

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES
URI – CÂMPUS DE FREDERICO WESTPHALEN/RS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

A EDUCAÇÃO CONTINUADA DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DA REGIÃO
DA AMZOP-RS: EM BUSCA DO APRIMORAMENTO NA EXECUÇÃO DE
SERVIÇOS PÚBLICOS

JAN CARLOS NOVAKOWSKI

Frederico Westphalen, agosto de 2019.

JAN CARLOS NOVAKOWSKI

**A EDUCAÇÃO CONTINUADA DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DA REGIÃO
DA AMZOP-RS: EM BUSCA DO APRIMORAMENTO NA EXECUÇÃO DE
SERVIÇOS PÚBLICOS**

**Dissertação de Mestrado apresentada
como requisito parcial para obtenção do
título de mestre, pelo Programa de Pós-
Graduação *Stricto Sensu* em Educação da
Universidade Regional Integrada do Alto
Uruguai e das Missões – URI, Campus de
Frederico Westphalen.**

Orientadora: Silvia Regina Canan

Frederico Westphalen, agosto de 2019.

JAN CARLOS NOVAKOWSKI

**A EDUCAÇÃO CONTINUADA DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DA REGIÃO
DA AMZOP-RS: EM BUSCA DO APRIMORAMENTO NA EXECUÇÃO DE
SERVIÇOS PÚBLICOS**

Dissertação de Mestrado apresentado como requisito parcial para obtenção do título de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, Campus de Frederico Westphalen.

Aprovado em: 02/08/2019.

Membros da Banca Examinadora:

Ângela Maria Martins

Daniel Pulcherio Fensterseifer

Silvia Regina Canan

AGRADECIMENTOS

Apesar desta pesquisa ter sido realizada em momentos de solidão e reflexão individual, não posso deixar de tecer agradecimentos àqueles que foram responsáveis, seja de forma direta ou indireta, mínima ou relevante, para a realização do presente.

Em primeiro lugar agradeço à minha esposa Alessandra que, apesar das constantes reclamações pela minha falta de tempo, especialmente para colaborar com os cuidados de nossa recém-nascida filha Helena, foi a primeira e principal incentivadora quanto à minha inscrição no Mestrado em Educação da URI-FW.

Agradeço aos meus pais Pedro e Salete e à minha irmã Luana, membros de meu núcleo familiar e que me ajudaram a formar meu caráter, me ensinando e compartilhando valores enquanto ser humano, advogado e professor.

Em seguida, não posso deixar de manifestar minha gratidão aos meus ex-orientadores, Dra. Luci Mary Duso Pacheco e Dr. Miguel Ângelo Silva da Costa, por terem me guiado na fase preliminar e por terem dado as primeiras orientações neste caminho da pesquisa.

Ainda, teço um importante agradecimento aos meus colegas de Mestrado em Educação da Turma II/2017, os quais foram companheiros, colegas, confidentes e amigos verdadeiros, seja no compartilhamento de material, no diálogo para sanar dúvidas, como ouvintes de reclamações ou mesmo como parceiros de caminhada. Vocês foram os pilares que sustentaram a minha jornada neste mestrado. A todos, meu MUITO OBRIGADO!

Aos meus amigos e familiares, especialmente aos meus colegas e companheiros de Airsoft da Unidade Corvo, meus agradecimentos pela compreensão de meu afastamento e distanciamento das atividades e reuniões; sei que desde o início compreenderam que minha concentração e dedicação a este estudo necessitava de momentos de isolamento e reflexão. Um forte abraço a vocês!

Por fim, a pessoa que mais merece minha consideração e meu agradecimento é minha orientadora, Dra. Silvia Regina Canan, que mesmo tendo assumido o encargo de minha orientação na metade do curso de pós-graduação, dedicou toda atenção e carinho à minha pesquisa, fazendo as correções e indicações necessárias, ofertando sempre a segurança necessária e esperada de alguém com elevado intelecto, tal como o possui. Orgulho-me de dizer que fui seu orientando.

Dedico este trabalho à minha filhinha Helena,
que foi concebida e nasceu durante a realização desta pesquisa.

IDENTIFICAÇÃO

Instituição de Ensino/Unidade:

URI – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões.

Campus de Frederico Westphalen

Rua Assis Brasil, 709 – Bairro Itapagé – 98400-000 – Frederico Westphalen - RS

Direção do Campus:

Diretora Geral: Silvia Regina Canan

Diretora Acadêmica: Elisabete Cerutti

Diretor Administrativo: Clóvis Quadros Hempel

Departamento/Curso:

Departamento de Ciências Humanas – Chefe: Professora Luci Mary Duso Pacheco Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Educação – Coordenadora: Professora Edite Maria Sudbrack

Disciplina:

Pesquisa em Educação II

Orientadora:

Silvia Regina Canan

Orientando:

Jan Carlos Novakowski

Temática: Educação continuada do servidor público.

RESUMO

Após a aprovação em concurso, boa parte dos advogados públicos municipais, assim como os servidores em geral, deixa de buscar qualificação educacional adicional voltada especificamente para o exercício de seu cargo. Assim, esta pesquisa, com o escopo de estudar a educação continuada dos procuradores jurídicos municipais que advogam para os municípios integrantes da Associação de Municípios da Zona da Produção do Estado do Rio Grande do Sul – AMZOP/RS, formada por 43 municípios da região norte do Estado do Rio Grande do Sul, é resultante das respostas obtidas dos advogados em razão de questionário composto de 24 questões, encaminhado aos procuradores via e-mail. A pesquisa teve como ideia central investigar os elementos externos e/ou internos que influenciam na educação continuada como meio de se aprimorar a qualidade na execução de serviços públicos dos procuradores municipais da AMZOP, identificando se a qualificação educacional dos mesmos é motivada pelo seu capital cultural, pela oferta de políticas públicas ou pelo próprio mercado privado, já que os advogados públicos podem acumular o exercício da advocacia privada em conjunto com a advocacia pública. Além do estudo sobre o ideal de capital de Pierre Bourdieu, renomados autores afetos à administração pública e às áreas das motivações, competências e da educação, tais como Max Weber, Dwaine Marvick, Anthony Downs, Abraham Maslow, Bem Schneider, Marilena Chaui, Maria Tereza Leme Fleury, Maria Tereza Godoi, Istvan Karoly Kasznar, Terezinha Azerêdo Rios e tantos outros, foram utilizados como ponto de referência no aporte teórico desta investigação, que tratou no primeiro momento dos caminhos metodológicos; em seguida do Capital Cultural, acompanhado pela análise da estrutura administrativa brasileira e encerrando com aspectos motivacionais que levam os burocratas a se qualificarem e a necessidade de uma gestão adequada voltada à competência na execução dos serviços públicos. Esta pesquisa qualitativa foi conduzida sob uma dimensão metodológica hermenêutica, além de se utilizar de diversas outras técnicas de pesquisa, tais como levantamento e prosopografia, de modo que fosse possível traçar uma biografia dos sujeitos objeto de investigação e, assim, apresentar uma resposta ao seguinte problema de pesquisa: a educação continuada dos procuradores municipais da AMZOP, como meio de realização eficaz e eficiente dos serviços públicos, é motivada pelo seu capital cultural, por políticas públicas qualificatórias ou pelo mercado privado? Os resultados indicaram que as três variáveis são determinantes para o fomento da motivação à educação continuada dos procuradores municipais, de tal modo que ambas se interdependem e se complementam, pois consideram a cultura familiar, social e financeira do advogado, bem como suas expectativas à mobilidade social e ascensão remuneratória e, também, dependem do ente administrativo para que haja uma oferta de política pública qualificatória que compense o esforço do profissional, voltando as intenções públicas e particulares ao aprimoramento na execução eficaz e eficiente dos serviços públicos.

Palavras-chave: Educação Continuada; Procuradores; Qualificação; Biografia; Motivação.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 01	43
FIGURA 02 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 02	45
FIGURA 03 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 03	49
FIGURA 04 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 04	40
FIGURA 05 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 05	49
FIGURA 06 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 06	50
FIGURA 07 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 07	54
FIGURA 08 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 08	55
FIGURA 09 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 09	60
FIGURA 10 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 10	61
FIGURA 11 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 11	63
FIGURA 12 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 12	75
FIGURA 13 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 13	75
FIGURA 14 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 14	77
FIGURA 15 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 15	80
FIGURA 16 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 16	93
FIGURA 17 – Pirâmide das Necessidades de Maslow.....	97
FIGURA 18 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 17	99
FIGURA 19 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 18	102
FIGURA 20 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 19	103
FIGURA 21 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 20	106
FIGURA 22 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 21	108
FIGURA 23 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 22	109
FIGURA 24 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 23	112
FIGURA 25 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 24	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMZOP – Associação dos Municípios da Zona da Produção

