

O servidor público diante de políticas inconstitucionais: Organização, Estado, Poder, Estabilidade e Controle Social

The Public Employee Facing Unconstitutional Policies: Organization, State, Power, Stability and Social Control

El servidor público ante las políticas inconstitucionales: Organización, Estado, Poder, Estabilidad y Control Social

RESUMO: Neste artigo é destacado o dever do servidor público se opor a qualquer política de governo que vá na contramão de princípios e objetivos constitucionais. A defesa desse posicionamento é realizada a partir de uma análise organizacional do Estado. Parte de contribuições teóricas como o entendimento de Estado e de Dominação em M. Weber, de organização em D. Katz e R.L. Khan, e de agência de controle em B.F. Skinner. A análise de contingências que exercem controle sobre o comportamento dos servidores públicos e o entendimento das noções de Estado e de Organizações possibilitam maior clareza sobre aquilo que constitui o papel dos trabalhadores no setor público. Também evidencia a importância dos dispositivos existentes para reduzir o desequilíbrio nas relações de poder entre governantes, servidores e a população.

Palavras-chaves: Análise de Organizações; Estado e Poder; Serviço Público; Estabilidade; Controle Social.

ABSTRACT: This article highlights the duty of the public employee to oppose any governmental policy that goes against constitutional principles and objectives. The defense of this position is made from an organizational analysis of the State. Theoretical contributions such as the understanding of State and Domination in M. Weber, Organization in D. Katz and R.L. Khan, and Control Agency in B.F. Skinner have been used. The analysis of contingencies that control the behavior of the public employee and the understanding of the notions of State and Organizations enable greater clarity about what constitutes the role of workers in the public sector. It also highlights the importance of existing mechanisms to reduce the imbalance in power relations between governors, servants and the population.

Keywords: Organizational Analysis; State and Power; Public Services; Stability; Social Control.

Autor

Helder Lima Gusso 
Universidade Federal de Santa Catarina.

Correspondente

* helder.gusso@ufsc.br

Correspondencia: Núcleo de Análise do Comportamento, Departamento de Psicologia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Campus Universitário - Trindade - CEP 88.040-970 – Florianópolis. Santa Catarina – Brasil.

Dados do Artigo

DOI: 10.31505/rbtcc.v21i4.1379

Recebido: 03 de Dezembro de 2019

Revisado: 30 de Maio de 2020

Aprovado: 16 de Julho de 2020

Como citar este documento

Gusso, H. L. (2020). O servidor público diante de políticas inconstitucionais: Organização, Estado, Poder, Estabilidade e Controle Social. *Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva*, 21(4). <https://doi.org/10.31505/rbtcc.v21i4.1379>



OPEN ACCESS

É permitido compartilhar e adaptar. Deve dar o crédito apropriado, não pode usar para fins comerciais.

RESUMEN: Este artículo destaca el deber del empleado público de oponerse a cualquier política gubernamental que vaya en contra de los principios y objetivos constitucionales. La defensa de esta posición se realiza a partir de un análisis organizacional del Estado. Se utilizan contribuciones teóricas como la comprensión del Estado y de Dominación en M. Weber, de Organización en D. Katz y R.L. Khan, y de Agencia de Control en B.F. Skinner. El análisis de contingencias que controlan el comportamiento del empleado público y la comprensión de las nociones de Estado y Organizaciones permiten una mayor claridad sobre lo que constituye el papel de los trabajadores en el sector público. También destaca la importancia de los mecanismos existentes para reducir el desequilibrio en las relaciones de poder entre los gobiernos, los servidores y la población.

Palabras clave: Análisis organizacional; Estado y poder; Servicio público; Estabilidad; Control social.

Neste artigo é apresentado um exame da função do servidor público, especificamente quanto ao seu papel na necessária defesa do cumprimento da constitucionalidade nos atos da administração pública. Partiremos das contribuições teóricas de quatro autores: M. Weber, em sua proposição de Estado Burocrático como forma de superar dominações carismáticas e tradicionalistas; D. Katz e R.L. Khan, no preciso exame do conceito de *organizações* e na sistematização dos conceitos basilares para analisá-las; e B. F. Skinner, no entendimento das agências de controle do comportamento e no exame dos sistemas de contingências que mantêm comportamentos de servidores públicos e de cidadãos, beneficiários ou vítimas dos serviços prestados.

Análise do Comportamento e o Estudo da Cultura

O destaque para a relevância de estudo de fenômenos sociais na Análise do Comportamento já era uma constante nos primeiros livros da área, como *Princípios de Psicologia* (Keller & Schoenfeld, 1950/1966) e *Ciência e Comportamento Humano* (Skinner, 1953/1998). Neste que talvez seja o livro mais popular de Skinner (1953), três das seis sessões do livro são

exclusivamente dedicadas ao comportamento social, agências de controle e cultura. As análises de agências de controle apresentadas por Skinner foram pioneiras na utilização dos conceitos e fundamentos da Análise do Comportamento para a interpretação de fenômenos culturais complexos (Gusso, 2008). Desde então, há uma quantidade razoável de publicações nas quais são realizados exames de processos culturais ou sociais complexos na área (e.g. Bottomé, 1996a; Holland, 1978; Nico, Leonardi & Zeggio, 2015; Tourinho, 2009). Adicionalmente, ao descrever a *cultura* como um dos três níveis de seleção pelas consequências (filogênese, ontogênese e cultura) que mantêm ou suprime comportamentos, Skinner (1981) explicita a necessidade de identificação do sistema de contingências disposto pelo grupo relacionados a esses comportamentos.

O termo “Análise Comportamental da Cultura” tem sido utilizado em publicações para designar a subárea na Análise do Comportamento que se ocupa de processos culturais (Carrara & Zilio, 2016). Nessa subárea, três movimentos distintos estão demarcados. O primeiro, e predominante movimento, são estudos reproduzindo análogos experimentais de processos sociais simples em laboratório, quase sempre fazendo referência ao conceito de metacontingência

como recurso analítico. O segundo são estudos aplicados, tipicamente em delineamentos quase-experimentais, interpretando processos sociais complexos à luz de conceitos da análise do comportamento, predominantemente também fazendo referência ao conceito de metacontingência (e.g. Sampaio, 2008). O terceiro, e em menor proporção, são estudos que examinam contribuições de outras áreas de conhecimento, tal como a Antropologia e Sociologia, para descrever relações entre processos culturais e os conceitos e princípios analítico-comportamentais (e.g. Gusso, 2008; Lloyd, 1985; Malagodi, 1986). Uma controvérsia conceitual importante na subárea da Análise Comportamental da Cultura é relacionada ao uso do conceito de metacontingência para a análise de fenômenos culturais. Embora amplamente utilizado na área, há argumentos questionando sua pertinência, especialmente pelo fato de que nos estudos sobre metacontingências tipicamente os processos estudados são descritos a partir de conceitos mais clássicos, tais como contingência de reforçamento, sem evidenciar um processo comportamental efetivamente novo (Carrara & Zilio, 2016; Gusso & Kubo, 2007; Zilio, 2019).

Quanto ao exame de contribuições de outras áreas do conhecimento para estudo de processos culturais, Malagodi (1986) salienta que analistas do comportamento são “novos na análise de fenômenos culturais e têm a aprender com Ciências mais experientes” (p.8). Há um conceito que foi apropriado de outras áreas da Ciência por analistas do comportamento, entre as décadas de 1960 e 1970, e com contribuição muito significativa na análise, interpretação e intervenção sobre processos culturais complexos. Esse conceito, embora utilizado por uma outra subárea da Análise do Comportamento – denominada de *Organizational Behavior Management* (OBM) – ainda é pouco referido em estudos na Análise Comportamental da Cultura. Estamos nos referindo ao conceito de *organização*. Um

conceito com ampla demonstração de seu valor como recurso analítico para estudo de processos culturais complexos. Talvez, inclusive, um conceito que se sobrepõe, e de maneira mais precisa, ao próprio conceito de metacontingência.

