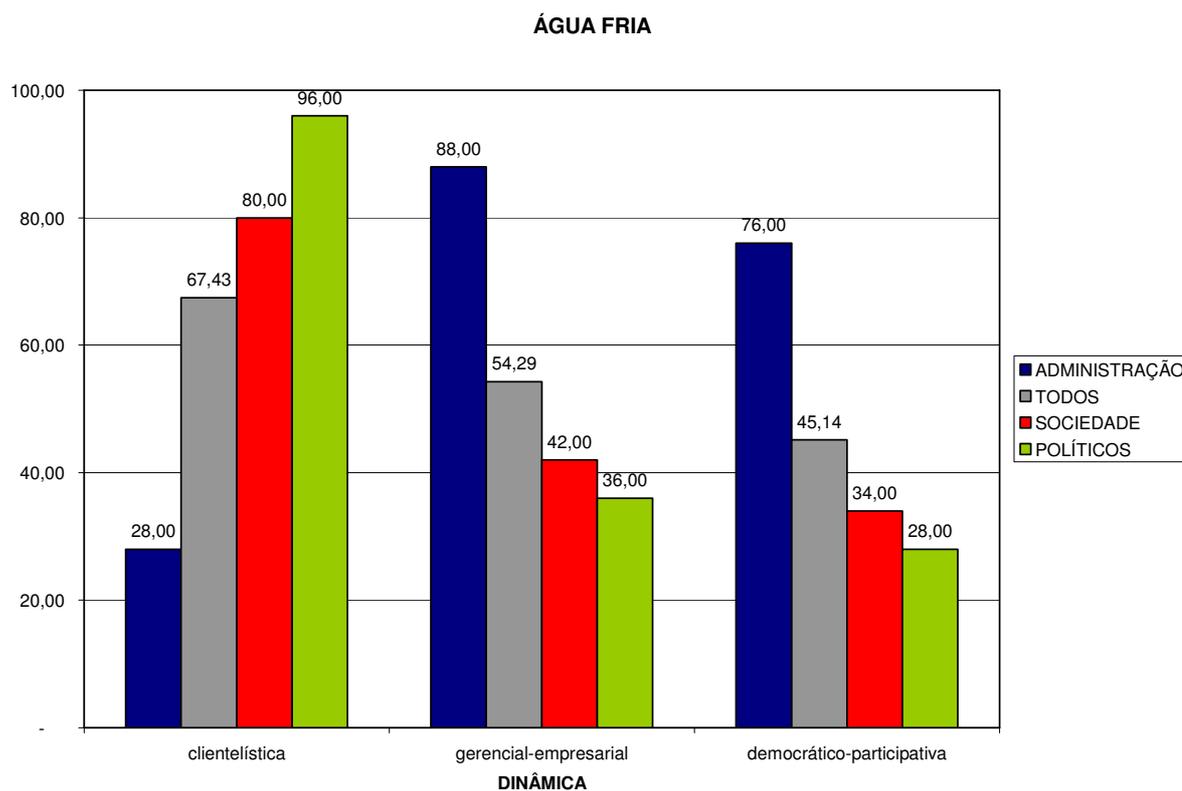


Figura 18 – Água Fria – Avaliação de Dinâmica de poder por grupo.
Fonte: própria, 2007

8.2. A LEGITIMIDADE E A DINÂMICA DO PODER EM IRARÁ

Quando se voltam as atenções para a cidade de Irará, o segundo município onde foi aplicado o instrumento de coleta de dados dessa pesquisa, percebe-se que o quadro demonstrativo da amostra da população é bem semelhante ao de Água Fria, como seria conveniente para manter a simetria amostral. Isso posto, verifica-se que 63% do total da amostra, de 19 respondentes, é ocupado por representantes da ‘sociedade’, 21% por integrantes da ‘administração’ e, por fim, 16% é proveniente do grupo intitulado ‘político’.

(*vide* Apêndice B com detalhamento dos respondentes)

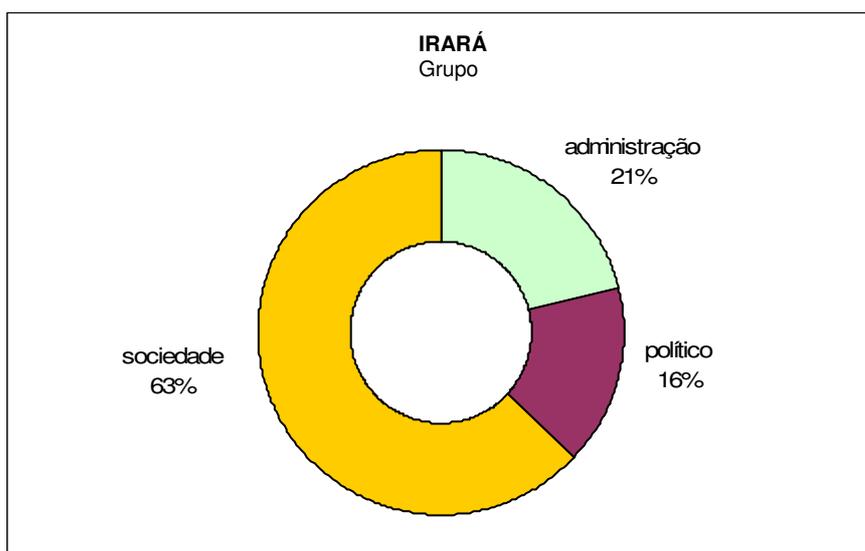


Figura 19 – Irará – Distribuição da amostra por grupo.
Fonte: própria, 2007

No município de Irará, a análise dos dados sobre a avaliação da Legitimidade do poder reflete uma divergência de opiniões entre os grupos de atores sociais. Essa divergência emerge quando são discriminados os valores dos percentuais que medem as avaliações, como será visto a seguir.

O tipo de legitimidade de poder **racional-burocrática** foi avaliado pela ‘administração’ com o percentual de 81%, significando que é ‘totalmente aplicável’ e a **carismática** foi avaliada, também pela ‘administração’, com o percentual de 69%, significando que é ‘muito aplicável’ à realidade local.

Os outros grupos, ‘sociedade’ e ‘político’, por outro lado, discordam dessa avaliação da legitimidade de poder no município. Os percentuais à frente atestam esse resultado pois os tipos de legitimidade de poder racional-burocrática e carismática situaram-se, respectivamente, em 34% e 37,33% para o primeiro grupo e, para o último grupo situaram-se, na mesma ordem, em 34% e 38%.