ART – Artigo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

RS – Estado do Rio Grande do Sul

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I - CONCEPÇÕES E CAMINHOS METODOLÓGICOS	20
1.1 Delimitação da população e espaços da pesquisa	21
1.2 Epistemologia hermenêutica e enfoque qualitativo	24
1.3 Abordagem, procedimentos e técnicas de pesquisa	30
1.4 Análise de dados	33
1.5 Questionário e metodologia de análise de resultados	35
1.6 Questões éticas	38
CAPÍTULO II – A INFLUÊNCIA DO CAPITAL CULTURAL NA ASCENSÃO EDUCACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS	41
CAPÍTULO III – A INTERVENÇÃO E O REFLEXO DA ESTRUTURA BUROCRÁTICA NO COMPORTAMENTO EDUCACIONAL DOS SERVIDORES..	66
3.1 Max Weber e sua visão acerca da burocracia.....	66
3.2 A burocracia e o burocrata: tipologia e classificação.....	72
3.2.1 A administração e os burocratas na perspectiva de Schneider	73
3.2.2 Marvick e a tipologia dos servidores públicos	83
3.2.3 A classificação dos burocratas segundo Downs	87
CAPÍTULO IV - APRENDIZAGEM E MOTIVAÇÃO COMO CONDIÇÕES PARA O APRIMORAMENTO À QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL – O INCENTIVO AO SERVIDOR PARA UMA EDUCAÇÃO CONTINUADA.....	96
CAPÍTULO V - QUALIFICAÇÃO E O PARADIGMA DA COMPETÊNCIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO EFICAZ E EFICIENTE DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS ...	114
CONCLUSÃO.....	132
REFERÊNCIAS	140
APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	147
APÊNDICE B – Questionário	150

INTRODUÇÃO

O advogado sempre foi visto como um profissional de elevado intelecto, um “médico social” capaz de dar as respostas jurídicas a todos os conflitos pessoais e sociais que demandam conhecimento da legislação. Tal realidade não se reflete apenas no Brasil, mas sim em todo o planeta, especialmente pela “fama” de o Curso de Direito, historicamente, ser voltado e dedicado às elites sociais, o que, atualmente, não se sustenta mais em face dos inúmeros cursos ativos no território nacional, acessíveis à boa parte da população brasileira. A honraria, o respeito e a relevância do ofício não são diferentes com os advogados públicos (por vezes, até mais elevadas em comparação aos defensores particulares), profissionais estes que usam seu conhecimento técnico em defesa dos interesses coletivos e da administração pública em geral, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e principalmente junto a dois dos três poderes (Executivo e Legislativo).

Os advogados públicos, em que pese possuírem diversas nomenclaturas de acordo com a entidade a que estejam ligados, são nominados de Procuradores, visto que são, por essência de seus cargos, legitimados a representar os interesses de seu outorgante público, no caso, a própria administração pública, como se recebessem uma espécie de “procuração”¹ para tanto; como se pessoalizassem a própria organização. Assim, existem procuradores federais, estaduais e municipais que representam os interesses, respectivamente, da União, dos Estados (e Distrito Federal) e dos Municípios. Por outro lado, existem causídicos² públicos destinados especificamente à assessoria dos chefes de poder³ ou de gabinetes⁴, comumente chamados de Assessores Jurídicos, investidos geralmente por nomeação *ad nutum*⁵, em cargos comissionados⁶ e sem estabilidade, diferentemente dos Procuradores Jurídicos, cujo provimento⁷ de seus cargos ocorre através de concurso público de provas ou de provas e títulos, obrigatoriamente esta determinada pela Constituição Federal de 1988. E é sobre estes últimos (Procuradores Jurídicos), especialmente os defensores municipais, que a presente pesquisa é dedicada.

¹ Termo resultante de um contrato de mandato, em que o contratante outorga poderes formalizados em um documento (procuração) em favor do contratado para que o represente junto a órgãos, entidades e pessoas.

² Advogados.

³ Tais como Prefeitos, Governadores, Presidente, etc.

⁴ Órgãos administrativos que representam os interesses e atuam diretamente ligados aos chefes de poder.

⁵ Que são admissíveis (contratáveis) e exoneráveis (demissíveis) a qualquer momento e sem necessidade de justificar sua admissão ou desligamento.

⁶ Cargos públicos com atribuições de direção, chefia ou assessoramento que independem de concurso público para sua nomeação, socialmente conhecidos como “cargos de confiança” ou “CCs”.

⁷ Preenchimento do cargo público, diferentemente da investidura, que é a nomeação de pessoa física para ocupar cargo público.

Como já dito, o intelecto dos advogados sempre foi reconhecido pela comunidade em geral, sendo a mesma regra aplicada aos procuradores municipais que, frequentemente, são alvos da confiança dos gestores e demais servidores no que tange aos aspectos legais e formais da gestão pública municipal, demandando elevadíssimo conhecimento, além da área jurídico-processual⁸, das matérias de Direito Constitucional, Financeiro e Administrativo, entre outros ramos afins e correlatos. Não obstante, os procuradores municipais são os únicos (em comparação com os estaduais e federais) que podem acumular o exercício da advocacia pública e da advocacia privada sem infringir em incompatibilidades ou ilegalidade, visto que ocupam jornada laborativa de, em regra, 20 horas por semana, e não possuem dedicação exclusiva como os seus pares de esferas diferentes (estaduais e federais). Esta particularidade é de importância ímpar, pois reflete diretamente na execução de sua atividade pública, conforme será justificado no transcorrer desta investigação.

Em razão desta elevada demanda e da segurança no saber jurídico dos causídicos municipais é que se mostra presente a necessidade de constante atualização e crescimento intelectual do advogado municipal especificamente em sua área de atuação junto à administração, cujo interesse público local muito depende. Para tanto, não basta apenas saber fazer, há a necessidade de saber fazer bem, o que compreende o aprofundamento teórico e educacional das atividades administrativas, associada ao saber prático já inserido nos ofícios dos advogados municipais.

É de longa data que se tem falado, em demasia, sobre qualificação no serviço público com objetivo de o servidor realizar um trabalho com qualidade e satisfação aos interesses coletivos. Muitos estudos foram realizados sobre o tema buscando informações sobre formas e técnicas de se apresentar alternativas à melhor prestação dos serviços públicos, porém, não se tem conhecimento de qualquer pesquisa afeta a procuradores públicos, especialmente daqueles que trabalham no âmbito municipal.

Por estes motivos optou-se pela temática “Educação continuada do servidor público”, limitando o tema nos seguintes termos: “A educação continuada dos procuradores municipais da região da AMZOP-RS: em busca do aprimoramento na execução de serviços públicos.” Justifica-se.

A proposta desta pesquisa refere-se especificamente ao estudo dos procuradores jurídicos municipais, em especial àqueles que advogam para os municípios integrantes da Associação de Municípios da Zona da Produção do Estado do Rio Grande do Sul –

⁸ Refere-se a conhecimento acerca dos trâmites e técnicas de movimentação e peticionamento em processos junto ao Poder Judiciário.

AMZOP/RS, formada por 43 municípios da região norte do Estado, estudo este até então não realizado com os referidos sujeitos de pesquisa. No entanto, esta investigação não tem como diferencial apenas os causídicos municipais, mas sim o estudo sobre as origens educacionais de tais servidores, a identificação de políticas públicas que fomentam sua educação continuada e as influências do mercado advocatício privado, que por vezes melhor remunera os advogados municipais em detrimento de seus vencimentos⁹ públicos, na formação educacional continuada dos mesmos, o que justifica a inovação do estudo sob um novo olhar, agora, prosopográfico.

Após a aprovação em concurso, muitos servidores deixam de buscar qualificação educacional para o exercício de seu cargo além daquela exigida para sua investidura (se resumem a saber fazer, deixando de lado a qualidade de seu ofício – saber fazer “bem”). Consequentemente, não se mostra exagerado inferir que a inércia do burocrata possui relação direta com a ausência de mecanismos administrativos que incentivem os causídicos à educação continuada, aliado ao contexto em que seu aprendizado e cultura escolar foram moldados (capital cultural). Por outro lado, alguns causídicos públicos continuam a se especializar nas mais diversas áreas jurídicas, mantendo contínuo seu aprendizado em razão da advocacia privada ou mesmo por desejo pessoal de intelecto, exercendo cumulativamente a advocacia pública.

Há de se observar que alguns procuradores municipais buscam qualificação educacional e outros não. Por quê? Existem políticas públicas em âmbito municipal que tem como objetivo incentivar os procuradores à educação continuada? O capital cultural do causídico municipal é fator preponderante quando relacionado à motivação e qualificação para seu trabalho? O incentivo financeiro, como política pública, seria catalizador da motivação? Ou o mercado privado oferece maiores opções de renda e de crescimento profissional?

Estas são as indagações que este escritor, enquanto servidor público municipal investido no cargo de Procurador Jurídico do Município de Seberi/RS, tem feito para si e para os demais colegas de ofício, especialmente àqueles mais próximos, ou seja, os que integram as procuradorias dos municípios da AMZOP, resultando no seguinte problema de pesquisa: a educação continuada dos procuradores municipais da AMZOP, como meio de realização eficaz e eficiente dos serviços públicos, é motivada pelo seu capital cultural, por políticas públicas qualificatórias ou pelo mercado privado¹⁰?

⁹ Espécie remuneratória dos servidores públicos de provimento efetivo (concursados).

¹⁰ Entenda-se como advocacia privada.

O desejo pelo tema em liça dá-se pelo fato de o autor deste trabalho também ser profissional da área jurídica investido no cargo de Procurador Jurídico do Município de Seberi-RS, localidade esta integrante da região da AMZOP e, na sua trajetória enquanto advogado público municipal, ter observado a ausência de interesse por parte de alguns de seus colegas em buscar qualificação profissional voltada às atividades da administração propriamente ditas, tendo a advocacia pública como fonte subsidiária de renda e, por via reflexa, como “segundo plano” em suas prioridades qualificatórias. Destarte, ante as observações e diálogos realizados, procurou este pesquisador identificar quais elementos preponderantes são necessários à educação continuada dos burocratas jurídicos municipais desta região e que esta elevação educacional seja voltada a conhecimentos próprios para o exercício com qualidade da advocacia pública.