Conceito de *Organização* como Recurso para Análise de Fenômenos Sociais Complexos

O conceito de *organização* teve longa história de desenvolvimento até seus contornos atuais. A maneira como hoje é tratado no campo da Teoria das Organizações é influenciado pela Teoria Geral dos Sistemas e, mais especificamente, pela Teoria dos Sistemas Abertos (Katz & Khan, 1966/1976). O antropólogo Talcott Parsons é considerado como principal responsável pela apropriação dessas teorias na redefinição moderna de *organização*. Em diferentes concepções contemporâneas de *organização* é notada essa forte influência (e.g. Gusso & De Luca, 2017).

A que se refere o conceito de organização? Basicamente é uma das formas mais básicas pelas quais humanos se organizam para produzir reforçadores ou fugir e esquivar de aversividades, de modos que não seriam tão eficazes individualmente. É um tipo de sistema social presente há pelo menos setenta mil anos na história da humanidade, desde que agrupamentos humanos passaram a ser constituídos por mais pessoas do que apenas alguns poucos membros da própria família (Harari, 2011). Organizações são um tipo de sistema social com grande influência nos principais marcos de desenvolvimento da humanidade, tal como a revolução agrícola e industrial. Um sistema social que dispõe as contingências de reforçamento que afetam o comportamento dos membros de um grupo social. Um tipo de sistema amplamente presente nos modos de vida cotidiano.

A definição mais frequente em livros introdutórios, indica que as organizações são um

conjunto de pessoas com objetivos em comum (e.g. Robbins, 2005). Definição problemática por confundir-se com a definição de grupo. Em um exame acerca desse conceito a partir de referenciais analítico-comportamentais, Gusso e De Luca (2017) definem organizações como “sistema de interações comportamentais orientado para a produção de um resultado específico na e para a sociedade. É a interação entre o comportamento dos seus membros que produz tal resultado” (p.29).

Tal definição evidencia aspectos nucleares no entendimento desse sistema social, dos quais destacaremos dois. Explicita que toda organização visa produzir um resultado específico para e na a sociedade na qual se insere. Em outras palavras, toda organização tem uma função para fora de si, um propósito que justifica sua existência no contexto social no qual se insere. Qualquer organização, como sistema aberto, utiliza recursos (humanos, materiais, energéticos, ambientais...) que são da sociedade na qual se insere, bem como produz externalidades (efeitos ou impactos) ambientais, econômicas e sociais nessa sociedade. A razão de criação e manutenção de qualquer organização é que se espera que essa seja capaz de produzir resultados para a sociedade que justifiquem o gasto desses recursos e os demais impactos que produz. A existência de uma organização é condicionada a um contrato— tácito ou explícito - no qual a sociedade na qual ela se insere reconhece sua finalidade, ciente do impacto econômico, social e ambiental que decorre das atividades dessa organização. Na legislação é possível observar os parâmetros formais que cada grupo cultural adota para aceitar ou não determinados tipos de organização ou modos de funcionamento. Outro aspecto nuclear do conceito de organização é que os resultados produzidos pelas organizações são decorrências de complexas interações entre os comportamentos daquelas que as constituem, transformando insuamos em produtos ou serviços.

Na Análise do Comportamento, o primeiro autor a explicitamente incorporar esse tipo de entendimento foi Brethower (1970). Em sua dissertação de mestrado, incorpora as contribuições das teorias dos sistemas na constituição do que denominou *Total Performance System* (TPS) – Sistema de Desempenho Total. A representação do TPS está apresentada na Figura 1. É um sistema análogo aos modelos de análises propostos por diferentes autores relacionados à teoria geral dos sistemas. Nesse modelo, é enfatizado que não é possível analisar adequadamente um “sistema processador” – equivalente a uma ação ou resposta de um ou mais organismos – sem compreender aspectos relacionados do ambiente no qual essas ações ocorrem. Como exemplo, se você quiser entender o porquê as pessoas roubam em uma partida de *truco*, é necessário olhar para diferentes variáveis relacionadas a essa resposta, e não ficar buscando uma mente criminosa que explique o comportamento. As relações entre as ações do indivíduo e o meio no qual se comporta são os elementos centrais na análise. Uma analogia direta à noção de comportamento enquanto relação entre antecedentes, respostas e consequências. Dessa forma, o TPS surge como uma alternativa para análise de fenômenos complexos (qualquer tipo de desempenho, individual ou coletivo), que produz alta clareza sobre as variáveis relacionadas a ele, de modo parcimonioso, e filosoficamente consistente com a teoria behaviorista radical. Até aqui, nada de novo ao analista do comportamento, mas revolucionário nos contextos em que explicações mentalistas imperam.

A novidade aos analistas do comportamento foi a possibilidade de utilizar o mesmo recurso analítico para análise de processos complexos, tal como são os sistemas sociais denominados organizações. Enfatiza a ideia de que aquilo que é produzido ou o que passa a correr após a apresentação de uma resposta recorrente exerce algum grau de controle sobre essa resposta.

E essa poderia ser uma resposta do comportamento de apenas um indivíduo, ou um complexo sistema de interações entre os comportamentos de muita gente. Em síntese, Brethower evidenciou um modo de estender a lógica de interpretação das contingências de reforçamentos para a análise de processos organizacionais. É uma ideia da década de 1970 na Análise do Comportamento, com ampla literatura disseminada em OBM.

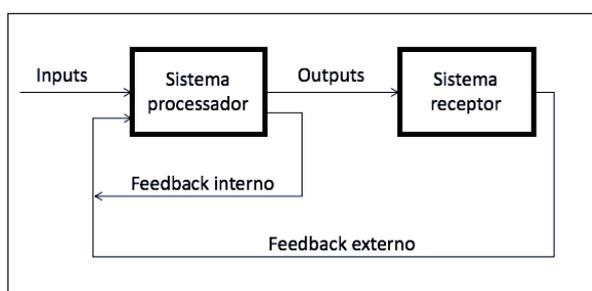


Figura 1. Representação dos elementos constituintes do modelo de análise denominado TPS (Total Performance System) (Brethower, 1970).

cionamento estratégico a partir de seus objetivos/missão, por processos de trabalho (encadeamentos e entrelaçamentos comportamentais), e por desempenhos específicos de cada sujeito que integra a organização. A organização é orientada para a produção de produtos ou serviços que geram um resultado específico para uma parcela da sociedade. Adicionalmente, toda organização produz externalidade ambientais, sociais e econômicas como decorrência de suas operações. As relações entre o que faz uma organização e o atendimento a necessidades do público, dependem da disponibilidade de recursos, que precisam vir de algum lugar. As relações entre a utilização de recursos, o que se faz nas organizações e o que é produzido por elas (resultados e externalidades), é influenciado por variáveis políticas, ambientais, sociais, econômicas, etc. E, em alguns casos, ainda há de se considerar que há outras organi-



Figura 2. Representação das principais variáveis constituintes e relacionadas ao conceito de organização, proposto por Gusso e De Luca (2017), adaptado de Rummler & Brache (1990) e Brethower (1970).

Na Figura 2 está apresentada uma representação mais contemporânea das variáveis constituintes de uma organização, a partir do modelo inicialmente proposto por Brethower (1970). Organizações são constituídas - de modo tácito ou explícito, planejado ou acidental – por dire-

ções utilizando os mesmos recursos para atender as mesmas necessidades daqueles que usufruem do que é produzido pelas organizações.

O conceito *organização* ocupa lugar importante no estudo de fenômenos sociais ou culturais complexos e seu desenvolvimento possibi-

litou clareza quanto às variáveis que o constitui. Tal contribuição, presente no campo mais geral da teoria das organizações, também já foi incorporada desde a década de 1970 na Análise do Comportamento nos estudos no campo da OBM. A variável constituinte das organizações considerada como mais central, por delimitar o resultado específico a ser produzido para a sociedade, é a noção de objetivo, missão ou propósito da organização.