Em Ipirá observou-se similaridade com o fenômeno registrado em Água Fria, o que pode indicar a validação do instrumento de coleta de dados através de questionário com assertivas, pois grupos amostrais equivalentes, em localidades diferentes, compreenderam a realidade da mesma maneira.

Novamente os tipos de Legitimidade racional-burocrática e carismática foram indicados para explicar a administração municipal em forma de auto avaliação dos seus integrantes. A sociedade, representada por diversos segmentos, discorda dessa avaliação e, apesar de não expressar nenhum tipo com patamares acima de 60,01% , pontuou a Legitimidade tradicional-patrimonialista com as avaliações mais altas.

Abaixo apresenta-se o quadro completo que qualifica o cenário descrito para Ipirá.

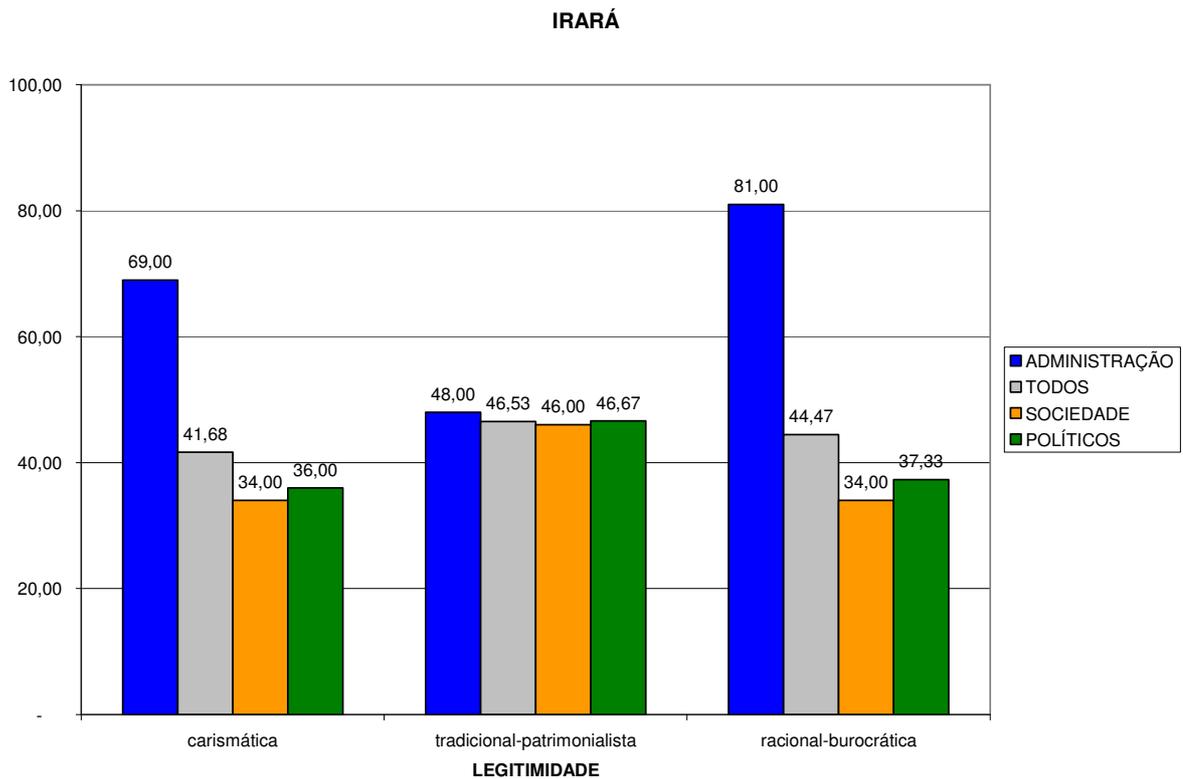


Figura 20 – Irará – Avaliação de Legitimidade de poder por grupo.
Fonte: própria, 2007

A dinâmica do poder em Irará apresentou-se com uma configuração semelhante à de Água Fria conservando a mesma divergência entre as visões da ‘administração’ e os demais grupos de atores sociais – ‘sociedade’, ‘político’. Como já foi estabelecido nos procedimentos para análise de dados, para que o tipo seja identificado como aplicável ao campo empírico deve obter um percentual de avaliação acima de 60,01%. Isso pode ser examinado a partir dos seguintes resultados aonde são apresentados grupo, percentual e tipo de Dinâmica:

Percentual	Aplicação	Grupo	Tipo de Dinâmica
75,00%	muito aplicável	Administração	democrático-participativa
75,00%	muito aplicável	Administração	gerencial-empresarial
62,82%	muito aplicável	Todos	clientelística
65,33%	muito aplicável	Político	clientelística
72,55%	muito aplicável	Sociedade	clientelística.

Figura 21 – Irará – Avaliações de Dinâmica do poder situadas no patamar de muito aplicável.
Fonte: própria, 2007

Segundo esses dados percebe-se o conjunto de atores formado por ‘sociedade’, ‘político’ e ‘todos’, sem exceção, avaliam a dinâmica do poder em Irará com sendo do tipo ‘clientelística’ alcançando o nível ‘muito aplicável’ de adequação à realidade pesquisada.