A Associação dos Municípios da Zona da Produção – AMZOP é composta por 43 (quarenta e três) municípios da região norte do Estado do Rio Grande do Sul e possui sede na cidade de Seberi, onde o autor desta pesquisa exerce suas funções públicas junto ao Poder Executivo municipal. A par de suas finalidades e metas, a AMZOP representa os interesses de municípios que estão ao redor da URI/FW e próximos da realidade local do autor desta pesquisa. De modo a objetivar o estudo ora proposto e delimitar o universo de atuação, optou-se por estudar a carreira dos causídicos municipais destas cidades e retratar a realidade desta região a qual, inclusive, este autor labora, demonstrando a exclusividade deste trabalho.

O serviço público brasileiro tem sido criticado em demasia nos últimos tempos e, especialmente, no âmbito municipal em face da execução direta e da proximidade do cidadão em geral para com a máquina pública. O mesmo ocorre especificamente com os procuradores municipais, que por vezes ofertam soluções parcas e forçam os gestores a contratar assessorias técnicas especializadas em demandas municipais ao invés de se utilizar de seu material humano, quais sejam seus próprios advogados.

Pode-se observar, contudo, que após a aprovação em concurso, como regra geral, a maioria dos advogados públicos municipais, assim como os demais servidores, deixam de buscar qualificação educacional para o exercício de seu cargo além daquela exigida para sua investidura¹¹, geralmente se resumindo a treinamentos de 01 (um) ou 02 (dois) dias.

Muitos causídicos municipais advogam na iniciativa privada em conjunto com o exercício público, já que os procuradores exercem jornada de trabalho de 20 horas semanais (via de regra), tendo a advocacia particular como sua principal fonte de renda, fazendo com

¹¹ Ingresso do servidor público na administração, através da posse, nomeação e exercício no cargo do qual logrou aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

que a qualificação em Direito Administrativo¹² acabe ficando em segundo plano. Ainda, não se tem conhecimento, ao menos em âmbito regional, sobre medidas administrativas que estejam especificamente voltadas à motivação dos advogados públicos no fomento à educação continuada dos mesmos, de modo a aprimorarem a execução de seu mister¹³ (salvo alguns municípios), o que contribui para eventual inércia educacional e para a falta de profissionalização dos procuradores municipais. Por fim, não há como deixar de considerar o capital cultural agregado ao burocrata jurídico, fator este intrínseco à sua motivação e disposição escolar e ao aprendizado continuado, sendo muitas vezes determinante para se identificar suas perspectivas educacionais e o perfil escolar do mesmo, bem como sua propensão ou não ao desejo pelo conhecimento e pelo intelecto especializado.

Em face de tal constatação, não se mostra exagerado inferir que a inércia dos advogados municipais possui relação direta com a ausência de políticas públicas que incentivem os causídicos à educação continuada, aliado ao contexto em que seu aprendizado e cultura escolar foram moldados (capital cultural), bem como à melhor remuneração do mercado privado em detrimento ao seu concurso público.

No entanto, mesmo diante de tais variáveis, é possível observar que alguns causídicos públicos continuam a se especializar nas mais diversas áreas jurídicas e, inclusive, na área pública¹⁴, mantendo contínuo seu aprendizado em razão da advocacia privada ou mesmo por desejo pessoal de intelecto, exercendo cumulativamente a advocacia pública.

Não parece estranho que uns procuradores municipais buscam qualificação educacional e outros não? Normalmente a educação continuada ao conhecimento público¹⁵ é impulsionada por determinadas ofertas administrativas, de tal sorte que também merece relevância a seguinte indagação: há políticas públicas municipais que incentivam os causídicos na educação continuada? Caso haja alguma política governamental, a mesma satisfaz os anseios individuais dos procuradores e também da própria administração pública?

Não merece ser desconsiderado que, muitas vezes, a elevação educacional dos causídicos municipais está aliada à sua educação familiar e nível escolar, que o fomenta para a busca de conhecimento em um ascendente indesejável, mostrando-se relevante se questionar: o capital cultural prepondera sobre outros fatores motivacionais à qualificação?

Há que se considerar, ainda, o eminente caráter pecuniário como mecanismo de

¹² Ramo do Direito Público que estua a administração pública sob o aspecto jurídico.

¹³ Trabalho, ofício, profissão.

¹⁴ Entende-se, aqui, como referência ao Direito Administrativo.

¹⁵ Neste contexto, “conhecimento público” também deve ser interpretado como referência ao Direito Administrativo.

motivação à qualificação profissional dos procuradores municipais, sendo relevante considerar que eventual educação continuada seria apenas um meio para atingir o fim principal: acréscimo remuneratório do advogado.

Não se desconhece, muito menos se ignora, a existência de outros elementos ou variáveis que influenciam direta e indiretamente na educação continuada de um sujeito, porém, para fins de pesquisa especificamente sobre os burocratas jurídicos da região da AMZOP, aliado à condição de Procurador Municipal do autor deste trabalho, além da pesquisa empírica informal previamente realizada com alguns dos sujeitos da pesquisa (via reuniões e diálogos com diversos outros procuradores municipais), optou-se por delimitar o questionamento a estes três fatores, os quais parecem ser os de maior relevância e influência dentre os causídicos públicos objeto de indagação via questionário, aptos, portanto, a justificar sua motivação à qualificação profissional.

Para esclarecer às indagações que fomentaram a realização desta pesquisa, necessário estudar a biografia de cada um dos procuradores municipais, investigando e descobrindo o capital cultural “impregnado” em cada um dos causídicos, bem como a influência exercida sobre o indivíduo em sua carreira educacional, motivo pelo qual se mostra importante o estudo do capital cultural sobre a perspectiva de Pierre Bourdieu, seu “criador”. Não obstante, o estudo do causídico dentro do sistema burocrático brasileiro e das políticas públicas eventualmente disponíveis mostra-se igualmente relevante, especialmente para identificar o cerne do tema de pesquisa, qual seja, a motivação dos procuradores municipais em progredir na sua carreira educacional.

Como dito, os Poderes Executivos dos municípios da AMZOP são formados por procuradores jurídicos investidos em cargos de provimento efetivo¹⁶, e poucos deles têm se motivado a buscar maior instrução educacional além daquela mínima para a investidura no cargo do qual ocupam (graduação em Direito). Tal comportamento tem transformado alguns servidores proativos e motivados em burocratas monótonos e descomprometidos com o interesse público e com sua própria carreira dentro da administração, apenas deixando “os anos passar” até a troca de classe¹⁷ ou percepção de um novo benefício funcional.

O potencial destes servidores está “apagado” diante da falta de motivação dos mesmos e/ou do desinteresse do governo em ofertar uma carreira que valorize a elevação educacional

¹⁶ Cargos com estabilidade, alcançáveis através de concurso público.

¹⁷ A troca de classe se caracteriza como uma espécie de progressão funcional, em que o servidor, após percorrer determinado período de tempo em suas atividades públicas, evolui da Classe A para a Classe B, obtendo uma pequena vantagem remuneratória que é incorporada aos seus vencimentos. Com o passar dos anos, evolui para a Classe C e assim por diante, conforme legislação de cada município.

e que busque aprimorar a qualificação o servidor público e, por via de consequência, o advogado municipal, trazendo maior eficiência à execução dos afazeres públicos em favor da população.

Portanto, mostra-se pertinente estudar as teorias que indicam as motivações dos servidores públicos, especialmente as motivações intrínsecas dos procuradores municipais e dos demais burocratas para buscar maior qualificação educacional, assim como suas necessidades em busca da autorrealização. A motivação do servidor público pode se mostrar determinante quando se fala em capacitação e qualificação profissional, merecendo melhor atenção para a promoção de um serviço técnico de qualidade, com eficácia e com eficiência, seja em razão de objetivos pessoais ou por interesse público.

Após analisar as circunstâncias e variáveis dos estudos indicados por autores renomados sobre o tema, será possível identificar quais elementos influenciam na educação continuada dos Procuradores Municipais da AMZOP, dispondo sobre os fatores relevantes e consideráveis do capital cultural, de eventuais políticas públicas e/ou das ofertas de melhores rendimentos na advocacia privada, trazendo elementos acerca do perfil dos causídicos da AMZOP para identificar as motivações ao fomento da educação continuada.

Não obstante, a pesquisa, na busca de produção de novos conhecimentos científicos, utilizou-se de diversas formas, métodos e técnicas em sua investigação, de modo que a problemática proposta pudesse ser solucionada. No entanto, toda exploração científica deve vir amparada por critérios formais de pesquisa, de tal maneira que os fenômenos investigados, assim como os dados coletados possam ser analisados e quantificados de modo adequado e dentro dos rigores técnicos exigidos para uma pesquisa em nível de Mestrado. Assim, considerando que a metodologia compreende o estudo e compilação de métodos científicos adequados à execução de uma investigação (FONTENELLE, 2018), necessária a exposição dos mesmos, os quais delinearam os rumos e procedimentos desta pesquisa, apenas de maneira ilustrativa no presente momento (correspondente ao Capítulo I):

- a) População: servidores efetivos investidos no cargo de Procurador Jurídico do Poder Executivo de município integrante da AMZOP-RS;
- b) Forma de abordagem: qualitativa;
- c) Método de abordagem: dedutivo;
- d) Método de procedimento: monográfico;
- e) Tipologia de pesquisa: bibliográfica e levantamento através do método prosopográfico (“estudo da carreira de uma pessoa através da informação sobre ela constante em fontes históricas”) (ENCARNAÇÃO, 1997, p. 10);

- f) Estudo de pesquisa: descritiva;
- g) Instrumento de coleta de dados: questionário;
- h) Análise de conteúdo: estatística, longitudinal e escala nominal.