Objetivo, Missão ou Propósito: A razão social da existência das organizações

O que justifica legalmente a criação e manutenção de qualquer organização é que esta produz resultados para a sociedade, cujos benefícios são percebidos como justificáveis em relação aos recursos utilizados para produzi-los e em relação às externalidades ambientais, econômicas e sociais produzidas também como decorrência do processo produtivo. Esse contrato social entre a organização e a sociedade na qual ela se insere nem sempre é formalizado e, tipicamente, não parte de uma precisa avaliação dos custos ambientais, sociais e econômicos que decorrem da atividade das organizações. Ainda assim, é notável como a ideia de resultado da organização é nuclear em sua definição, por explicitar o papel específico da organização na sociedade.

Nesse sentido, o resultado a ser produzido, na sociedade, por uma organização é o que delimita seu objetivo geral, sua missão ou seu propósito. Embora tais termos (objetivo, missão e propósito) por vezes sejam apresentados como distintos, o núcleo desses é o mesmo: a explicitação do resultado a ser produzido pela organização para uma parcela da sociedade. As mudanças de terminologia parecem estar a serviço mais do mercado editorial e de cursos para administradores do que efetivamente relacionados a qualquer avanço conceitual. O entendimento da noção de objetivo/missão/

propósito mantém-se relativamente constante desde primeiros estudos clássicos sobre gerenciamento em organização (e.g. Barnard, 1938). Em Gusso e Pitz (2018) é possível obter exame de procedimentos para descrição do objetivo de organizações, a partir das contribuições da Análise do Comportamento.

Um aspecto importante, e gerador de muitas descrições inadequadas de objetivos, é que nem sempre o resultado que delimita a função da organização na sociedade é equivalente ao produto ou serviço que oferta. Uma indústria que produz camisetas, pode ter como objetivo disponibilizar camisetas confortáveis e seguras para prática esportiva ao ar livre. Outra, pode ter por objetivo disponibilizar camisetas para que seus consumidores se vinculem aos seus grupos de interesse, tais como bandas ou movimentos sociais. Outra, disponibiliza uniformes escolares ou profissionais. Embora todas elas produzam camisetas, e dependem da venda dessas para existir, o objetivo geral da organização, que deve orientar todas as decisões e ações na organização, é distinto em cada uma delas. Em uma universidade, o “produto” de um dos trabalhos do professor é aula ministrada; mas o resultado esperado de seu trabalho é a capacitação científica e profissional de seus alunos. De forma que se uma aula é dada, mas os alunos não se tornam mais qualificados para atuar profissionalmente, pode-se entender que a universidade não está cumprindo seu papel social, embora esteja entregando um tipo de produto.

Para exemplificar as implicações dessa distinção entre resultado e produto, imagine um gestor de uma universidade. Como esse gestor poderia avaliar se a universidade está cumprindo seu papel na sociedade? Se confundir produto e resultado, talvez estabeleça indicadores como quantidade de aulas ministradas, quantidade de alunos em sala de aula, etc. como medidas suficientes para uma auto-avaliação institucional. Mas se identificar que o objetivo da

universidade implica produzir conhecimento e torná-lo acessível (Botomé, 1996b), suas medidas para avaliação institucional demandariam avaliar se, efetivamente, tem sido produzido conhecimento e se esse tem sido disseminado, avaliando o impacto das atividades universitárias na sociedade na qual se insere. Especificamente quanto ao ensino de graduação, minimamente avaliar o que acontece com os alunos depois de formados (se inserem profissionalmente? Dão conta das necessidades relativas à sua área de formação? Produzem transformação social relevante?...) seria objeto de avaliação, caso o gestor identifique com clareza e precisão os resultados para a sociedade que devem ser produzidos por uma universidade.

Caracterizar o objetivo geral de uma organização é a primeira atividade no processo de análise de uma organização. Identificar quais resultados são – ou deveriam ser – produzidos na sociedade como decorrência de suas atividades, produtos e serviços é o caminho para isso. Nesse processo, também é identificado que parcela da sociedade é beneficiária desses resultados (quem está sendo atendido?), e que tipos de impactos ou externalidades têm sido produzidos para outras instâncias da sociedade. Uma análise organizacional requer o exame desses componentes.

Katz e Khan (1966/1976), na seminal obra *Psicologia Social das Organizações*, enfatizam que a caracterização do objetivo da organização independe dos interesses, desejos, intenções ou paranoias de seus fundadores, proprietários, chefes, líderes ou governantes. A caracterização do objetivo de uma organização não depende do que o dono acha. O núcleo é o exame do que está sendo produzido como resultado para a sociedade na qual a organização se insere.

No setor privado, é comum a confusão entre o objetivo da organização e o lucro. Lucro pode ser considerado como uma necessidade interna da própria organização como condição para sua existência no setor privado. Mas não

é para dar lucro que uma organização existe. O contrato com a sociedade na qual ela se insere (de onde tira recursos e produz externalidades), requer que produza resultados que justifiquem sua existência. Crer que o objetivo de uma organização é dar lucro, é não dar visibilidade à sua função social e orientar suas ações por meras necessidades internas.

Diante da exigência de órgãos reguladores e de certificações normativas de qualidade, hoje é comum que as organizações tenham formalmente descrito seus objetivos. Isso é apresentado sob a forma de declaração de missão (termo ainda na moda, que contemporaneamente vem sendo substituído por declaração de propósito para designar a mesma coisa). Em muitos contextos as declarações de missão têm servido mais como uma estratégia de marketing, para vender uma ideia bonita, mas pouco relacionada ao efetivo resultado produzido pela organização na sociedade. Tais fantasias não ajudam a caracterizar a razão social da existência das organizações e dificulta o planejamento e gerenciamento das organizações e das ações dos profissionais que nela trabalham. Bart (1997), em importante artigo no campo do planejamento estratégico, sintetiza o resultado da análise da declaração de missão com 88 gestores de grandes empresas, demonstrando o quanto a declaração de missão por vezes é desvirtuada de sua função: “A grande maioria [das declarações de missão] não valem o papel em que estão escritas e não devem ser tomadas com nenhum grau de seriedade” (p.12).

Aos trabalhadores, compete a realização das atividades que garantirão o cumprimento da função social da organização no qual estão inseridos. Devem trabalhar para a concretização do objetivo da organização na sociedade. E o comportamento dos gestores, ou daqueles que detêm poder na organização, deve viabilizar que o conjunto de trabalhadores tenham suas ações orientadas por esse objetivo, que deveria estar claro aos gestores e aos demais tra-

balhadores. Mas seriam os interesses, desejos e vontades dos chefes compatíveis com os objetivos das organizações?

Os objetivos do chefe geralmente são incompatíveis com o objetivo da organização

Não é apenas o chefe que tipicamente tem objetivos distintos da organização. Todos os trabalhadores provavelmente também os têm. Aguiar (1984) apresenta interessante exame, no qual descreve dois pressupostos quase sempre verdadeiros: os objetivos dos indivíduos conflitam com os objetivos das organizações das quais fazem parte; e a divergência entre objetivos pessoais e organizacionais produzem disfunções organizacionais.

Por que alguém entra em uma organização? Pela identificação do sujeito com o objetivo da organização? Ou foi o emprego que melhor paga perto de casa? Se alguém busca um emprego que viabilize ficar mais tempo em casa, é mais provável que o comportamento dessa pessoa esteja orientado pelo objetivo da organização ou pela redução, ao máximo, do tempo que despende no trabalho? Em outro exemplo, o que pode ser feito por um trabalhador em uma unidade de saúde no qual o volume de atendimentos tem dificultado a organização dos processos administrativos? Fechar o posto de saúde no turno da tarde para dar tempo de fazer as atividades administrativas seria uma boa decisão? O que seria mais agradável e confortável a esse trabalhador: dar conta das suas rotinas administrativas ou garantir o atendimento à população que necessita do serviço prestado? E se esse trabalhador mudar o horário de atendimento do posto de saúde para que fique mais confortável para o trabalhador fazer sua academia, a despeito do que é prioritário para a população que utiliza os serviços da unidade de saúde?