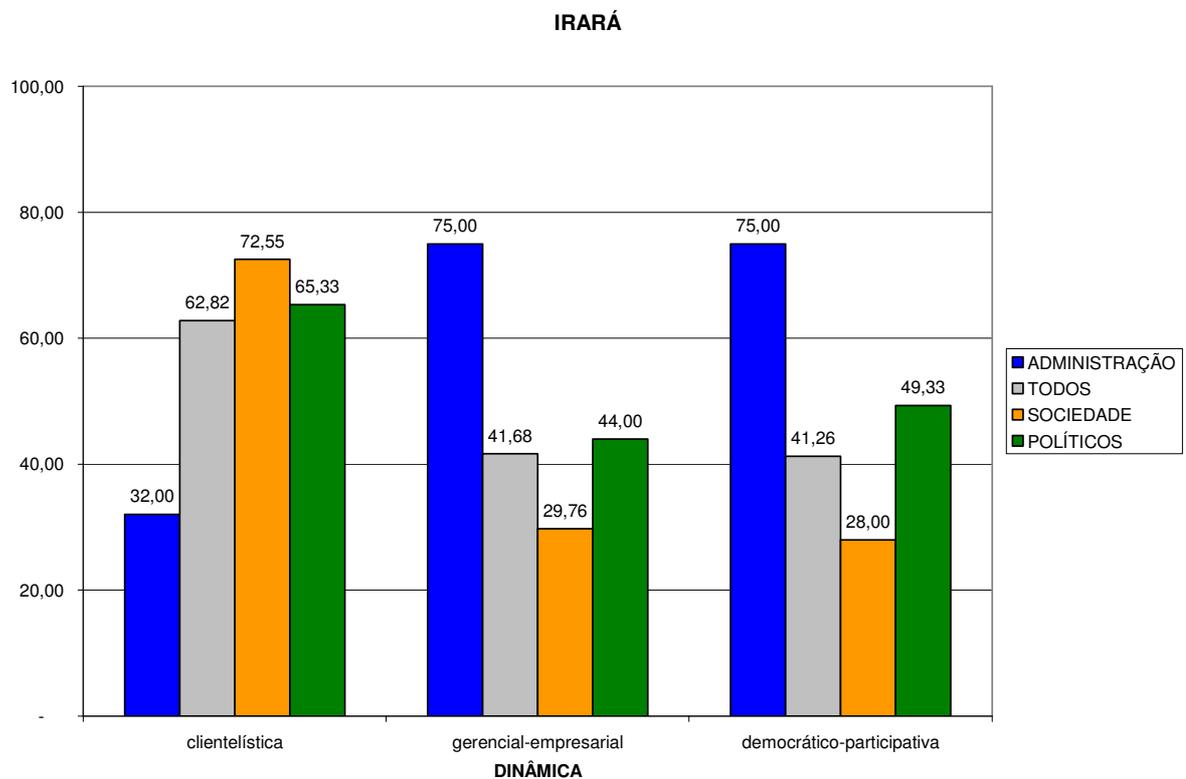


Figura 22 – Irará – Avaliação de Dinâmica de poder por grupo.
Fonte: própria, 2007

Em Irará repetiu-se o quadro avaliativo sobre a Dinâmica de poder que ocorreu e Água Fria: a administração se auto designou como gerencial-empresarial e democrático-participativa e a sociedade teve uma avaliação diversa e contrária avaliando sua atuação como clientelística.

8.3. A LEGITIMIDADE E A DINÂMICA DO PODER EM ÁGUA FRIA E IRARÁ CONJUNTAMENTE

Quando são somadas as avaliações dos dois municípios pesquisados, Água Fria e Irará, pode-se constatar que os fenômenos descritos aqui guardam similaridade com aqueles que foram analisados separadamente. Destarte observa-se que a configuração, tanto da tipologia de Legitimidade, quanto da dinâmica de poder, no conjunto dos campos empíricos, obedece a uma distribuição semelhante aos dos municípios isolados.

Com relação ao tipo de legitimidade de poder percebe-se, que a ‘administração’ avaliou a **racional-burocrática** como ‘totalmente aplicável’ com 82,67% e a carismática como ‘muito aplicável’ , com 71,33%.

Em contraponto a essa visão encontram-se as avaliações dos atores dos grupos ‘todos’, ‘sociedade’ e ‘políticos’ cujos percentuais entre 30% e 40% , significando ‘pouco aplicável’, apresentam sua discordância. As avaliações dos outros atores não conseguiram expressar uma tendência clara sobre os tipos de legitimidade de poder escolhidos pois não obtiveram percentuais iguais ou superiores a 60,01%.

Em seguida apresenta-se o demonstrativo contendo todas as avaliações de Legitimidade de poder conjugadas entre os dois municípios analisados.

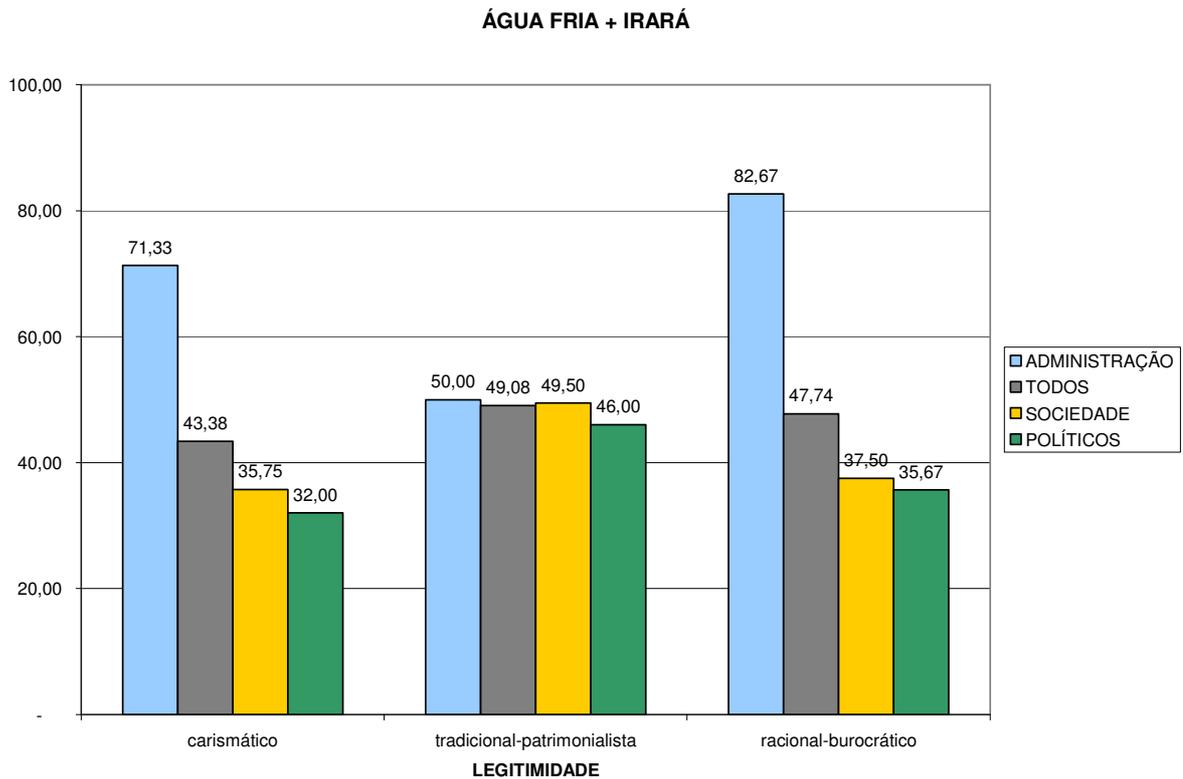


Figura 23 – Água Fria e Irará – Avaliação de Legitimidade de poder por grupo.
Fonte: própria, 2007

Em se tratando da dinâmica de poder, considerando as cidades de Água Fria e Irará juntas, evidencia-se franca discrepância entre as visões da ‘administração’ (com avaliações de 79,33% e 75,33%, significando ‘muito aplicável’ para ‘**gerencial-empresarial**’ e ‘**democrático-participativa**’, respectivamente) e dos demais atores (com entre 64% e 73% para ‘**clientelística**’).