Imperioso destacar que o estudo seguirá o modelo hermenêutico, o qual se caracteriza por ser um método de observação utilizado para aprofundar o estudo desses fenômenos envolvendo os causídicos municipais, podendo identificar como os mesmos percebem sua realidade, seu ambiente e os fenômenos sociais e culturais que são correlatos com suas atividades.

Assim sendo, necessário o estudo da carreira destes causídicos e de sua estrutura administrativa para se ter um panorama geral e individual dos burocratas e do serviço público jurídico, analisando a eventual viabilidade da implementação de políticas públicas que premiem (e motivem) os causídicos a buscar elevar seu grau de instrução, de tal modo que seu estudo se reverta em favor da administração. Portanto, este trabalho tem como objetivo pesquisar a existência de fatores externos e/ou internos que influenciam na educação continuada dos procuradores municipais da AMZOP-RS como meio para se aprimorar a qualidade na execução de serviços públicos, identificando se a qualificação educacional dos mesmos é motivada pelo seu capital cultural, pela oferta de políticas públicas ou pelo próprio mercado privado, já que os causídicos públicos podem acumular a advocacia privada em conjunto com a advocacia pública, adentrando nas seguintes especificidades:

- a) Estudar o capital cultural e o grau de sua influência na qualificação educacional dos burocratas jurídicos (Capítulo II);
- b) Investigar a estrutura burocrática brasileira em que o causídico municipal está inserido, bem como o comportamento e o perfil ideal de agente público indicado pela doutrina especializada, indagando sobre a existência e/ou pertinência de políticas públicas que ofertam condições à promoção da qualificação profissional de seus causídicos (Capítulo III);
- c) Indicar a relevância dos fatores motivacionais na subida de degraus educacionais por parte dos advogados públicos enquanto seres humanos na busca da autorrealização pessoal e profissional (Capítulo IV);
- d) Discorrer sobre a importância do incentivo à educação continuada dos procuradores municipais como resultado de ações governamentais que valorizam a competência e o comprometimento do burocrata para com o ente público, motivando-o a galgar níveis educacionais mais elevados de acordo com seus interesses e em consonância com as perspectivas da administração pública em prol da execução de serviços públicos com competência (Capítulo V).

As indagações serão respondidas ao final do trabalho, ofertando elementos indispensáveis para identificar o perfil dos causídicos municipais com base em sua biografia e, assim, adquirir conhecimento necessário para traçar os elementos motivacionais dos mesmos à educação continuada voltada para o serviço público, de modo que a execução de suas atividades sejam aprimoradas e ofertadas com melhor qualidade à administração e aos usuários dos serviços públicos.

Importante destacar, já neste prelúdio, que os termos “educação continuada” e/ou “formação continuada” não serão utilizados em seu contexto indicado na LDB (Lei nº. 9.394/1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional), os quais representam o aperfeiçoamento contínuo de professores para práticas educativas, mas sim corresponderão à qualificação dos causídicos para melhor realização de seus trabalhos junto às procuradorias municipais, visando uma atuação com qualidade, voltadas para as práticas específicas de suas atividades e não se resumirão a cursos e treinamentos, mas sim à elevação de instrução educacional para cursos de aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado desde que voltados para suas respectivas áreas de atuação. Ainda, os termos “qualificação” e “capacitação”, apesar de possuírem interpretações diversas segundo parte da doutrina, serão utilizados como sinônimos de realização de cursos de aperfeiçoamento, especialização, mestrado ou doutorado, e não de cursos de curta duração, tais como treinamentos específicos.

Da mesma forma, o termo “qualidade” utilizado neste trabalho compreende a prestação de serviços públicos com eficácia e eficiência, ou seja, “saber fazer bem”, resultados estes que, na perspectiva desta pesquisa, necessitam ser alcançados através do aprimoramento da qualificação do burocrata jurídico através da educação continuada.

Como encerramento, apesar de não ser objetivo desta pesquisa, o produto deste trabalho pode vir a colaborar na oferta de elementos para a realização de uma política educacional junto aos Poderes Executivos dos municípios da AMZOP ou de outros cuja realidade se assemelhe, além de sensibilizar os atuais e futuros administradores da necessidade de investir e fomentar a instrução educacional dos servidores municipais, ofertando-lhes um plano de carreira que os motive a buscar melhor qualificação e, como resultado, uma execução mais satisfatória, eficaz e eficiente de seus ônus sociais.

CAPÍTULO I - CONCEPÇÕES E CAMINHOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa, na busca de produção de novos conhecimentos científicos, utilizou-se de diversas formas, métodos e técnicas em sua investigação, de modo que a problemática proposta pudesse ser solucionada.

O regular desenvolvimento de um trabalho técnico, aliado aos resultados objeto de seu estudo são frutos da análise de uma produção científica sob um regime de competência metodológica, mostrando-se tais requisitos determinantes para a realização de um trabalho para um curso *stricto sensu*. As escolhas dos métodos e técnicas científicas utilizadas pelo investigador podem identificar o modo e a forma como o pesquisador vê a realidade que o rodeia, suas angústias e qual preocupação revela com seu referencial teórico, bem como o argumento lógico por detrás da pesquisa proposta (GAMBOA, 1987, p.17).

O rigor teórico embasa a pesquisa científica, trazendo conceitos, fundamentos e princípios dos métodos científicos que foram empregados, assim como as variáveis que influenciaram nas tipologias da investigação. Destarte, o comportamento do pesquisador é amparado e baseado integralmente nos critérios metodológicos por ele definidos, seguindo seu referencial teórico e conceitos epistemológicos propostos para seu trabalho.

Por estas razões, levando em consideração que a pesquisa científica é a fonte de respostas para indagações de interesse social, importante e relevante o contexto epistemológico e metodológico do trabalho ora apresentado antes de se adentrar na temática específica, de modo que se mostre possível, ao leitor, a identificação das técnicas e procedimentos utilizados na construção do aporte teórico e sua associação com as indagações formuladas aos sujeitos de pesquisa.

Deste norte, imperioso destacar que toda exploração científica deve vir amparada por critérios formais de pesquisa, de tal maneira que os fenômenos investigados, assim como os dados coletados possam ser analisados e quantificados de modo adequado e dentro dos rigores técnicos exigidos para uma pesquisa em nível de Mestrado.

Assim, considerando que a metodologia compreende o estudo e compilação de métodos científicos adequados à execução de uma investigação (FONTENELLE, 2018), necessária a exposição dos mesmos, os quais delinearam os rumos e procedimentos da pesquisa realizada, tendo como objeto a trajetória de análise dos seguintes aspectos metodológicos: a) delimitação da população e espaços da pesquisa; b) epistemologia hermenêutica e enfoque qualitativo; c) abordagem, procedimentos e técnicas de pesquisa; d) análise de dados; e) questionário e metodologia de análise de dados; e f) questões éticas. As

individualizações serão abaixo demonstradas.

Não obstante, necessário ressaltar que é de ciência do Pesquisador Responsável que seu trabalho seja apresentado de maneira adequada sob o ponto de vista metodológico, resultando em sua aceitação ética. Assim, são apresentadas as orientações metodológicas que foram seguidas, além de se mostrarem devidamente delineados e evidenciados os critérios de inclusão e exclusão dos participantes.

1.1 Delimitação da população e espaços da pesquisa

A pesquisa teve como sujeitos todos os procuradores jurídicos concursados dos municípios integrantes da Associação dos Municípios da Zona da Produção do Estado do Rio Grande do Sul (AMZOP-RS), entidade esta composta por 43 municípios da região norte do Estado Gaúcho, independentemente de seu nível de instrução educacional.

A pesquisa trouxe apenas daqueles servidores que foram investidos em cargos de provimento efetivo (concursados) entre os anos de 1988 e 2018 e que se encontrassem na ativa junto ao seu município, sendo excluídos os agentes comissionados, contratados e estabilizados pela regra de transição constitucional.

As exclusões e delimitações acima ocorreram pelos seguintes motivos:

- Por questões éticas, o autor desta pesquisa, único Procurador Jurídico do Município de Seberi, não integrou o rol de investigados;
- Os assessores jurídicos, pela sua condição de agentes comissionados, não possuem interesse na carreira administrativa, visto que são admissíveis e exoneráveis *ad nutum*, não havendo qualquer possibilidade legal de progressão funcional¹⁸;
- Burocratas jurídicos efetivos investidos em função gratificada de Procurador Geral foram considerados na pesquisa em epígrafe, visto que tal função gratificada é transitória e não afasta os causídicos de suas atividades típicas;
- Procuradores municipais licenciados para exercício de mandato eletivo ou que estejam em gozo de licença para tratar de interesses particulares também foram excluídos da pesquisa, visto que estão afastados do exercício efetivo de suas funções e, ainda, há risco de ausência de idoneidade das informações prestadas ante a acumulação de interesses técnicos e políticos;

¹⁸ A progressão funcional representa a possibilidade de um servidor trocar de classe (A para B, p.e.), subir de nível (1 para 2, p.e.), entre outros benefícios afins, previstos em legislação própria, os quais resultarão do tempo, merecimento e qualificação no curso de sua trajetória junto à administração pública e representarão um acréscimo pecuniário que será incorporado aos vencimentos do servidor.