Pessoas buscam acesso a reforçadores e diminuição de aversividades. Em um mundo no

qual aprendemos a importância de ser independente e no qual o sucesso e o fracasso são vistos como decorrência de esforços individuais, o valor reforçador dos bens tende a ser predominantemente aquilo que é bom ao indivíduo e não aos outros. A busca por reforçadores ou bens pessoais tipicamente conflita com aquilo que é de interesse coletivo. Em algum grau, viver em sociedade nos impõe a necessidade de lidar com adversidades e de preferir reforçadores pessoais mais imediatos em prol de reforçadores de longo prazo ao grupo social no qual fazemos parte. Dittrich e Abib (2004) examinam a distinção entre *bens pessoais*, *bens dos outros* e *bens da cultura*, como categorias de análise que possibilitam identificar diferentes fontes de controle ético do comportamento em sociedade. As disfunções organizacionais descritas como decorrências desses conflitos por Aguiar (1984), ilustram de modo claro os conflitos entre *bens pessoais* e *bens da cultura*. Trabalhar apenas sob controle daquilo que é reforçador para si (*bens pessoais*), e mesmo trabalhar sob controle do que é apenas reforçador ao patrão (*bem do outro*), não deveriam ser os controles predominantes ao comportamento dos integrantes de uma organização que, de modo coerente com a função do sistema social no qual estão inseridos, deveriam prezar pelo *bem da cultura*.

No discurso gerencial é comum a atribuição das causas das disfunções ou problemas organizacionais ao comportamento dos trabalhadores em níveis não gerenciais. Entretanto, são os profissionais que trabalham nos níveis mais estratégicos que detêm maior poder e controlabilidade sobre o que acontece na organização. Adicionalmente, o que acontece antes e depois das ações dos trabalhadores, tipicamente dependem das decisões da gerência. Nesse sentido, ao menos dois dos três componentes básicos de uma relação comportamental (antecedentes e consequências das ações apresentadas) são responsabilidades dos gestores.

Logo, gestores são parte do problema em qualquer questão que envolve comportamento humano nas organizações.

Mesmo sendo esperado que qualquer pessoa possa ter conflitos entre objetivos pessoais e organizacionais, seria justamente esperado de gestores que fossem as pessoas que tornam explícito o objetivo da organização e que criam condições para aumentar as chances de que todos os trabalhadores orientem suas ações aos objetivos da organização. É mais grave o desvirtuamento entre objetivos pessoais e organizacionais entre os que detêm mais poder. O que já sabemos que pode conter os desmandos de quem detém poder para que as organizações cumpram o papel que lhes compete na sociedade?

Por menos líderes carismáticos no comando e por maior primazia da lei

Embora haja diversas teorias e concepções nas ciências sociais para examinar meios de manter as instituições orientadas pelo seu papel social, as ideias de Max Weber destacam-se pelo impacto produzido no século XX. Faremos um breve recorte de contribuições do autor. Um dos conceitos centrais na teoria de Weber, é o de *dominação* (Weber, 1981). Weber descreve a dominação como o processo no qual um governante crê que tem o direito e poder para impor sua vontade a outro, e este outro, um governado, que acredita ser seu papel obedecer às ordens do governante (Aguiar, 1984).

É provável que relações de dominação se estabeleçam e se intensifiquem em função do desequilíbrio nas relações de poder na vida em sociedade. Quando apenas alguns detêm o acesso aos reforçadores que são importantes para uma coletividade, seu poder torna-se maior perante os demais. Mas por que a coletividade não se rebela e derruba o poderoso para distribuir equitativamente ou igualmente os bens tidos como reforçadores? Por que tra-

balhadores não destituem seus chefes e tomam as decisões estratégicas nas organizações por conta própria? O exame das prováveis bases da dominação pode nos ajudar a compreender tal processo.

Na análise weberiana são examinados três tipos de dominação. A primeira seria a dominação carismática. Sua base de sustentação é a fé dos súditos em seus governantes. O líder pode ser a representação de um deus, um santo, um iluminado, um herói, um messias ou um mito. Como representação de uma espécie de divindade, sua palavra tem força de lei ou de verdade. É um tipo de dominação predominante em sociedades primitivas e em regimes instáveis. No campo organizacional, é o modelo típico em organizações nas quais há ausência de leis ou de formalização de objetivos e de processos de trabalho. Produz um tipo de sistema tipicamente insustentável e logo substituído por outra liderança mais carismática. Sua instabilidade decorre da necessidade de fé dos súditos, que pode mudar ao sabor dos ventos. Novas ideias ou revelações sobre interesses escusos do líder podem ser suficientes para reduzir sua base de apoio. Não há de se esperar estabilidade em instituições ou organizações cuja governança se dê com base em dominação carismática.

A segunda forma de dominação é denominada por Weber (1981) como tradicional. Tendemos a apoiar mecanismos que possibilitem a manutenção daquilo que já temos ou daquilo que é tradicional. A defesa de pautas conservadoras, travestida por vezes como “bons costumes” e mesmo como de “cidadãos de bem”, pode ser considerada como uma forma de dominação tradicional. Essa tendência a apoiar aquilo que nos garante a manutenção do que já existe parece ter uma relação direta com o que contemporaneamente é denominado *aversão a perdas* (Kahneman & Tversky, 1979). Um líder que mantém o que já existe tende a ser defendido especialmente por aqueles que já têm

acesso aos reforçadores importantes para si. Em outras palavras, a dominação tradicional tende a ter em sua base de apoio aqueles que já são beneficiados pelo modo de funcionamento do sistema social. E são, por decorrência, esses os sujeitos que já detêm mais poder. Manter as coisas como estão é ótimo para manutenção do desequilíbrio nas relações de poder que já existem. Não há de se esperar que poderosos lutem pela diminuição no desequilíbrio nas relações de poder. Se o modo de funcionamento de uma organização tem produzido benefícios pessoais àqueles que mais poder têm sobre a organização, não será de interesse desses que a organização modifique seu funcionamento para melhor atender as necessidades da sociedade. A dominação tradicional não se pauta por qualquer princípio de eficiência ou de justiça.

Considerando as características dos dois primeiros tipos de dominação – carismática e tradicional – não deve ser surpresa que ambos podem se combinar levando a dominação por lideranças cujos governados tenham algum tipo de fé e que defenda pautas tradicionais. Isso pode ser visto com grande frequência tanto na escolha de líderes de organizações, quanto na liderança de Estados. Em ambas situações colocando a sociedade em risco, seja pelos eventuais delírios e paranoias do líder, seja pela incapacidade de mudança nas desequilibradas relações de poder e desigualdades sociais.

O terceiro tipo de dominação é a racional-legal. Este é o tipo de dominação proposto por Weber como saída às limitações das dominações carismática e tradicional. Na dominação racional-legal, leis e normas estabelecem o sistema de funcionamento do grupo, Estado ou organização, com base em critérios racionais relacionados à eficiência do sistema no cumprimento de seus objetivos. Diminui-se a discricionariedade dos atos daqueles que detêm mais poder, pois estes também passam a responder ao ordenamento jurídico constituído. É um sistema cujo critério básico é a primazia da

lei – tudo deve se submeter a ela – e a impessoalidade dos atos.

A definição explícita das leis que regem o sistema social viabiliza que as contingências de reforçamento que irão operar sobre os comportamentos de cada pessoa sejam declaradas, tornando claros os comportamentos que produzirão reforçadores e os que serão punidos pelo grupo. Essa operacionalização do sistema de contingências de reforçamento que operam sobre o grupo garante estabilidade e previsibilidade do sistema e viabiliza que o próprio grupo tenha clareza quanto às regras vigentes, incluindo as que viabilizam mudanças nas próprias regras que forem consideradas como disfuncionais ou injustas pelo próprio grupo. Aguiar (1984) descreve que “a burocracia é o aparato administrativo típico que permite o exercício do poder neste tipo de dominação legal-racional. A burocracia, desta forma, caracteriza-se (...) por sua crença em leis e na ordem legal, já que as relações do burocrata com o governante, os governados e seus colegas estão estritamente definidas por regras impessoais” (p.8). Esse entendimento de burocracia não pode ser confundido com o uso de senso-comum do termo, tido como excesso de procedimentos disfuncionais para realização de um ato.