Para demonstrar graficamente o comportamento das avaliações de Dinâmica do poder consolidadas conjuntamente em Água Fria e Irará segue-se a figura abaixo.

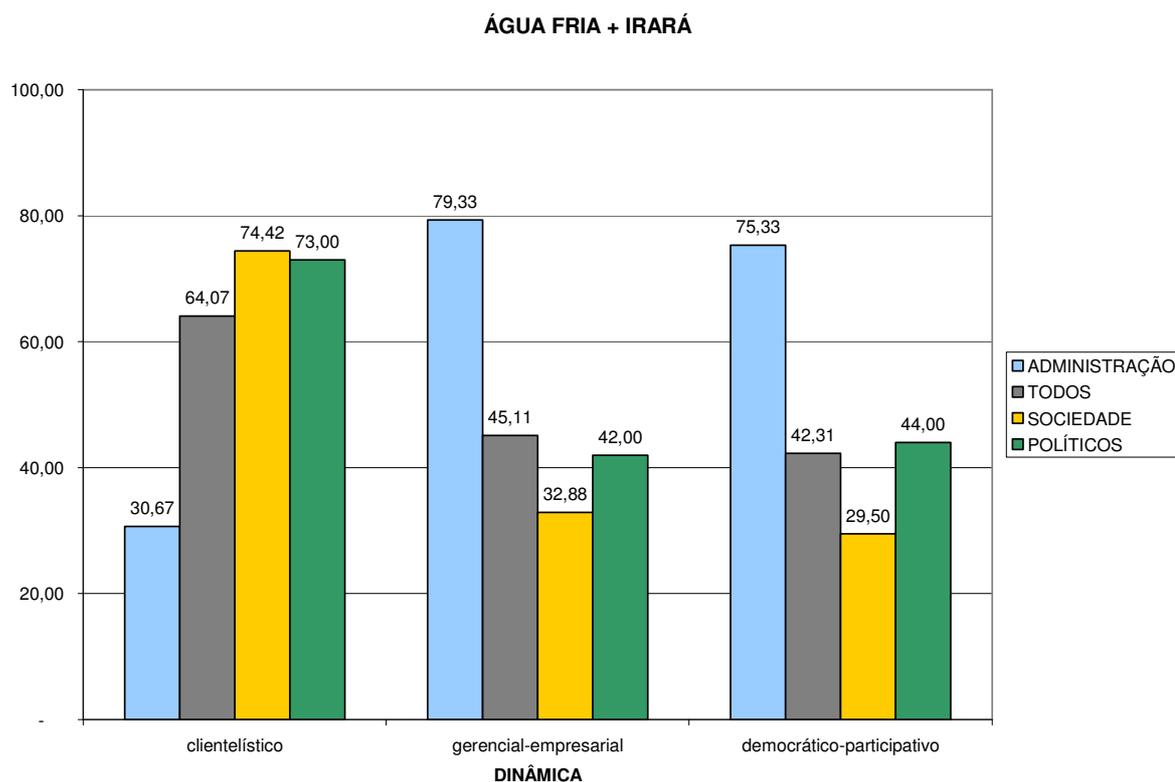


Figura 24 – Água Fria e Irará – Avaliação de Dinâmica de poder por grupo.
Fonte: própria, 2007

8.4. ANÁLISE DOS INDICADORES DE LEGITIMIDADE E A DINÂMICA DO PODER EM ÁGUA FRIA

Podem-se analisar, mais detalhadamente, os resultados da pesquisa tomando-se individualmente os indicadores de Legitimidade e Dinâmica de poder. Esses indicadores depois de agrupados deram origem as avaliações das duas categorias teóricas aqui analisadas. Nessa fase da análise foi utilizada a avaliação feita pelo grupo ‘todos’, que espelha o conjunto das demais.

Por esse prisma, quando as avaliações são apuradas, iniciando-se pela Legitimidade de poder em Água Fria, observa-se que a tipologia apresentada na figura 22 abaixo varia entre o racional-burocrático e o tradicional-patrimonialista.

No entanto, nem todos os indicadores podem ser considerados aplicáveis a realidade estudada. Como já estabelecido no procedimento de análise, só é considerado aplicável o tipo que recebe avaliação com percentual a partir de 60,01%. Nesse caso o indicador Institucionalização, com 74,29%, foi avaliado com o tipo racional-burocrático e o indicador Crenças estabelecidas, com 68,57%, assumiu o tradicional-patrimonialista. Outros indicadores como Imagem pública, avaliado com o tipo racional-burocrático, e, Forças dominantes, com o tipo tradicional-patrimonialista, ficaram no limiar da aplicação, alcançando ambos o percentual de 60,00%. Por último vem Fonte de legitimidade que recebeu uma avaliação híbrida de racional-burocrático e o tradicional-patrimonialista, embora não possa ser considerado aplicável, pois o percentual não passou de 51,43%.

Indicadores de Legitimidade de poder - Água Fria	Tipologia	Avaliação	Percentual	Aplicação
1. Imagem pública , identidade, grupo de apoio.	Racional-Burocrático	3,00	60,00	mais ou menos aplicável
2. Crenças estabelecidas – ideologia, orientação do sistema.	Tradicional-Patrimonialista	3,43	68,57	muito aplicável
3. Fonte da legitimidade - origem da autoridade, formas de reforço.	Tradicional-Patrimonialista, Racional-Burocrático	2,57	51,43	mais ou menos aplicável
4. Forças dominantes – principais atores sociais, grupos influentes.	Tradicional-Patrimonialista	3,00	60,00	mais ou menos aplicável
5. Institucionalização (espírito público- estado x sociedade) – grau de representatividade social.	Racional-Burocrático	3,71	74,29	muito aplicável

Figura 25 – Água Fria – Indicadores de Legitimidade de poder.