- O limite temporal entre 1988 e 2018 é considerado pelo fato de que, apenas a contar de 05 de outubro de 1988, com a promulgação da atual Constituição da República, passou a ser obrigatória a investidura de agentes na administração através de concurso público;
- Os agentes estabilizados, aqueles que já ocupavam cargos públicos por pelo menos 5 (cinco) anos antes da promulgação da Magna Carta Brasileira, também foram excluídos da pesquisa em razão de não terem sido submetidos a concurso público para ingresso em seu cargo e por se submeterem à legislação trabalhista, e não estatutária;
- Advogados contratados mediante procedimento licitatório também não foram alvo de investigação por, assim como os Assessores Jurídicos, não terem interesse na carreira municipal em razão de sua passagem junto ao serviço público ser transitória;
- A região norte do Estado do Rio Grande do Sul se trata de escolha em face do interesse universitário e do autor da pesquisa, visto que tais municípios compõem a zona de alcance da URI-FW e facilitam a comunicação e obtenção de dados dos sujeitos objeto de pesquisa.

Ainda, necessário citar os municípios que compõem a Associação dos Municípios da Zona da Produção do Estado do Rio Grande do Sul (AMZOP-RS), em ordem alfabética: Alpestre, Ametista do Sul, Barra Funda, Boa Vista das Missões, Caiçara, Cerro Grande, Chapada, Constantina, Cristal do Sul, Dois Irmãos das Missões, Engenho Velho, Erval Seco, Frederico Westphalen, Gramado dos Loureiros, Iraí, Jaboticaba, Lajeado do Bugre, Liberato Salzano, Nonoai, Nova Boa Vista, Novo Barreiro, Novo Tiradentes, Novo Xingú, Palmeira das Missões, Palmitinho, Pinhal, Pinheirinho do Vale, Planalto, Pontão, Rio dos Índios, Rodeio Bonito, Ronda Alta, Rondinha, Sagrada Família, São José das Missões, São Pedro das Missões, Sarandi, Seberi, Taquaruçu do Sul, Três Palmeiras, Trindade do Sul, Vicente Dutra e Vista Alegre.

Porém, não fizeram parte da pesquisa os seguintes municípios, visto que não possuem procuradores jurídicos concursados, mas apenas comissionados: Barra Funda, Boa Vista das Missões, Chapada, Dois Irmãos das Missões, Erval Seco, Jaboticaba, Nova Boa Vista, Novo Barreiro, Pinhal, Rio dos Índios, Ronda Alta, Rondinha, Sarandi, Taquaruçu do Sul, Três Palmeiras, Trindade do Sul e Vista Alegre.

Também restou excluído da pesquisa o município de Gramado dos Loureiros, o qual

não possui procurador jurídico concursado nem comissionado, mas sim advogado contratado via procedimento licitatório.

Assim, foram investigados os seguintes municípios, com a respectiva quantidade de procuradores, totalizando 24 municípios e 26 advogados públicos participantes da pesquisa:

- Alpestre – 01 procurador;
- Ametista do Sul – 01 procurador;
- Caiçara – 01 procurador;
- Cerro Grande – 01 procurador;
- Constantina – 01 procurador;
- Cristal do Sul – 01 procurador;
- Engenho Velho – 01 procurador;
- Frederico Westphalen – 02 procuradores;
- Iraí – 01 procurador;
- Lajeado do Bugre – 01 procurador;
- Liberato Salzando – 01 procurador;
- Nonoai – 01 procurador;
- Novo Xingu – 01 procurador;
- Palmeira das Missões – 01 procurador;
- Palmitinho – 01 procurador;
- Pinheirinho do Vale – 01 procurador;
- Planalto – 01 procurador;
- Pontão – 01 procurador;
- Rodeio Bonito – 01 procurador;
- Sagrada Família – 01 procurador;
- São José das Missões – 01 procurador;
- Vicente Dutra – 01 procurador.

Dentro do período estipulado não houve respostas dos seguintes municípios:

- Frederico Westphalen – 01 procurador;
- Novo Tiradentes – 01 procurador;
- São Pedro das Missões – 01 procurador;

Como resultado, houve a participação efetiva de 22 municípios e de 23 procuradores, tendo estes retornado ao questionário que lhes fora enviado.

Assim, considerando que os sujeitos de pesquisa são os procuradores jurídicos dos

municípios que integram a região da AMZOP-RS, restou plenamente definido o conjunto de servidores que foram estudados e a sua quantidade, pouco importando seu nível de instrução educacional.

Como visto, considerando o objetivo do trabalho, a **pesquisa descritiva** se adequou perfeitamente ao caso, pois foram informados os fatores relevantes a determinado fenômeno ocorrido com os procuradores municipais da região da AMZOP-RS, estabelecendo relações entre as variáveis delineadas neste estudo.

A padronização da coleta de dados mostrou-se necessária, especialmente sob a forma de questionários, de modo que fosse possível a análise, o registro e a interpretação dos dados obtidos e, em seguida, identificar o perfil dos causídicos municipais, interpretando-os de acordo com a problemática proposta. Sobre a pesquisa descritiva, assim se manifesta Antônio Raimundo dos Santos: “[...] a pesquisa descritiva é um levantamento das características conhecidas, componentes do fato/fenômeno/problema. É normalmente feita na forma de levantamentos ou observações sistemáticas do fato/fenômeno/problema escolhido” (SANTOS, 2007, p.26).

1.2 Epistemologia hermenêutica e enfoque qualitativo

A pesquisa sociológica há muito tem se debatido em controvérsias de seus estudiosos, indicando divergências acerca das teorias diversas para suas análises (estruturalismo, funcionalismo, fenomenologia, etc.), bem como quanto aos diferentes métodos de se realizar a abordagem científica (dialético, indutivo, dedutivo, hermenêutico, entre outros), resultando, também, em uma divisão do modo de fazer pesquisa, inclusive, debatendo sobre o subjetivismo (pesquisa qualitativa) e objetivismo (pesquisa quantitativa) de um trabalho científico. No entanto, é consonante na doutrina especializada que na área da educação a perspectiva hermenêutica é a que melhor se ajusta em face da possibilidade de aprimoramento da compreensão e da crítica sobre o sujeito objeto de investigação. Necessário, pois, justificar tal escolha metodológica.

O estudo hermenêutico originou-se como “reflexão teórico-metodológica acerca da prática de interpretação dos textos sagrados, clássicos (literários) e jurídicos (leis)” (DOMINGUES, 2004, p. 345), refletindo atualmente em diversos estudos com diferentes objetivos e posicionamentos filosóficos, bem como distintas interpretações sobre textos de estudiosos da própria hermenêutica. Em síntese, “a hermenêutica reconfigura a interdependência linguística, que reconhece a voz do outro e implica reconstrução aberta à

interpretação contextualizada, privilegiando os discursos dos sujeitos, de onde brotam novos sentidos expressivos à apropriação dos estudos históricos” (SIDI; CONTE, 2017). Destarte, o discurso hermenêutico é condição-chave para pensar a realidade, desconstruindo e construindo definições e interpretações sobre o mundo, não deixando de lado, contudo, o foco científico e pedagógico, o qual se mostrou pertinente para a presente pesquisa.

O filósofo e sociólogo Wilhelm Dilthey, entre os séculos XIX e XX, tinha como ideal filosófico indicar que a lógica do conhecimento nas ciências humanas operava de maneira diversa do que nas ciências naturais, buscando na filosofia e na epistemologia uma nova forma de conhecimento científico que se distinguisse das correntes positivista e naturalista clássicas (SCOCUGLIA, 2002). Assim o mesmo se expressava:

As ciências que têm a realidade sócio-histórica como seu objeto de estudo buscam, mais intensamente do que antes, as relações sistemáticas entre elas e com os seus fundamentos. Condições dentro de várias ciências positivas estão operando nesta direção, associadas às forças poderosas originadas a partir dos motins na sociedade, desde a Revolução Francesa. O conhecimento das forças que governam a sociedade, das causas que têm produzido estas revoluções e dos recursos da sociedade para promover o progresso saudável, tem se tornado uma preocupação vital de nossa civilização. Conseqüentemente, relativas às ciências naturais, é crescente a importância das ciências que lidam com a sociedade (DILTHEY *apud* SCOCUGLIA, 2002).

Jovanka Scocuglia (2002) retrata de maneira fidedigna a perspectiva filosófica de Dilthey, o qual desejava entender os motivos e desejos do ser para explicar suas condutas:

Dilthey, que analisou a causalidade na história criticando a visão positivista e a empiricista, afirmava não ser possível no campo das "*ciências do espírito*" (*Geissenswissenschaften*) ou das ciências humanas, se falar em "leis gerais", questionava o próprio conceito de "causa", pois, para ele, esse conceito implicava a ideia de necessidade e inexorabilidade sendo mais correto pensar-se em termos de "motivos", de "desejos" para explicar situações de mudança.

Portanto, Dilthey interpreta a hermenêutica como sendo o resultado da interpretação de fenômenos culturais que refletem no ser e como este mesmo ser interpreta todo este movimento, desprendido de preceitos positivistas ou naturalistas, interpretação esta de extrema valia para a solução da problemática proposta.