Em síntese, a proposição de uma dominação racional-legal, e a decorrente constituição de organizações burocráticas, é o caminho proposto por Weber para viabilizar que diferentes sistemas sociais planejados, tais como organizações e Estados, possam operar de modo mais coerente com os interesses e necessidades da sociedade. O estabelecimento de um ordenamento jurídico, com a explicitação das regras que exercem controle sobre o grupo, é uma maneira de não depender de esforços ou engajamento discricionário de lideranças para concretizar os objetivos sociais das organizações. As contribuições de Weber tiveram grande repercussão na constituição de Estados e organizações no século XX. Mas seriam Estados e organizações o mesmo tipo de sistema social?

Estados não são organizações, mas a análise organizacional do Estado é necessária

O conceito de Estado versa centralmente sobre as noções de *território, povo e soberania* (Gasparetto, 2011). Na definição mais conhecida do autor, Weber define Estado como “comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima” (Weber, 1982, p.98 em Bianchi, 2014, p.84). Nesta definição, a soberania do Estado é perceptível quando obtém a exclusividade do direito de uso da coação física para exigir o cumprimento da lei por seus integrantes. É nesse mesmo sentido, weberiano, que Skinner (1953) define governo (sic) como “uso do poder para punir” (p.365), legitimando, no seu extremo, práticas como o encarceramento e a pena de morte, com a justificativa de se fazer justiça (p.374). De modo menos intenso, práticas como a taxaço, perda de bens e constrangimentos físicos e psicológicos também fazem parte do modo de trabalho do Estado com base em controle aversivo. Nos Estados modernos, há também controles estabelecidos com base em reforço positivo, mas aquilo que demarca o modo de atuação típico do Estado é a centralidade da coação como modo de controle (Skinner, 1953).

Weber via o Estado e empresas como homólogas (Bianchi, 2014, p.98). Em uma passagem, define Estado como um tipo específico de empresa: “Uma empresa com caráter de instituição política denominamos Estado quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes” (Weber, 1999, p.34 em Bianchi, 2014, p.92).

A ideia de que o Estado tem direito de uso da coação física pode parecer chocante à primeira vista. Mas torna-se claro quando exami-

namos situações cotidianas da vida em sociedade. Quando alguém é assaltado ou sofre um espancamento na rua, a quem recorre? A polícia é um dos dispositivos do Estado para garantir o direito à propriedade de bens e a que ninguém submeta outros a uma condição que atente contra a saúde, bem-estar ou dignidade. O Estado provê meios para que ninguém seja coagido em excesso em nenhum espaço da vida em sociedade. Polícia, justiça trabalhista, regulação publicitária e conselho tutelar são exemplos de agências que constituem o aparato estatal disponível para coibir controles aversivos intensos nas interações sociais.

Ainda assim, e quando a violência é perpetrada pelo próprio Estado à seus governados? Quem defende o cidadão da violência policial? O conjunto de ações apresentadas pelos cidadãos para limitar o poder do Estado com vistas à manutenção da dignidade da vida humana é designada como Direitos Humanos. Skinner (1953, p.381) destaca: “Direitos humanos (...) são recursos para explicar o contracontrole exercido pelo governado. O homem tem os seus direitos no sentido de que fica limitado o poder que tem a agência governante de controlá-lo”. Direitos Humanos, dessa maneira, é predominantemente conter a violência de Estado contra seus governados.

Considerando o conceito de Estado proposto por Weber, embora haja homologia, o Estado não é propriamente uma organização. Os conceitos de território, povo e soberania não são os conceitos nucleares em uma análise organizacional. Por que, então, Weber indica homologia entre tais conceitos? Talvez pela maneira como um Estado se estrutura, que é equivalente ao que acontece em uma organização. Para que o Estado possa exercer controle sobre o povo que o constitui, é necessário a criação de dispositivos tipicamente organizacionais. Isso decorre especialmente do fato de os Estados modernos estarem alicerçados em uma lógica racional-legal que se apoia na crença da lega-

lidade de seus ordenamentos. Nesse sentido, realizar uma análise organizacional do Estado é um procedimento que possibilita identificar diversos aspectos nucleares da maneira como os Estados estão estruturados.

Entre as diferentes maneiras como Estados podem ser estruturados, os Estados modernos, legitimados pela dominação racional-legal, predominantemente são organizados como Estados Democráticos de Direito. As características centrais desse tipo de Estado são: Primazia da lei; representação democrática; defesa e reconhecimento dos direitos dos cidadãos perante a Administração; e a separação dos poderes legislativos, executivos e judiciários (Mayer, 1982).

Constituição: Princípios e Objetivos do Estado Brasileiro

A referência central do ordenamento jurídico instituído, a carta magna de cada Estado, é a sua constituição. Nela constam os princípios, fundamentos, objetivos, atividades e estrutura do Estado. Gasparetto (2011, p.27), resume bem: “A constituição é a identidade do Estado, orientando toda sua estrutura e guiando toda sua atividade”. Skinner (1953, p.379) descreve a elaboração da constituição de um Estado como uma forma de contracontrole para limitar os poderes de governantes: “Uma constituição pode especificar a composição da agência governante, os canais através dos quais receberá seu poder, e os procedimentos de acordo com os quais as leis devem ser feitas, interpretadas e postas em práticas. Com essas especificações, previne-se o sistema contra a deterioração através do intercâmbio assimétrico [de poder entre governantes e governados]”.

No caso específico do Brasil, sua atual constituição foi promulgada em cinco de outubro de 1988, no processo de redemocratização do país com o encerramento da ditadura militar no Brasil. A Constituição Federal apresenta as informações centrais para uma análise do Es-

tado brasileiro. A primeira parte da constituição, denominada “Dos Princípios Fundamentais”, é constituída por quatro artigos centrais em uma análise organizacional do Estado brasileiro. No primeiro são destacados os fundamentos que devem orientar todas as ações do Estado: I. a soberania; II. A cidadania; III. A dignidade da pessoa humana; IV. Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V. o pluralismo político. Princípios, tal como valores (termo mais utilizado no contexto organizacional), não descrevem ou prescrevem as leis que regem o comportamento de governantes ou governados, mas devem exercer algum grau de controle sobre os comportamentos, especialmente dos governantes, quanto a operacionalização das contingências de reforçamento que passarão a operar sobre governantes e governados. Por exemplo, leis que afrontem a dignidade da pessoa humana ou que restrinjam a pluralidade política são inconstitucionais. Como há margem para discricionariedade na interpretação do que seja atentar contra a dignidade humana ou restringir pluralidade política, tipicamente conflitos nessa arena acabam sendo objeto de embate jurídico até que se estabeleça, de modo mais preciso no ordenamento jurídico, que tipos de situações, especificamente, se enquadram como inconstitucionais.

No segundo artigo é destacada a necessária independência entre os poderes legislativo, executivo e judiciário. Tal separação evita a concentração de poder, diminuindo riscos de abusos. Quem cria leis, não deve ser quem as avalia. Quem julga, não pode criar suas próprias leis. No terceiro artigo estão destacados os objetivos da República Federativa do Brasil. Sendo os objetivos de uma organização o componente mais importante na sua definição, há centralidade neste artigo para avaliação da constitucionalidade de qualquer ato da administração pública. São eles: I. construir uma sociedade livre, justa e solidária; II. garantir o desenvolvimento nacional; III. erradicar a pobreza e a

marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV. promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Considerando tais objetivos, é dever da administração pública organizar toda sua estrutura, processos e atividades de modo a garantir sua concretização na sociedade. Quaisquer decisões ou atos incompatíveis com tais objetivos são inconstitucionais. Decisões ou ações que intensifiquem desigualdades ou que promovam preconceitos ferem diretamente os objetivos do Estado brasileiro. Tal como no caso dos fundamentos apresentados no artigo primeiro, também há ampla margem para discricionariedade, o que requer operacionalização dos entendimentos dentro do sistema legal.