Fonte: própria, 2007

O fenômeno em Água Fria assume contornos mais definidos quando é analisado pelo ângulo da Dinâmica de poder. Os indicadores, listados na figura 26, apresentam-se mais uniformes pois, à exceção de Tomada de decisão (avaliado como gerencial-empresarial, com 57,14%), os demais foram avaliados com o tipo clientelística, o que pode ser comprovado

pelos seguintes percentuais: Estrutura, configuração, 80,00%; Lógica de ação, 74,29%; Mecanismos de participação, 65,71% e Articulação política, 62,86%. Há que se observar que só os indicadores avaliados como o tipo clientelística podem ser considerados aplicáveis ao campo de estudo já que os percentuais estão acima de 60,00%.

Indicadores de Dinâmica de poder – Água Fria	Tipologia	Avaliação	Percentual	Aplicação
1. Estrutura, configuração – formatação da máquina administrativa, nível de interação com a sociedade.	Clientelística	4,00	80,00	muito aplicável
2. Lógica de ação - objetivo, foco, vontade.	Clientelística	3,71	74,29	muito aplicável
3. Tomada de decisão - nível de concentração de centros ou participantes do processo decisório, hierarquia, forma de negociação.	Gerencial- Empresarial	2,86	57,14	mais ou menos aplicável
4. Articulação política – relações entre os segmentos sociais.	Clientelística	3,14	62,86	muito aplicável
5. Mecanismos de participação - nível e tipos de participação popular.	Clientelística	3,29	65,71	muito aplicável

Figura 26 – Água Fria – Indicadores de Dinâmica de poder.

Fonte: própria, 2007

8.5. ANÁLISE DOS INDICADORES DE LEGITIMIDADE E A DINÂMICA DO PODER EM IRARÁ

Seguindo-se com a linha de análise adotada anteriormente chega-se a ao município de Irará e sua composição de indicadores de Legitimidade e Dinâmica de poder. Aqui o que se observa é que a tipologia se apresenta muito mais variada que em Água fria.

As avaliações transitam entre os três tipos propostos, ou seja, carismático, tradicional-patrimonialista e racional-burocrático, sem que haja uma inclinação definitiva, do conjunto de indicadores, para nenhum deles. Os percentuais de avaliação recebidos pelos indicadores não os credenciam como aplicáveis ao campo empírico à exceção de Forças dominantes com 61,05% e o tipo tradicional-patrimonialista, seguido de Institucionalização com 60,00%, e o mesmo tipo. Aqui também houve um indicador, Crenças estabelecidas, que assumiu uma combinação de tipos, associando carismática e tradicional-patrimonialista, apesar de não ser considerado aplicável já que recebeu uma avaliação de 45,26% significando ‘mais ou menos aplicável’.

Indicadores de Legitimidade de poder - Irará	Tipologia	Avaliação	Percentual	Aplicação
1. Imagem pública , identidade, grupo de apoio.	Carismático	2,63	52,63	mais ou menos aplicável
2. Crenças estabelecidas – ideologia, orientação do sistema.	Carismático, Tradicional-Patrimonialista	2,26	45,26	mais ou menos aplicável
3. Fonte da legitimidade - origem da autoridade, formas de reforço.	Racional-Burocrático	2,22	44,44	mais ou menos aplicável
4. Forças dominantes – principais atores sociais, grupos influentes.	Tradicional-Patrimonialista	3,05	61,05	muito aplicável
5. Institucionalização (espírito público- estado x sociedade) – grau de representatividade social.	Tradicional-Patrimonialista	3,00	60,00	mais ou menos aplicável

Figura 27 – Irará – Indicadores de Legitimidade de poder.

Fonte: própria, 2007

Em relação aos indicadores de Dinâmica de poder observou-se que a clientelística foi atribuída, unanimemente, a todos. Porém, de acordo com a metodologia que foi desenhada nessa pesquisa, nem todos podem ser considerados aplicáveis ao campo analisado. Os exemplos desse quadro são: Tomada de decisão com 47,78% e Mecanismos de participação 56,84%.

Indicadores de Dinâmica de poder - Irará	Tipologia	Avaliação	Percentual	Aplicação
1. Estrutura, configuração – formação da máquina administrativa, nível de interação com a sociedade.	Clientelística	3,74	74,74	muito aplicável
2. Lógica de ação - objetivo, foco, vontade.	Clientelística	3,21	64,21	muito aplicável
3. Tomada de decisão - nível de concentração de centros ou participantes do processo decisório, hierarquia, forma de negociação.	Clientelística	2,39	47,78	mais ou menos aplicável
4. Articulação política – relações entre os segmentos sociais.	Clientelística	3,53	70,53	muito aplicável
5. Mecanismos de participação - nível e tipos de participação popular.	Clientelística	2,84	56,84	mais ou menos aplicável

Figura 28 – Irará – Indicadores de Dinâmica de poder.

Fonte: própria, 2007

9. CONCLUSÕES E LIMITAÇÕES DA PESQUISA

O conceito que foi desenvolvido nesse estudo partiu da percepção da autora de que a busca pelo Poder, por uma pessoa ou um grupo, como um fim em si mesmo, pode levar a implementação de ações inadequadas e prejudiciais a uma coletividade. Por outro lado, a ambição sadia pelo Poder como forma de conseguir o bem comum, pode orientar uma lógica e uma forma de agir também benéficas para as pessoas envolvidas. A questão a ser esclarecida é, por tanto, qual a Legitimidade (origem) e a Dinâmica (forma) que se encerra no Poder estabelecido. Com especial atenção buscou-se elucidar essas dimensões a partir do estudo do Poder inserido na administração pública dos municípios, onde os detalhes e nuances dessas categorias teóricas tornam-se mais evidentes devido a proximidade das relações entre pessoas e grupos.

A pesquisa ocupou-se em identificar indicadores que, consoante a uma metodologia adequada, pudesse apurar qual a Legitimidade e a Dinâmica do Poder seria aderente à realidade dos dois municípios estudados, Água Fria e Irapá, verificando-se ainda se as avaliações dos vários atores participantes do cenário social seriam convergentes ou divergentes.

Em princípio os resultados analisados demonstraram que o pressuposto estabelecido como ponto de partida para esse estudo foi confirmado. Esse pressuposto dizia que: a Legitimidade e a Dinâmica do Poder são avaliadas diferentemente pela estrutura da administração municipal, por integrantes da sociedade civil e pelos políticos.

Pode-se verificar, a partir dos dados tabulados e consolidados nos gráficos e figuras apresentados anteriormente, que as avaliações sobre Legitimidade e Dinâmica do Poder, emitidas pelos três grupos de atores sociais, diferenciados para fins de pesquisa, quais sejam:

administração, sociedade e políticos, são dissonantes. Mais do que isso, pode-se afirmar, com base nas figuras apresentadas, que as avaliações são até mesmo opostas.