Karl Mannheim, sociólogo húngaro, aprimora o pensamento de Dilthey quando indica que a hermenêutica se trata de uma metodologia que estuda os fenômenos culturais, e não fenômenos naturais, de modo que a compreensão do comportamento social passa a se tornar um método científico de construção do conhecimento (WELLER, 2007) indo, portanto, além do aspecto puramente metodológico. Tal modelo de pensar foge à regra tradicional, a qual

pregava a existência de uma hermenêutica puramente teológica (a partir da Bíblia) e outra puramente jurídica (compreensão de normas legais). Quanto às interpretações clássicas, Gadamer (2005, p. 29) entende que “o fenômeno da compreensão e a maneira correta de se interpretar o compreendido não são apenas um problema específico da teoria aplicado às ciências do espírito.” Defende, pois, que a hermenêutica antiga (teológica e jurídica) atendia mais aos interesses do magistrado e do sacerdote do que propriamente à ciência.

Ultrapassando o viés metodológico da hermenêutica, com o mesmo objetivo de expandir a compreensão de uma base teológica e jurídica de explicação dos fenômenos sociais para uma compreensão mais objetiva e linguística, o teólogo e filósofo Friedrich Daniel Ernst Schleiermacher (1999, p. 14) indicou que a necessidade do estudo da hermenêutica para compreender o pensamento do sujeito, necessário entender a linguagem história em que o ser esteve inserido, a forma de comunicação dos sujeitos do mesmo meio, de tal modo que a dialética e a hermenêutica complementassem uma à outra (a hermenêutica indicava os limites da dialética; e a dialética mostrava as possibilidades da hermenêutica).

No mesmo entender, Richard Palmer (2006, p. 50) concebe a hermenêutica como uma espécie de “ciência da compreensão”, de tal sorte que colabora na explicação da conduta humana enquanto identifica a estrutura social, demonstrando o que aparentemente está por detrás do comportamento e da racionalidade do ser social. Assim, também não concorda que a hermenêutica se resume a um simples conjunto de regras para fins metodológicos de pesquisa, mas sim de uma ciência que descreve as condições da compreensão do sujeito em qualquer diálogo, podendo interpretar o ser em todos os contextos.

Portanto, “a hermenêutica pode ser compreendida como a maneira pela qual interpretamos algo no movimento que interessa e constitui o ser humano, de formar-se e educar-se” (WELLER, 2007), servindo para reconhecer o ser enquanto reflexo de suas experiências mundanas, relacionando seu saber com a visão de mundo do indivíduo (experiência), de tal modo que se possa reconhecer que “nossas reflexões sempre nos levaram a admitir que, na compreensão, sempre ocorre algo como uma aplicação do texto a ser compreendido à situação atual do intérprete” (GADAMER, 2005, p. 407).

Voltando o estudo da hermenêutica para a educação, Nadja Hermann (2003) é muito clara ao elucidar a possibilidade ofertada por tal metodologia de pesquisa quanto a novos “voos” epistemológicos que poderão ser alcançados:

Quando a experiência hermenêutica enseja outras possibilidades interpretativas, a educação como se desprende das amarras conceituais provenientes da visão científico-objetivista e da tradição metafísica, passa então a produzir os efeitos

benéficos da abertura de horizontes e da ampliação da base epistemológica. Assim, a possibilidade compreensiva da hermenêutica desfaz o prejudicial equívoco que há entre educação compensatória e educação no sentido amplo da formação (HERMANN, 2003, p. 9-10).

É possível observar que a hermenêutica, como resultado, estreita os relacionamentos com a identificação, interpretação e compreensão dos fenômenos, atitudes e comportamentos humanos, de seus textos e de suas palavras (WELLER, 2007). Na perspectiva de Gadamer (2005, p. 407), “atualmente a hermenêutica é a teoria metodológica da investigação das ciências do espírito”. Destarte, o que se pode identificar como consenso entre os doutrinadores até então citados é que a hermenêutica, em todas as suas formas, prega a ideia de que a compreensão do ser só ocorre com a interpretação que se tem sobre este mesmo ser (GADAMER, 2005, p. 436).

Portanto, não há como conhecer os anseios, desejos, perspectivas e intenções dos procuradores municipais da AMZOP sem compreendê-los em seu contexto social, familiar, estudantil e profissional, de modo que a perspectiva hermenêutica é a que mais reflete as intenções desta pesquisa, aliada a outras técnicas a seguir ilustradas.

Apesar das diversas variáveis interpretativas da hermenêutica, neste momento será tratado apenas sobre seu aspecto metodológico para fins de pesquisa qualitativa, utilizando-se dos conceitos e premissas acima expostas pelos filósofos e sociólogos estudiosos da área.

Como exposto na parte inicial, esta pesquisa é composta por uma interrogação (problema) que motiva o pesquisador, devidamente justificada e delineada em seus objetivos, de tal modo que se tem, como fim último, contribuir para a sociedade. Além dos autores que norteiam o objeto de pesquisa, necessária a construção da investigação de acordo com determinados enfoques metodológicos específicos, pois, além de uma formulação clara do problema de pesquisa e da descrição da maneira que foi utilizada para respondê-lo, necessário o devido planejamento metodológico da condução dos trabalhos com foco nas respostas das indagações formuladas, aliado à pertinência da pesquisa em termos teóricos e práticos (ALVES, 1991, p. 56), o que se mostra claro neste trabalho.

Deste modo, na concepção de Alda Judith Alves (1991, p. 57), as respostas às indagações propostas aos advogados municipais seguiram determinado rigor, porém, como já ilustrado no início deste trabalho, algumas questões foram de antemão respondidas pelo pesquisador para que o foco no problema fosse mais específico e a metodologia utilizada se mostrasse mais precisa, de modo que servissem de orientação para os fins da avaliação proposta, atentando-se ao problema (incluindo-se as indagações de pesquisa, o referencial

teórico e a análise destes), bem como na relevância do tema e dos procedimentos metodológicos utilizados.

Sidi e Conte (2017) assim se manifestam acerca da profundidade e importância da metodologia da pesquisa e sobre o envolvimento do pesquisador para com seu objeto:

A metodologia é o caminho que o pesquisador vai percorrer, abrangendo os métodos e técnicas utilizados para encontrar a melhor forma de ajudar a compreender e responder ao problema de pesquisa. A metodologia da pesquisa é de fundamental importância para a realização do projeto, como um projetar-se de provisoriedade e inteligibilidade de transformação, no abrir-se e lançar-se como um passo adiante, para renovação das problemáticas e das possibilidades de si e do mundo. Precisa estar descrita de forma clara tanto para quem lê o trabalho quanto para quem o realiza. Levando-se em conta que as investigações em educação, muitas vezes abrangem questões complexas e multifacetadas, que exigem uma imersão no campo a ser pesquisado com um contato direto com os participantes.

Não é incomum, pois, que a pesquisa qualitativa seja utilizada para analisar as diversas tradições e variáveis do mundo real, em consonância com a filosofia hermenêutica, visto que os sujeitos promovem suas ações em virtude de suas concepções, sentimentos, crenças e valores, de tal sorte que seu agir (comportamento) sempre tem um significado, um sentido, o qual não se conhece de imediato, precisando ser desvendado no curso da pesquisa (ALVES, 1991, p. 54).

Necessário destacar que a **pesquisa qualitativa** é aquela em que a investigação foca no caráter subjetivo do sujeito, de seu modo de enxergar o mundo ao seu redor e das conclusões que o mesmo tem sobre determinada realidade. Foram estudadas suas particularidades, seus anseios, desejos e experiências mundanas, dando ênfase para a análise do seu “ponto de vista” sobre determinada circunstância. Por isso há uma extrema afinidade entre pesquisa qualitativa e método hermenêutico, visto que ambas priorizam a visão e a compreensão do sujeito, com o objetivo de compreender o comportamento de determinado grupo social. Outro não é o entendimento de Maria Cecília de Souza Minayo (1993, p. 24):

[...] a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados que correspondem a um espaço mais profundo das relações que não podem ser reduzidos a equações. Compreende e explica a dinâmica das relações sociais, que, por sua vez, são depositárias de crenças, valores, atitudes e hábitos. Trabalha com a vivência e também com a compreensão das estruturas como resultado da ação humana.

Não há que se olvidar, contudo, que a subjetividade da relação humana transcrita em uma pesquisa qualitativa, além de superar a objetividade dos dados e comportamentos padronizados (típicos da pesquisa quantitativa), deve demonstrar de maneira clara e precisa,

que a subjetividade das diferentes visões coletadas dos sujeitos de investigação não resultam em uma pesquisa subjetiva ou opinativa, sob pena de descredibilizar o trabalho realizado (WELLER, 2007).

Wivian Weller (2007), em seu texto “a hermenêutica como método empírico de investigação” indica o avanço das metodologias qualitativas, tendo como base a concepção hermenêutica de Dilthey, a qual foi considerada como “ponto de partida” das questões teórico-metodológicas nas ciências sociais e na pesquisa em educação, pelo fato de ter desenvolvido enfoques inovadores que estudavam não apenas o sujeito, mas revolucionaram o conceito ou mesmo o significado de “compreensão” deste sujeito.

Destarte, “a pesquisa qualitativa em educação pode ser vista como de abordagem eminentemente hermenêutica, pois utiliza o diálogo na construção e interpretação da cultura, como forma de educar e educar-se” (SIDI; CONTE, 2017), especialmente pelo fato de que a análise da hermenêutica na educação é vislumbrada por intermédio da linguagem, o que pressupõe a possibilidade do outro em expor seu ponto de vista acerca da mesma realidade, evidentemente demonstrado através dos questionários enviados aos procuradores municipais.