No quarto artigo são descritos os princípios que regem as relações internacionais do Brasil: I. independência nacional; II. prevalência dos direitos humanos; III. autodeterminação dos povos; IV. não-intervenção; V. igualdade entre os Estados; VI. defesa da paz; VII. solução pacífica dos conflitos; VIII. repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX. Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X. concessão de asilo político. Ações que coloquem o Brasil em relação de subordinação a outros Estados é ato inconstitucional. Recusar o acolhimento de pessoas perseguidas por outros Estados em função de suas opiniões políticas é ato inconstitucional.

Caracterizar uma decisão ou ação como inconstitucional é afirmar a ocorrência de um crime de responsabilidade do administrador ou servidor público. Por exemplo, no caso específico do cargo de presidente da república, no artigo 85 da Constituição Federal é destacado que: “São crimes de responsabilidade os atos do presidente da república que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I. a existência da União; II. O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucio-

nais das unidades da Federação; III. O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV. a segurança interna do País; V. a probidade na administração; VI. a lei orçamentária; VII o cumprimento das leis e das decisões judiciais”. Como crime de responsabilidade, atos inconstitucionais estão passíveis de punições, também previstas na própria constituição ou em outras normativas legais dela decorrente.

A complexidade da estrutura do Estado abrange milhares de servidores públicos, agentes que cumprem as deliberações da administração pública. Embora a Constituição Federal seja o marco regulador da dominação racional-legal que subjaz o Estado, nem sempre as deliberações do legislativo, executivo e judiciário são compatíveis com os preceitos e objetivos constitucionais. Ou seja, há no ordenamento jurídico diversas leis, decretos, medidas provisórias etc., que contrariam a própria constituição. O que deve fazer, o servidor público, diante da solicitação da administração pública para o cumprimento de uma ação inconstitucional?

O servidor público trabalha para cumprir os objetivos do Estado, não para atender aos eventuais desmandos do governo ou de seu chefe

Dos três setores da economia – público, privado e privado de interesse público – compete ao setor público a materialização do bem comum previsto na constituição federal (Pisetta, 2013). Para isso, o setor público deve prover os serviços considerados necessários para a sobrevivência da sociedade, denominados serviços próprios. Acesso à saúde, à educação e à segurança pública são exemplos de serviços próprios do setor público. Além desses, também compete ao setor público serviços que facilitem a vida do indivíduo na coletividade, denominados serviços impróprios. Os serviços considerados próprios e impróprios a serem prestados pelo setor público estão prescritos na própria constituição.

Todo servidor público é lotado em uma instância específica de uma organização pública, e tem papel específico a cumprir em seu órgão de lotação. Ainda assim, para além de suas atribuições específicas no cargo, é dever do servidor público orientar todas as suas ações ao cumprimento da constitucionalidade de seus próprios atos, bem como dos atos do órgão na qual está inserido (Pisetta, 2013). A constituição federal, em seu artigo 37, prescreve os princípios da administração pública: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

O princípio da legalidade enfatiza que todo ato de agente público deve estar em conformidade com a legislação, sendo a constituição a lei maior a qual todas as demais leis precisam estar em consonância. Qualquer tipo de ação contrária aos princípios, objetivos ou deveres constitucionais são exemplos de crimes de improbidade. Por exemplo, atos de órgãos ou agentes públicos que sejam incompatíveis com a redução das desigualdades sociais (terceiro objetivo do Brasil, descrito no artigo terceiro da constituição), são crimes de improbidade. O princípio da impessoalidade destaca que é o interesse público que deve orientar as ações do agente público, sendo que ninguém deve ter tratamento diferenciado ou obter vantagens privadas decorrentes das ações ou deliberações públicas. O princípio da moralidade exige que honestidade e integridade são fundamentais ao exercício do serviço público. O princípio da publicidade destaca que todo ato do Estado e seus servidores deve ser público. A população tem direito ao acesso às informações sobre quaisquer deliberações ou ações realizadas. Por fim, o princípio da eficiência enfatiza a necessária racionalização dos processos de trabalho, que devem dispender da menor quantidade de recursos para concretizar sua finalidade social.

O não cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência implica crime de improbidade administrativa do agente público. Em especial, como decorrência do princípio da legalidade e do entendimento de que a constituição federal é a lei máxima do Estado, todo ato que viole algum dispositivo (objetivos, princípios, atribuições...) presente na constituição é um ato viciado do agente público (Gasparetto, 2011). Considerando isso, é de grande importância que todo servidor público oriente seu comportamento mais pelas diretrizes constitucionais do que pelas demandas apresentadas pelo chefe direto ou pelo governante no poder. Servidores públicos trabalham para o Estado e não para o governo de ocasião. É seu dever garantir a constitucionalidade das ações em seu órgão de lotação e opor-se a quaisquer atos viciados. É dever do servidor público se opor a políticas que prejudiquem a concretização dos objetivos do Estado e o cumprimento dos princípios constitucionais que devem servir a população. Essa conduta, de se opor aos atos viciados, não é uma atividade discricionária do servidor, mas uma exigência de seu papel no setor público. Realizá-la, tipicamente envolve consulta e cooperação com as instâncias responsáveis pela análise da legalidade dos atos, tais como procuradorias. O cumprimento desse dever pode implicar em conflitos diretos com chefias e governantes. Que condições podem aumentar as chances de servidores públicos orientarem suas ações pelo dever constitucional, mesmo que implique em conflitos com seus superiores?

A estabilidade do servidor público e o controle social pela população: condições necessárias para combater atos inconstitucionais

O estatuto da estabilidade do servidor público foi inicialmente formalizado no Brasil pela Lei 2.942 de 1915, aperfeiçoado na constituição de

1934 e mantido com alguns aperfeiçoamentos nas demais constituições que vigoraram desde então (Souza, 2002). É um dispositivo previsto no artigo 41 da atual constituição federal. É um direito do servidor público após três anos de efetivo exercício no cargo e após passar por avaliação de desempenho em seu estágio probatório. Servidores públicos com estabilidade só podem ser demitidos em três situações: I. em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II. Mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; e III. Mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho. Em outras palavras, servidores públicos só podem ser demitidos com justa causa. A demissão ou perda do cargo não pode ser apenas um ato voluntário da chefia. A função da estabilidade do servidor público é salvaguardar o cumprimento do dever do servidor público de, na eventualidade de uma demanda que constitua ato viciado, agir na contramão daquilo que é solicitado por seu chefe ou governante de ocasião. É também, uma forma de garantia de continuidade nos serviços do Estado, sem que mudanças de governantes impliquem em um apagão no serviço público. É uma forma de aumentar as chances de que o servidor trabalhe em prol do Estado, e não em prol de quaisquer interesses seus chefes.

Como em qualquer sistema complexo de contingências, o estatuto da estabilidade também pode acabar sendo utilizado para outras finalidades alheias à função para a qual foi constituído. Souza (2002), por exemplo, examina quatro representações sociais frequentemente associadas à estabilidade. A primeira, como um instrumento de barganha, possibilitaria maior poder de pressão dos servidores públicos sobre o Congresso Nacional. A segunda, como forma de compensação aos servidores em relação à falta de incentivos ao desempenho e ao progresso profissional. A terceira, como forma de aumentar o poder ou autoridade do servidor em relação aos seus superiores, aos colegas e à po-

pulação. O quarto como forma de acomodação, aumentando a retenção dos trabalhadores, evitando sua migração ao setor privado. Embora tais representações façam parte do imaginário de parte da população e dos discursos de defensores do fim da estabilidade que consideram que ela dificulta a eficiência no serviço público, elas podem ser pouco orientadoras à compreensão do funcionamento e das dificuldades no serviço público, ou de como a estabilidade se relaciona com a eficiência dos servidores públicos. Ao leitor interessado em examinar mais tais aspectos, o trabalho de Souza (2002) é especialmente esclarecedor.