Outra análise que se pode depreender é o fato de não haver um único tipo de legitimidade ou dinâmica de poder observável nos campos empíricos pesquisados. Essa constatação vai ao encontro da afirmação de Weber (1999, p.141) que diz “[...] que nenhum dos três tipos ideais, [...] costuma existir historicamente em forma realmente ‘pura’ [...]”.

Houve uma clara tendência do grupo que representou os integrantes da administração municipal, ou do poder formal, de avaliar tanto Legitimidade quanto a Dinâmica sempre como o tipo mais favorável da tipologia proposta. Em oposição a esse movimento observou-se que os demais atores atribuíram os tipos mais daninhos às dimensões avaliadas.

Os tipos de Legitimidade de poder mais frequentemente encontrados com as avaliações ‘muito ou totalmente aplicável’ foram **racional-burocrática** e **carismática**, estabelecendo-se, de acordo com a metodologia construída, como explicativos da realidade em Água Fria e Iará, pela ótica do grupo ‘administração’. Não houve um tipo claramente atribuído pelos demais grupos de atores, porém também não concordaram com a avaliação feita pela ‘administração’. Pode-se assumir, no entanto, com bases nos valores mais altos encontrados, que a sociedade avaliou a Legitimidade, tanto em Água Fria, quanto em Iará como sendo **tradicional-patrimonialista**.

Em relação à Dinâmica de poder o que se observou foi uma evidente tendência de oposição entre os pensamentos da ‘administração’ e os demais grupos de atores, quer dizer, ‘sociedade’, ‘políticos’ e ‘todos’. Aqui o primeiro grupo citado avaliou a dinâmica de poder como **gerencial-empresarial** e **democrático-participativa** e os demais atores como **clientelística**.

Em certo sentido, pode causar estranheza o fato de o Poder em municípios pequenos do interior da Bahia, partindo-se das dimensões Legitimidade e Dinâmica, serem qualificados

como racional-burocrática, gerencial-empresarial ou democrático-participativa. Mas é aceitável se considerarmos que essa avaliação foi auto imposta pelos próprios integrantes da administração, ou seja, pelo poder estabelecido. Mas a qualificação de clientelística, atribuída por unanimidade por todos os outros atores sociais, é coerente e plausível, situando o Poder nessas localidades na pauta central dos textos acadêmicos atuais sobre o tema. Se assumirmos que a sociedade tem uma apreciação mais criteriosa sobre o Poder, adotando uma análise mais crítica da sua postura e forma de atuação, pode-se concluir que o cenário desenhado, com base nos dados da pesquisa, **confirma o estágio de desenvolvimento atual da administração pública municipal, situando-a entre tradicional-patrimonialista e clientelista**. Esse panorama ainda fica distante de uma situação ideal, com adoção de práticas democrático-participativas, com responsabilidade e eficiência administrativa.

De tudo quanto foi apresentado, descrito e ponderado sobre as avaliações de Legitimidade e Dinâmica de Poder, a partir de dados quantitativos coletados, tabulados e consolidados, o que se pode concluir é que, nos locais investigados, não existe sintonia de pensamento e, provavelmente, ação entre os participantes da administração pública, especificamente a municipal que foi analisada, e os demais membros da sociedade civil. O quadro onde se observou a divergência de mentalidade entre a administração e os demais segmentos sociais foi encontrado nos municípios de Água Fria e Irapá em separado e quando analisados conjuntamente.

Essa ausência de sintonia pode denotar uma certa falta de sensibilidade, por parte da administração municipal, em perceber concretamente a realidade onde está inserida, prejudicando sua capacidade de propor políticas e ações mais adequadas às necessidades da coletividade. Por outra via, o fato dos atores sociais terem uma visão crítica do contexto político-administrativo do município propicia a construção de um papel mais ativo na

comunidade, gerando um movimento de pressão sobre a administração na busca pelo bem estar comum.

Uma das limitações da pesquisa diz respeito à amostra dos municípios estudados e ao tamanho da amostra da população. Devido à metodologia adotada nesse estudo foi necessário escolher integrantes de cada grupo de atores sociais que se dispusessem a participar e responder o questionário proposto. Essa tarefa não foi executada facilmente pois os candidatos a respondentes estavam muito desconfiados sobre a sua finalidade. A autora recebeu várias recusas assim que o teor das assertivas que compunham o questionário era conhecido. As alegações para as recusas sugeriram que as pessoas tinham receio ou sentiam, constrangimento sobre as possíveis conseqüências da sua participação. Preocupavam-se com a divulgação dos seus nomes e com as informações que seriam dadas para as autoridades locais. Diante dessa situação delicada o número de respondentes ficou restrito pois só aqueles respondentes mais independentes concordaram em participar da pesquisa. Lembramos que em municípios de pequeno porte as relações pessoais são mais próximas, lá é como se todos se conhecessem. Isso traz uma percepção de que todos sabem o que cada um está fazendo. Nesse contexto, se esses atos forem contrários aos interesses de pessoas poderosas do local as conseqüências podem ser prejudiciais àqueles que os praticaram. Os resultados poderiam ser incontornáveis.

A autora concorda que essa escolha, como toda seleção, mesmo que necessária, pode ter influído na direção dos resultados. Sendo assim, observa-se que a metodologia aplicada, assim como o instrumento de coleta de dados e os procedimentos de análise, devem ser replicados em outros campos empíricos para assegurar a consistência científica desse estudo.

Outra possibilidade de avanço sobre os conceitos aqui estudados está no quesito da análise de dados, utilizando-se de outras medidas quantitativas além da média aritmética, trabalhando-se talvez com correlação de variáveis sócio-políticas.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A POLÍTICA**. Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Tradução de *LA POLITIQUE*.

BAHIA. **CENSO CULTURAL DA BAHIA**. 2006, 1. Bahia[?]:Secretaria da Cultura e Turismo. Disponível em: <http://www.censocultural.ba.gov.br/ccb_home.asp>. Acesso em 26 ago. 2007.

BOBBIO, N; MATTEUCI, N; PASQUINO, G. **DICIONÁRIO DE POLÍTICA**. Tradução Carmen C. Varriale et. al. Brasília: Universidade de Brasília, 2004, v. 1-2. Tradução de *Dizionario di politica*

BOURDIEU, Pierre, Sobre o poder simbólico. In: **O PODER SIMBÓLICO**. Tradução Fernando Tomaz. Lisboa: Difusão Editorial, 1989. cap. 1, p.7-16.