Tanto é verdade que o estudo originário de Dilthey e Mannheim indicou o pilar interpretativo dos estudos de objeto relacionados às ciências sociais e na educação, qual seja o diálogo, mostrando a necessidade de realização de questionários, entrevistas e outras formas de interação social registrada de modo a interpretar o comportamento humano, utilizando expressões vivenciadas na comunicação diária entre os sujeitos e em suas manifestações (WELLER, 2007).

Como resultado não há como desvincular a metodologia qualitativa do enfoque hermenêutico tratando-os como institutos separados e os trata-los de maneira objetivamente distinta, restando evidente seu relacionamento simbiótico, pois impossível separar o sujeito do objeto. Utilizando-se das palavras de Weller (2007), “as abordagens qualitativas não trabalham com campos ‘recortados’ ou ‘medidos’ de forma objetiva, mas com construtos sociais, cuja importância só será reconhecida no processo interativo de pesquisa e de interpretação dos dados coletados”.

Assim, “a interpretação hermenêutica no âmbito das metodologias qualitativas atuais busca reconstruir os processos interativos, que produzem o ‘sentido prático’ ou a construção social da realidade” (WELLER, 2007). A conversação entre seres humanos permite compreender o desenvolvimento histórico de cada ser, cujas informações foram utilizadas para contextualizar seu comportamento e reações, onde o pesquisador literalmente “aprende” e “compreende” seu objeto de estudo, considerando toda a historicidade do sujeito e

compreendendo a realidade sobre diversos vieses (GADAMER, 2005, p. 489).

Como resultado da pesquisa qualitativa sob o enfoque hermenêutico, não raras vezes o investigador acaba por se inserir na cultura e meio do qual irá pesquisar, identificando e catalogando todos os elementos relevantes necessários ao conhecimento dos fatores influenciadores do ambiente no sujeito. No caso em liça, a opção pelo estudo dos causídicos municipais da região da AMZOP se deu especificamente por este fator, ao passo que o redator desta pesquisa está inserido neste meio, ou seja, é servidor público municipal investido no cargo de Procurador Jurídico do Município de Seberi-RS, integrante da referida associação de municípios, compartilhando das sensibilidades e emoções do demais advogados municipais. Este envolvimento, inclusive, é parte do conselho de Alda Judith Alves (1991, p. 55), a qual entende necessário que o pesquisador se envolva no contexto social e profissional dos sujeitos, interagindo com os participantes e procurando “apreender o significado por eles atribuídos aos fenômenos estudados”, de tal modo que o foco do estudo vá se ajustando progressivamente e os resultados apareçam através de expressões e palavras.

“As possibilidades compreensivas e de dizer o próprio mundo estão relacionadas à abordagem hermenêutica, que rompe qualquer pretensão de rigidez e domínio de todo conhecimento” (SIDI; CONTE, 2017), contribuindo para a possibilidade de construção de outros saberes, comungando da mesma perspectiva da pesquisa qualitativa.

Assim, sob os enfoques primários da hermenêutica e da pesquisa qualitativa é que foi realizada esta pesquisa, aliada a outras técnicas e métodos secundários. Discorrido sobre a essência metodológica, necessário traçar outros critérios metodológicos empregados nesta investigação.

1.3 Abordagem, procedimentos e técnicas de pesquisa

Como já dito, a pesquisa envolveu o estudo sobre os procuradores jurídicos dos municípios integrantes da AMZOP-RS, identificando sua origem educacional e sua pretensão educativa para a administração ou ao mercado, e se há dispositivos ou políticas públicas educacionais que atendam aos anseios de seus servidores, além de buscar a existência de possíveis alternativas para ajustar o interesse do ente público aos motivos dos servidores para melhoria de seu serviço através da sua qualificação educacional e busca por execução de serviços com competência (eficácia e eficiência).

Neste estudo se investigou, com profundidade, os sujeitos de pesquisa, de modo que se mostrou “necessário buscar, armazenar e ter acesso ao máximo de informações e

conhecimentos possíveis sobre o tema escolhido, com um nível aceitável de esforço e dispêndio de tempo e recursos” (MARTINS, 2006, p 17).

Assim, mesmo partindo de algumas induções, como método de abordagem foi usado o **dedutivo**, o qual se baseou em argumentos gerais para buscar pensamentos específicos. Tal método fundamenta-se na dedução, uma vez que deve haver uma relação lógica entre as proposições apresentadas para validar as conclusões. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 92). O método dedutivo tem como finalidade explicar o conteúdo da síntese das ideias, ou seja, a explicação não reside nas premissas, mas sim na relação entre as premissas e a conclusão. Os dados coletados, então, foram analisados e transformados em proposições, como será possível observar no transcorrer deste escrito.

Desta sorte, mostrou-se necessário compreender os objetivos de cada servidor, analisando seu capital cultural, suas pretensões motivacionais e o ambiente em que laboram de modo que, a partir de então, identificar quais são os fatores que mais influenciam na busca por qualificação profissional e, especialmente, se são motivados a “devolver” sua qualificação em prol do interesse público atinente à sua função ou à atuação privada.

Como resultado, quanto ao procedimento, o método **monográfico**, o qual visa ao estudo aprofundado e representativo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades a fim de se obter generalizações, também foi utilizado na investigação. A pesquisa necessitou partir da escolha de um tema com o objetivo de analisá-lo em todos os seus aspectos (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 108).

Não obstante, apesar de a pesquisa ser realizada sob o prisma qualitativo, o método **estatístico**, o qual busca a redução de fenômenos sociológicos, políticos, econômicos a termos quantitativos e à manipulação estatística, que permite comprovar as relações dos fenômenos entre si (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 108), também foi utilizado na presente pesquisa, de modo que se mostrasse possível compreender o contexto social, cultural e funcional a que os causídicos estão inseridos para compreender suas motivações educacionais e o reflexo para seu trabalho, gerando dados quantificáveis em gráficos, de modo a se ter um perfil dos procuradores municipais.

Já para a satisfação dos objetivos pretendidos, foi utilizada a pesquisa indireta bibliográfica, além da utilização das técnicas de pesquisa levantamento e prosopografia.

A forma **bibliográfica** é aquela que se efetua tentando resolver um problema ou adquirir conhecimentos através de informações obtidas por meio de material gráfico, sonoro ou informatizado, ofertando fundamentação teórica para se chegar a determinadas conclusões (BARROS; LEHFELD, 2007). Para Gil (2002, p. 52), “[...] é possível até mesmo tratar a

pesquisa bibliográfica como um tipo de pesquisa documental, que se vale especialmente de material impresso fundamentalmente para fins de leitura”.

Desta sorte, buscou-se em doutrinadores, leis, documentos públicos e demais informações sobre a origem dos causídicos municipais, de políticas públicas e de suas pretensões educacionais em prol de sua carreira pública, informações estas indispensáveis para, em um contexto macro, identificar a motivação dos procuradores para a qualificação profissional. Ademais, considerando a necessidade de estudar tais fatores, não se pode deixar de lado a necessidade de se realizar levantamento de dados com base em questionários e informações obtidas no ambiente laborativo dos sujeitos objeto de investigação.

Do mesmo norte, a pesquisa **levantamento** envolve o estudo de um grande número de componentes (servidores) e variáveis de determinado ambiente, cujo estudo se deu através de amostras, interrogando-se os objetos (indivíduos) de forma direta, clara, com o objetivo de conhecer e analisar seu comportamento (SANTOS, 2000, p. 162). Os levantamentos podem se dar através de diversas variáveis, tais como socioeconômicas, culturais, familiares e ambientais, cuja análise dos dados coletados ocorreu sob um tratamento estatístico objetivando, em sua conclusão, responder às indagações realizadas nos questionários. Importante mencionar que nesta técnica o pesquisador pode comentar sobre os dados coletados conforme houver necessidade de discorrer sobre outras circunstâncias influenciáveis ou mesmo se restar caracterizada a necessidade de aprofundamento (viés qualitativo). Por estas razões, se mostrou indicada a utilização de questionários basicamente estruturados, com roteiro pré-definido, identificando o servidor, suas condições culturais, históricas, ambientais e outras, de modo a observar os objetivos e pretensões do mesmo junto à administração pública e que esta fomente a educação continuada dos procuradores da AMZOP-RS.

A **prosopografia** é vista, no âmbito das ciências sociais, como uma construção mental para fazer parte de uma teoria, ou seja, um constructo¹⁹ do mundo social. Pierre Bourdieu foi o precursor do destaque a que tem se dado a esta técnica de pesquisa nas últimas décadas, em face das pesquisas realizadas em grupos dirigentes e em diferentes ramos de atuação social no território da França (MONTEIRO, 2009). Destarte, a prosopografia, na perspectiva de Bourdieu, se trata de uma técnica de pesquisa inserida na ciência social:

A prosopografia é a investigação das características comuns do passado de um grupo de atores na história através do estudo coletivo de suas vidas. O método empregado é o de estabelecer o universo a ser estudado e formular um conjunto uniforme de questões sobre nascimento e morte, casamento e família, origens sociais e posições

¹⁹ Construção mental oriunda de elementos simplórios que podem vir a compor uma teoria.

econômicas herdadas, lugar de residência, educação, tamanho e origem das fortunas pessoais, ocupação, religião, experiência profissional, etc. Os vários tipos de informação sobre indivíduos de um dado universo são então justapostas e combinadas e, em seguida, examinadas por uso de variáveis significativas. Estas são testadas a partir de suas correlações internas e correlacionadas com outras formas de comportamento e ação (STONE, 2011, p.115).