Um exemplo pode ajudar a tornar mais explícitas as contingências envolvidas no estatuto da estabilidade. Em períodos eleitorais, candidatos de ocasião (ocupando cargos eletivos), costumeiramente dispõem de muitos cabos eleitorais. É muito comum que grande parte desses cabos eleitorais sejam funcionários em cargos comissionados no setor público. Cargos de indicação política, sem estabilidade. E que, em períodos de campanha, deixam de cumprir seus deveres nos órgãos em que estão lotados para tentar garantir a reeleição de seus “padrinhos políticos”. Há, deliberadamente, promessas de cargos públicos comissionados e ameaças como: ou faz campanha ou está fora (Tabatcheik, 2015). Ao servidor público concursado, com estabilidade, ameaças de demissão caso não se torne cabo eleitoral tendem a ter menos efeito. O governante ou chefe direto não tem poder de demissão, se o servidor desempenha as atividades de seu cargo de modo eficiente, impessoal e legal. A estabilidade, desse modo, diminui o desequilíbrio na relação de poder entre governantes e chefia e os demais trabalhadores, estáveis, no setor público.

Embora a estabilidade ofereça alguma garantia de que gestores públicos não cometerão desmandos pelo fato de servidores não aceitarem realizar atividades incompatíveis com os preceitos constitucionais, obviamente há ou-

tros meios de controle bastante perversos no serviço público. Em 2019, um caso emblemático mobilizou os servidores da área ambiental no país e pode ilustrar como gestores públicos podem perseguir servidores estáveis. Como noticiado por diversos órgãos da imprensa (e.g. Barbon, 2019; Marinho, 2019), após uma visita do ministro do meio ambiente, Ricardo Salles, a Fernando de Noronha, no dia 04 de agosto de 2019 o oceanógrafo José Martins da Silva Junior, analista ambiental, foi transferido para um parque florestal no sertão pernambucano, sem que nem ele, nem sua chefia direta fossem ouvidos. José Martins destaca que sua transferência ocorreu após reunião de empresários de Fernando de Noronha com o presidente do ICMBIO e com o ministro do meio ambiente. Em sua atuação, o servidor tem apontando problemas na ampliação irregular de pousadas no arquipélago, o que tem contrariado os interesses de empresários. A situação se agrava pelo fato de José Martins ser um dos maiores especialistas em mamíferos marinhos do país, com reconhecida atuação pela comunidade ambientalista e científica. Sua remoção para o sertão parece contrariar fundamentos constitucionais importantes. Em 22 de agosto de 2019, a justiça federal suspendeu a transferência em decisão liminar, por considerar que há necessidade de julgar o mérito da questão. Inicialmente o servidor foi reconduzido ao seu posto de trabalho, mas no dia 25 de outubro de 2019 a presidência do ICMBio decidiu afastar, por 60 dias, o servidor enquanto o processo tramita na justiça (Marinho, 2019).

Esse exemplo explicita que chefes e governantes no setor público têm outros meios de controle aversivo (e.g. transferência de função, designação para atividades pouco gratificantes, mudança de lotação etc.), para coagir servidores a realizarem aquilo que desejam a despeito dos interesses públicos ou da constitucionalidade dos atos. Apesar da demonstração de que há meios de controle, pelas chefias

e governantes, sobre os servidores públicos, a estabilidade é um mecanismo importante para limitar esse poder. É uma proteção ao servidor público, para que cumpra seus deveres perante o Estado e que limite as ações incompatíveis com os interesses públicos daqueles que mais detêm poder. Uma condição que aumenta as chances de servidores trabalharem para o bem da cultura e não permitam que o bem do outro – geralmente daqueles que já detêm muito poder – seja aquilo que orienta suas ações. Ainda assim, embora haja dispositivos constitucionais para que servidores trabalhem em benefício da população a quem devem servir e não pelos interesses de seu chefe ou governante, que dispositivos existem para que servidores se mantenham orientados pelo bem da cultura e não para bens pessoais (aquilo que é mais fácil, cômodo ou melhor para si mesmo)? Se a estabilidade protege o servidor público de eventuais desmandos de chefes e governos de ocasião, que dispositivos existem para proteger o serviço público dos próprios vieses dos servidores públicos?

Como Aguiar (1984) bem destacou, quase sempre há divergências entre os objetivos da organização – ou do Estado em nosso caso – e objetivos pessoais. A conduta do servidor público é influenciada por ampla quantidade de aspectos de sua própria vida e de circunstâncias de seu trabalho. Parte dessas, são relativas ao modo como gestores diretos se relacionam com servidores, do mesmo modo como ocorre no setor privado. Muitos dispositivos gerenciais já estão sistematizados na literatura de psicologia organizacional (e.g. Gravina e cols, 2018), de modo que possam ser utilizados para aumentar as chances de que servidores se orientem pelos objetivos organizacionais. Garantir a participação dos servidores nas decisões relacionadas ao planejamento institucional, explicitar a função/objetivos do órgão de lotação relacionando-o com as atividades desempenhadas, prover feedbacks informativos e valorizar

a conduta dos servidores que cumprem seus deveres, são exemplos de boas práticas gerenciais já bem conhecidas, mas talvez pouco utilizadas em algumas instâncias no setor público, que aumentariam as chances de que os comportamentos de trabalhadores ficasse orientado àquilo que é importante em sua organização (Daniels & Bailey, 2014).

Além de aspectos comuns entre setor público e privado que influenciam naquilo que servidores fazem, há um importante dispositivo típico (embora não exclusivo) do setor público: o controle social. Considerando que todo ato do servidor deve ser público, garantir que diferentes segmentos da sociedade acompanhem, fiscalizem, monitorem, demandem, reclamem e elogiem aquilo que é feito torna-se um mecanismo de controle de grande importância. Não há como vislumbrar uma redução no desequilíbrio das relações de poder entre governantes, servidores e população, se a população estiver afastada das atividades do Estado. O desconhecimento sobre o funcionamento do Estado e sobre os direitos e deveres de todo cidadão inviabilizam o controle social efetivo daquilo que ocorre no serviço público. Viver em sociedade requer cuidado ativo sobre aquilo que nos afeta enquanto grupo. Ignorar isso aumenta as chances de que o controle ético sobre governantes e servidores fique mais sob controle de bens pessoais (do próprio servidor) ou dos outros (do chefe ou do governante), do que do bem da cultura (da sociedade de modo geral).

Considerações finais

Conceitos são recursos teóricos que nos possibilitam descrever os fenômenos naturais. O grau de precisão possibilitado pelo desenvolvimento científico e filosófico em conceitos tais como Organização (e.g. Gusso & De Luca, 2017), Estado (e.g. Weber, 1981) e Agências de Controle (Skinner, 1953), viabiliza análise de aspectos centrais na contemporaneidade da

vida em sociedade. Do conceito de *organização*, o entendimento da centralidade da noção de *objetivo* como aspectos que define o papel específico de cada organização na sociedade, possibilita compreender a maneira como um Estado se organiza, avaliando a constitucionalidade dos atos empreendidos por diferentes agentes na sociedade. Do exame do conceito de *Estado*, a compreensão de que há previsão constitucional de atividades próprias do setor público que visam garantir a persecução dos objetivos e cumprimento dos princípios constitucionais auxilia a avaliar o cumprimento da finalidade desse tipo de sistema social. Do conceito de *Agências de Controle* é possível um exame detalhado de aspectos sutis relacionados a diferentes tipos de contingências que mantêm o comportamento dos diferentes agentes da sociedade em relação ao contrato social previsto na constituição. Um deles, é a necessidade do estatuto da estabilidade dos servidores públicos, como forma de aumentar as chances de que esses trabalhem orientados aos objetivos do Estado, e não aos desmandos dos governantes de ocasião em sua contínua busca de perpetuação no poder.

O exame apresentado, parafraseando Pessotti (2016, p.99) ao examinar a concepção de Skinner sobre democracia, é bastante “(...) otimista. E inegavelmente ingênuo (...)”. A tese central defendida - *é dever do servidor público se opor a qualquer política de governo que vá na contramão dos princípios e objetivos constitucionais* - parece ser pouco propícia de questionamentos. Entretanto, o entendimento das leis que regem o comportamento humano possibilitado pela Análise do Comportamento, e a complexidade das variáveis que determinam o comportamento humano na vida em sociedade, indicam a dificuldade de orientar o comportamento de servidores públicos aos preceitos constitucionais. Não se faz isso por força de lei ou em um curso de capacitação. O principal caminho já conhecido é o controle social exercido pelo cidadão.