BRASIL . **IBGE**. 2007, Brasília [?]: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 3 nov. 2007.

_____. **TSE**. 2007, Brasília [?]: Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em 11 nov. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. DO ESTADO PATRIMONIAL AO GERENCIAL. In: Pinheiro, Wilhem e Sachs (org.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

CALDEIRA, Andréia Márcia Mirante. Publicação eletrônica.[Mensagem pessoal]. Mensagem obtida por <deiacaldeira@hotmail.com> em 29 out. 2007.

CARVALHO, José Murilo de, Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma discussão conceitual. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n^o2, 1997, p. 229-250

CHALITA, Gabriel. **Ética dos governantes e dos governados**. [São Paulo]: Editora Max Limonad, 1999.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DUSO, Giuseppe (org.). **O poder**: História da filosofia política moderna. Tradução Andréa Ciacchi, Líssia da Cruz e Silva e Giuseppe Tosi. Petrópolis: Vozes, 2005. Tradução de *Il Potere - Per la storia della filosofia politica moderna*.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Tradução Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREY, Klaus. Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. In: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo: LUA NOVA, 1996. v. 37, p. 107-138.

GALBRAITH, John Kenneth. **ANATOMIA do PODER**. Tradução de Hilário Torloni. São Paulo: Livraria Pioneira, 1984. Tradução de *The Anatomy of Power*.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GILES, Thomas Ransom. **Estado, poder, ideologia**. São Paulo: EPU, 1985.

HARDY, Cynthia; CLEGG, Stewart R. Alguns Ousam Chamá-lo de Poder. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (org.). **Handbook de Estudos Organizacionais**: Reflexões e Novas Direções. Tradução Vitarque Lucas Coelho e Tomaz Assmar Santos. V.2. São Paulo: Atlas, 2001. p. 260-289. Tradução de *Handbook of organizational studies*.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEBRUN, Gérard. **O que é poder**. Tradução Renato Janine Ribeiro e Silvia Lara. São Paulo: Brasiliense, 2004. Tradução de [?]

MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**.

Tradução de Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Tradução de *Rethinking Party Systems in The Third Wave of Democratization: The case of Brazil*.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: PRESTES MOTTA, Fernando C.; CALDAS Miguel P. (org) **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997

PAZ, Maria das Graças Torres. Avaliação de desempenho ocupacional e estruturas de poder. In: **Trabalho, organizações e cultura**. São Paulo: Cooperativa de Autores Associados, 1997. p. 151-172.

PAZ, M. G. T; MARTINS, M. C. F.; NEIVA, E. R. O Poder nas Organizações. In: ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. B. (org). **PSICOLOGIA, ORGANIZAÇÕES E TRABALHO**. Porto Alegre: Artmed, 2004. cap. 12, p. 380-406.

PEREIRA, Luís Alberto. **Poder e Clima Organizacional**: Um Estudo de Caso em uma Empresa Petroquímica. 2003. 120 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia. Salvador.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. In: **Organizações & Sociedade**. Salvador: Eaufba, 1993. p.59-79.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórica-conceitual. In: Encontro da ANPAD, 22., 1998, **Anais ...Foz do Iguaçu**, 1998.

_____. Inovação na Gestão Municipal no Brasil: um Esforço de Construção Teórica. In: Encontro da ANPAD, 25., 2001, **Anais ...Campinas**, 2001.

PNUD, IPEA, FJP, IBGE, **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, Versão 1.0.0, 2003. ESM Consultoria. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 12 ago. 2005.

PORTO, César Henrique de Queiroz.; MARTINS, Clelma Rodrigues. Mandonismo e violência em São João da Ponte, 1918-1970: Um estudo de caso In: **UNIMONTES CIENTÍFICA**. Montes Claros, v.6, n.2 - jul./dez. 2004. p. 71-81. Disponível em: <http://www.unimontes.br/unimontescientifica/revistas/Anexos/artigos/revista_v6_n2/word%20e%20pdf/7rev_cientifica_v6_n2_setimo_artigo.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2007.

PRATES, Francisco de Castilho. **Cidadania, Poder e Exclusão Social**. Jus Navigandi, Teresina, a. 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2105>>. Acesso em: 14 set. 2005.

RIDLEY, Matt. **o que nos faz humanos**. Tradução Rita Vinagre. Rio de Janeiro: Record, 2004. Tradução de *Nature via nurture*.

RUSSELL, Bertrand. **O Poder**: uma nova análise social. Tradução Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. Tradução de *Power*.

TEIXEIRA, Janssen Edelweiss Nunes Fernandes. **Análise da relação entre a certificação de dirigentes escolares e a implementação do planejamento estratégico nas escolas da rede pública estadual baiana**. 2006. 200 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia. Salvador.

SANTIN, Janaína Rigo, O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. In: Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2., 2007, Florianópolis. **Anais eletrônicos ...** Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaina_rigo_santin.pdf> Acesso em: 13 ago. 2007.

SILVA, Marco Aurélio Dias da. **TODO PODER ÀS MULHERES: ESPERANÇA DE EQUILÍBRIO PARA O MUNDO**. Rio de Janeiro: Best Seller, 2006.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **SOCIEDADE E POLÍTICA NO BRASIL**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973. cap. 5, p. 99-122.

SOUZA, E. M. ; MACHADO, L. D.; BIANCO, M. F. Poder disciplinar: A Analítica Foucaultiana como uma Alternativa as Pesquisas Organizacionais Sobre Poder. In: Encontro da ANPAD, 28., 2004, Curitiba. **Anais ...** Paraná, 2004. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/frame_enanpad2004.html>. Acesso em: 24 ago. 2005.

SROUR, Robert Henry. **CLASSES, REGIMES E IDEOLOGIAS**. São Paulo: Ática, 1987.

_____. **Poder, Cultura e Ética nas Organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo C. Participação política e sociedade civil. In: **O local e o global: Limites e Desafios da Participação Cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002. cap. 1, p. 23–52.

WEBER, Max. **METODOLOGIA DAS CIÊNCIAS SOCIAIS**. Tradução Augustin Werner. V.2, São Paulo: Cortez/Unicamp, 1992. Tradução de [?].

_____. **Economia e Sociedade**. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. V.1, Brasília: Universidade de Brasília, 1999. Tradução de *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*.

WINSTON, Robert. **Instinto humano**. Tradução Mário M. Ribeiro e Sheila Mazzolenis. São Paulo: Globo, 2006. Tradução de *Human instinct*.

APÊNDICE A – Formulário para coleta de dados



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

COLETA DE DADOS - N° FORMULÁRIO _____						
IDENTIFICAÇÃO DO RESPONDENTE						
1.NOME:				2.TELEFONE:		
3.END.:			4.CIDADE:			
5.GÊNERO	FEMININO <input type="checkbox"/>	6. ESCOLARIDADE-GRAU		7. OCUPAÇÃO		
	MASCULINO <input type="checkbox"/>	> <input type="checkbox"/> 1° <input type="checkbox"/> 2° <input type="checkbox"/> 3° <input type="checkbox"/> < <input type="checkbox"/>		S/O <input type="checkbox"/>		
8. LOCAL DE TRABALHO			9. CARGO/FUNÇÃO			
PM <input type="checkbox"/>						
<p>Caro respondente,</p> <p>As afirmativas a seguir expressam uma visão sobre a administração municipal da sua cidade. Pedimos que escolha, entre as alternativas de resposta ao lado, a opção que mais se aproxime da sua opinião acerca do assunto tratado, marcando-a com um X. Por favor, marque apenas uma opção por frase. Caso queira mudar a resposta, faça um círculo na antiga escolha e marque X na nova opção. Obrigado por sua participação.</p>						
QUESTIONÁRIO		1	2	3	4	5
		não aplicável	pouco aplicável	mais ou menos aplicável	muito aplicável	totalmente aplicável
1.1.1 O Prefeito é a pessoa com maior capacidade para resolver os problemas da cidade.						
1.2.1 O Prefeito tem a política no sangue, nasceu para fazer isso.						
1.3.1 A história do Prefeito é o que nos dá confiança nele.						
1.4.1 O Prefeito tem a total admiração e apoio da população, parte da sua equipe também.						
1.5.1 A política da cidade depende do Prefeito que é bastante atuante.						
1.1.2 O Prefeito e seu grupo dominam a cidade, é assim há muito tempo.						
1.2.2 A forma certa de agir aqui sempre foi seguir as determinações do Prefeito.						
1.3.2 O grupo do Prefeito é muito forte, é mais prudente ficar do seu lado.						
1.4.2 Os parentes e amigos do Prefeito tem grande influência sobre a administração da cidade.						

QUESTIONÁRIO	1	2	3	4	5
	não aplicável	pouco aplicável	mais ou menos aplicável	muito aplicável	totalmente aplicável
1.5.2 A população tem um papel social passivo pois não acredita em mudanças na política da cidade.					
1.1.3 O Prefeito obedece as leis e cobra da sua equipe que atue de acordo com as normas.					
1.2.3 O Prefeito está no cargo por sua competência administrativa.					
1.3.3 O Prefeito foi eleito por ser um membro representativo da sociedade.					
1.4.3 O Prefeito e os secretários são um conjunto forte na política local.					
1.5.3 A administração municipal tem uma participação expressiva na vida da cidade definindo quase tudo no município.					
2.1.1 Os cargos da estrutura de governo são ocupados por apoiadores de campanha, amigos e/ou parentes do Prefeito.					
2.2.1 A administração está voltada para atender os interesses de alguns grupos e indivíduos.					
2.3.1 O Prefeito toma decisões a partir da pressão das pessoas que o apoiaram.					
2.4.1 As relações políticas giram torno da troca de favores por apoio.					
2.5.1 A participação popular está limitada ao balcão de pedidos ao Prefeito.					
2.1.2 Os cargos públicos são ocupados por profissionais qualificados voltados para a eficiência da administração.					
2.2.2 As ações administrativas estão voltadas para o atendimento de metas que são avaliadas periodicamente e conduzidas com base em regulamentos.					
2.3.2 O processo decisório obedece uma análise técnica e normativa do objeto, avaliando custo e benefício.					
2.4.2 As relações políticas são mantidas na busca da eficiência administrativa atendendo a sociedade como cliente do serviço público.					
2.5.2 A administração municipal considera importante a participação popular na definição das metas e na avaliação da eficiência administrativa.					
2.1.3 A estrutura do governo permite a participação popular e entidades representativas da sociedade.					
2.2.3 As ações administrativas são construídas a partir de discussões e debates em torno das necessidades da população					
2.3.3 A negociação e a participação social é parte essencial da tomada de decisão.					
2.4.3 As relações políticas entre administração e sociedade são prioritárias como prática democrática.					
2.5.3 As instituições e órgãos representativos da sociedade são estimulados e participam da administração da cidade.					

APÊNDICE B – Respondentes do questionário em ordem de grupo de Água Fria e Irará

nº form	cidade	gênero	escolaridade	ocupação	local trabalho	cargo	grupo
1	irará	feminino	3	professora	prefeitura	secretário	administração
2	irará	masculino	2	funcionário	prefeitura	secretário	administração
3	irará	feminino	3	Advogada	prefeitura	procurador	administração
4	irará	masculino	3	funcionário	prefeitura	secretário	administração
1	água fria	feminino	2	funcionário	prefeitura	diretor	administração
2	água fria	feminino	2	funcionário	prefeitura	secretário	administração
5	irará	feminino	2	funcionário	escola	diretor	sociedade
6	irará	feminino	2	professora	escola	diretor	sociedade
7	irará	feminino	3	professora	escola	professora	sociedade
3	água fria	feminino	3	Professor	escola	diretor	sociedade
4	água fria	masculino	3	Professor	escola	vice diretor	sociedade
5	água fria	feminino	3	Professor	escola	professor	sociedade
8	irará	masculino	3	economista	governo	funcionário	sociedade
9	irará	feminino	3	enfermeira	aposentada	cidadão	sociedade
10	irará	masculino	2	comerciante	comércio	proprietário	sociedade
11	irará	feminino	2	professora	aposentada	cidadão	sociedade
12	irará	masculino	2	autônomo	comércio	vendedor	sociedade
13	irará	feminino	2	funcionário	escola	funcionário	sociedade
14	irará	masculino	3	funcionário	aposentada	cidadão	sociedade
15	irará	masculino	3	empresário	associação	presidente	sociedade
16	irará	masculino	0	Agricultor	sindicato	presidente	sociedade
6	água fria	masculino	2	comerciante	comércio	proprietário	sociedade
17	irará	masculino	2	Político	câmara	vereador	político
18	irará	masculino		Político	câmara	vereador	político
19	irará	masculino	3	Político	partido	candidato	político
7	água fria	masculino	3	Político	câmara	vereador	político