O fortalecimento dos mecanismos de controle social e sua ampla divulgação como formas de aumentar o poder do cidadão em relação ao acesso e a eficiência dos serviços prestados pelo serviço público, e à constitucionalidade dos atos são de suma importância. Especialmente em um país com longo histórico de cultura paternalista e corporativista em alguns setores da administração pública (Souza, 2002), e no qual há profundo desequilíbrio nas relações de poder.

Referências

- Aguiar, V.G. (1984). A perda de legitimidade e crise de identidade de organizações públicas: Um estudo de caso. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <http://tede.ufsc.br/teses/PCAD0110-D.pdf>
- Barbon, J. (2019, 22 de agosto). Justiça impede transferência de especialista em golfinhos de Noronha para sertão. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/justica-impede-transfencia-de-especialista-em-golfinhos-de-noronha-para-sertao.shtml>
- Barnard, C.I. (1938). The Functions of the Executive. London: Oxford University Press.
- Bart, C.K. (1997). Sex, lies, and Mission Statements. Business Horizons, 40(6), 9-18. [https://doi.org/10.1016/S0007-6813\(97\)90062-8](https://doi.org/10.1016/S0007-6813(97)90062-8)
- Bianchi, A. (2014). O conceito de Estado em Max Weber. Lua Nova, 92, p.79-104. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/673/67332418004.pdf>
- Botomé, S. P. (1996a). Serviço à população ou submissão ao poder: o exercício do controle na intervenção social do psicólogo. Estudos de Psicologia (UFRN), 1, 173-202.
- Botomé, S.P. (1996b). Pesquisa Alienada e Ensino Alienante: O Equívoco da Extensão Universitária. São Paulo: Vozes.
- Brasil. Constituição Federal. 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf
- Brethower, D. M. (1970). The Classroom as a Self-modifying System. Tese de doutorado. University of Michigan.
- Carrara, K., & Zilio, D. (2016). Análise Comportamental da Cultura: Contingência ou Metacontingência como Unidade de Análise?. Revista Brasileira de Análise do Comportamento, 11(2). doi: <http://dx.doi.org/10.18542/rebac.v11i2.1944>
- Daniels, A.; Bailey, J.S. (2014). Performance Management: Changing Behavior That Drives Organizational Effectiveness. Performance Management Publications: Atlanta.
- Dittrich, A.; Abib, J.A.D. (2004). O Sistema Ético Skinneriano e Consequências para a Prática dos Analistas do Comportamento. Psicologia: Reflexão e Crítica, 17(3), 427-433. Doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-79722004000300014>
- Gasparetto, P.R. (2011). A Administração Pública frente à Lei Inconstitucional. Editora Fórum: Belo Horizonte
- Gravina, N.; Villacorta, J.; Albert, K.; Clark, R.; Curry, S.; Wilder, D. (2018) A Literature Review of Organizational Behavior Management Interventions in Human Service Settings from 1990 to 2016. Journal of Organizational Behavior Management, 38(2-3), 191-224. doi: 10.1080/01608061.2018.1454872
- Gusso, H.L. (2008). Processos Comportamentais Identificados nas Definições de Cultura na Antropologia: Relações entre Conceitos Básicos de Análise do Comportamento e Fenômenos Sociais. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/92005>
- Gusso, H. L., & De Luca, G.G. (2017) Organizações como Sistemas Comportamentais:

- Considerações para a Delimitação do Campo de Atuação. Em D. L. O. Vilas Boas, F. Cassas & H. L. Gusso, *Comportamento em Foco: Análise do Comportamento nas Organizações* (Vol. 5). São Paulo: Associação Brasileira de Psicologia e Medicina Comportamental.
- Gusso, H.L.; Kubo, O.M. (2007). O Conceito de cultura: Afinal, a “jovem” metacontingência é necessária? *Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva*, 9, 139-144. Doi: <https://doi.org/10.31505/rbtcc.v9i1.151>
- Gusso, H.L.; Pitz, S. A proposição da missão de uma organização: contribuições da análise de sistemas comportamentais para caracterizar organizações. Em: Kienen, N.; Gil, S.R.S.A.; Luzia, J.C.; Gamba, J. *Análise do comportamento: conceitos e aplicações a processos educativos clínicos e organizacionais* [livro eletrônico]. Londrina: UEL. Disponível em: <http://www.uel.br/pos/pgac/wp-content/uploads/2019/01/UELlivro5dez18press.pdf>
- Harari, Y.N. (2011). *Sapiens: Uma Breve História da Humanidade*. São Paulo: Harper, 29 ed.
- Holland J. G. (1978). Behaviorism: part of the problem or part of the solution. *Journal of applied behavior analysis*, 11(1), 163–174. doi:10.1901/jaba.1978.11-163
- Kahneman, D.; Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291. doi: 10.2307/1914185
- Katz, D. & Khan, R.L. (1966/1978). *Psicologia Social das Organizações*. Atlas: São Paulo.
- Keller, F.S.; Schoenfeld, N. (1950/1966). *Princípios de Psicologia*. EPU: São Paulo.
- Leys, C. (2004). *A Política a Serviço do Mercado: Democracia neoliberal e interesse público*. Record: Rio de Janeiro.
- Lloyd, K.E. (1985). *Behavioral Anthropology: A Review of Marvin Harris's Cultural Materialism*. *Journal of the Experimental Analysis of Behavior*, 43(2), 279–287. doi:10.1901/jeab.1985.43-279
- Malagodi E. F. (1986). On Radicalizing Behaviorism: A Call for Cultural Analysis. *The Behavior analyst*, 9(1), 1–17. doi:10.1007/bf03391925
- Marinho, A.C. (2019, 29 de outubro). Oceanógrafo José Martins é afastado das funções por 60 dias pelo ICMBio em Noronha. G1. Disponível em: shorturl.at/ryJX1
- Nico, Y.; Leonardi, J.L.; Zeggio, L. (2015). A Depressão como Fenômeno Cultural da Sociedade Pós-moderna – Parte I: Um Ensaio Analítico-Comportamental dos Nossos Tempos. São Paulo. Disponível em: shorturl.at/xTU27
- Pessotti, I. (2016). Análise do Comportamento e Política. *Revista Brasileira De Terapia Comportamental E Cognitiva*, 18(esp.), 95-103. <https://doi.org/10.31505/rbtcc.v18i0.848>
- Pisetta, F. (2013). *Responsabilidade Civil das Prestadoras de Serviço Público: Um enfoque sobre o não usuário*. LTr: São Paulo.
- Robbins, S.P. (2005). *Comportamento Organizacional*. São Paulo: Pearson, 11 ed.
- Rummler, G.A. & Brache, A.P. (1990). *Melhores desempenhos das empresas*. Makron: São Paulo.
- Sampaio, A.A.S. (2008). *A Quase-Experimentação no Estudo da Cultura: Análise da Obra Colapso de Jared Diamond*. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/16815>
- Skinner, B. F. (1953/2003). *Ciência e Comportamento Humano*. Martins Fontes: São Paulo.
- Skinner, B. (1981). Selection by Consequences. *Science*, 213(4507), 501-504. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1686399>
- Souza, T.C.P. (2002). *Mérito, Estabilidade e Desempenho: Influência Sobre o Comportamento do Servidor Público*. Dissertação.

tação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3759/000324042.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Tabatcheik, G. (2015). Desvendando os Diários Secretos: Uma Análise do Uso dos Cargos em Comissão da Assembleia Legislativa do Paraná (2006-2010). *Revista do Núcleo de Estudos Paranaenses*, 1(1), 179-202. doi: <http://dx.doi.org/10.5380/nep.v1i1.43269>

Tourinho, E.Z. (2009). *Subjetividade e Relações Comportamentais*. São Paulo: Paradigma.

Weber, M. (1981). *Ensaio de Sociologia*. Ed. Guanabara: Rio de Janeiro, 1981.

Zilio, D. (2019). On the Function of Science: An Overview of 30 Years of Publications on Metacontingency. *Behavior and Social Issues*. Doi: <https://doi.org/10.1007/s42822-019-00006-x>