Dentro desta lógica, a prosopografia se mostra como um estudo coletivo de biografias que dependem de associação a outras técnicas de pesquisa, tais como o levantamento e pesquisa longitudinal. Portanto, a técnica da prosopografia se mostrou como a alternativa inicial a realizar o estudo sobre os procuradores municipais sob a perspectiva do capital cultural de Pierre Bourdieu para, em seguida, desvendar a carreira dos causídicos e dos fenômenos históricos e sociológicos que os levam a buscar qualificação profissional ou não, pois:

De uma maneira geral, podemos dizer que as estruturas políticas e sociais de certos grupos, fenômenos como a continuidade e a descontinuidade de sistemas políticos, de instituições eclesiásticas ou seculares, a ação política, a mobilidade social, a transformação social e tantos outros, não podem ser analisados com precisão sem o conhecimento prévio das pessoas. É apenas graças a este conhecimento que é possível relacionar diferentes grupos, considerando que certos indivíduos se encontram frequentemente no campo de ação de mais de um grupo. O fato de que, neste contexto, as pessoas tenham moldado instituições e tenham sido por elas também impregnadas (ainda que de maneiras bem diversas), deve ser levado em consideração em cada análise prosopográfica (BULST, 2005, p.58).

Desta forma, a técnica prosopográfica (de estudo de biografias coletivas), apesar de incomum, mereceu atenção especial em face da diversidade de sujeitos, fenômenos políticos e culturais que serviram como objeto de investigação, especialmente em face de tais fatores estarem associados ao capital cultural/escolar dos causídicos municipais. Desta sorte, se mostrou como técnica indispensável ao presente estudo, de modo que se mostrou possível traçar um perfil dos advogados em razão da biografia de cada um dos indivíduos.

Portanto, nestes procedimentos técnicos há uma busca por respostas para descrever uma situação tal como ela existe, cujos resultados serão apresentados em forma narrativa e com ilustração de gráficos.

1.4 Análise de dados

Para efetivar as técnicas de pesquisa levantamento e prosopografia propostas neste estudo, também se mostrou necessária a utilização da técnica de **análise longitudinal**, a qual tem sido utilizada com maior frequência a partir dos anos 70, inclusive, por Pierre Bourdieu,

autor utilizado para fundamentar o capital cultural dos causídicos objeto de estudo, visto que elas “se dedicam aos momentos-chave da história de cada indivíduo: entrada do indivíduo no colégio ou liceu, se a questão se refere à escolaridade; saída do sistema educativo quando a atenção é voltada para a inserção do mercado de trabalho; [...] (SAFI, 2015, pg. 255-257). Inclusive, tal técnica de análise tem sido muito utilizada para interpretar a inserção de jovens no mercado de trabalho após sua saída do sistema educativo (SAFI, 2015, pg. 257).

A técnica de análise longitudinal considera a dimensão temporal em que determinados fatos sociais ocorrem na vida do sujeito ou de um grupo de sujeitos (no caso, procuradores municipais da região da AMZOP) e que influenciaram ou resultaram em determinado evento comum (condição de procuradores municipais, acesso ao conhecimento jurídico, qualificação em prol do interesse público, etc.), estudando as histórias de vida dos objetos de investigação e, especialmente, sua trajetória educacional considerando fatores ambientais, sociais e familiares, dando à pesquisa uma importância ímpar quanto à dimensão temporal, preocupando-se com as histórias de vida dos indivíduos (SAFI, 2015, pg. 253), não se referindo propriamente a datas ou à idade do sujeito, mas sim momentos de alteração de condição social e/ou profissional.

Portanto, com as *técnicas de pesquisa* levantamento e prosopografia e através a *técnica de análise* longitudinal, foi possível identificar os fatores históricos educacionais e sociais de cada um dos procuradores municipais entrevistados, identificando qual capital cultural (incorporado, objetivado ou institucionalizado) preponderou sobre sua condição de procurador, bem como foi possível ilustrar motivações comuns para promover a educação continuada dos causídicos, levando em conta seu histórico, fatores motivacionais e perspectivas administrativas, aliadas, obviamente, ao interesse público considerando, ainda, a qualificação profissional em prol da atuação privada.

Assim, o estudo se deu de modo **retrospectivo**, identificando suas características e sequência de condutas educacionais para, em seguida, sob um prisma **prospectivo**, analisar as semelhanças entre os investigados, projetando alternativas à administração para a promoção da educação continuada como resultado do questionamento proposto. Eis o que Mirna Safi (2015, pg. 254) fala sobre o tema, conceituando as diferentes formas de coleta de dados:

É possível qualificar como longitudinal o conjunto dos dispositivos permitindo integrar a dimensão temporal na análise dos fatos sociais. Assim, trata-se de pesquisas que permitem construir ou reconstruir sequências de acontecimentos, situando-os uns em relação aos outros, segundo uma ordem cronológica. [...]. De maneira geral, existem três formas diferentes de coletar dados longitudinais:

- A primeira é retrospectiva; ela constitui em interrogar os indivíduos sobre seu passado a fim de reconstruir sequências de acontecimentos.
- A segunda é prospectiva; ela procede de repetição de um protocolo de pesquisa sobre os mesmos indivíduos ao longo do tempo.
- A terceira consiste em religar a *posteriori* dados administrativos registrados por diferentes acontecimentos da vida dos indivíduos.

Destarte, o estudo longitudinal prospectivo teve como objetivo, considerando a biografia dos sujeitos (capital cultural – estudo retrospectivo), estabelecer a relação causa-efeito entre a educação continuada e aparente inércia dos causídicos na qualificação pós-aprovação em concurso público, indicando alternativas à administração para a solução de tal condição, o que justifica o aspecto qualitativo deste estudo, evitando que eventual qualificação educacional seja investida apenas na atividade privada do advogado. Destaca-se, pois que “o método retrospectivo se interessa pelo passado dos indivíduos e tenta reconstruí-lo em função a maneira com a qual a entrevista o apresenta e o narra” (SAFI, 2015, pg. 254), evidenciando a técnica da prosopografia, pois “este modo de coleta de dados longitudinais às vezes se aproxima das biografias, ou das autobiografias” (SAFI, 2015, pg. 254)

Importante mencionar que “os métodos retrospectivos ou prospectivos podem ser utilizados simultaneamente em pesquisas qualitativas”. (SAFI, 2015, pg. 254), ao passo que “nas pesquisas qualitativas, é possível coletar dados do tipo longitudinal.” (SAFI, 2015, pg. 254). Eis, portanto, o método de análise de dados utilizado na interpretação dos questionários encaminhados aos advogados municipais da região da AMZOP.

1.5 Questionário e metodologia de análise de resultados

O objetivo deste trabalho é pesquisar a existência de fatores externos e/ou internos que influenciam na educação continuada dos procuradores municipais da AMZOP-RS como meio para se aprimorar a qualidade na execução de serviços públicos, identificando se a qualificação educacional dos mesmos é motivada pelo seu capital cultural, pela oferta de políticas públicas ou pelo próprio mercado privado, já que os causídicos públicos podem acumular a advocacia privada em conjunto com a advocacia pública.

Para se chegar às respostas necessárias, optou-se pelo encaminhamento de um questionário via e-mail aos advogados municipais, utilizando-se da ferramenta Google Forms, composto por 24 (vinte e quatro) questões, sendo apresentado basicamente de maneira estruturada e com respostas fechadas de múltipla escolha, permitindo o complemento dos cursos realizados pelos sujeitos apenas na última questão; com perguntas dicotômicas, onde o

procurador responderá “sim” ou “não”, ou “verdadeiro” ou “falso”.

O questionário traz uma relação de 24 (vinte e quatro) perguntas que foram formuladas aos sujeitos de pesquisa, porém, serão transcritas em cada momento específico desta dissertação para uma melhor compreensão das justificativas que comportam cada uma das indagações, de modo a demonstrar a pertinência delas para o estudo e, ao final, para as conclusões.

Importante mencionar, ainda, que neste trabalho não foi realizado um capítulo em apartado para apresentação dos questionários e de seus resultados, mas sim as questões foram ilustradas no curso do texto da pesquisa, assim como o método de análise e demonstração dos resultados, de tal sorte que as indagações e as respostas possam ser interpretadas dentro do contexto de cada momento da pesquisa, facilitando a compreensão do leitor.

Considerando que a pesquisa, além deste, é composta por mais 04 (quatro) capítulos teóricos específicos, o questionário também teve a mesma quantidade de momentos: o *primeiro* tratou de questões referentes à condição familiar, capital cultural e formação do conhecimento (o qual foi dividido em 03 blocos); o *segundo* sobre questões atreladas à sua situação funcional; o *terceiro* sobre suas motivações e perspectivas junto à administração pública; e o *quarto* sobre cursos realizados após a investidura dos entrevistados no posto de procurador municipal. Entre as questões foram apresentadas indagações que procuraram, em um contexto geral, responder ao problema de pesquisa proposto, de tal sorte que a interpretação dos dados foi realizada de maneira retrospectiva/prospectiva e longitudinal.

Como indicado, o primeiro momento do questionário é composto por perguntas que tem como objetivo identificar a trajetória social, familiar e acadêmica do advogado e seu foco no estudo jurídico, construindo sua biografia e trazendo fatores importantes em sua vida pessoal, familiar e escolar que possam tê-lo conduzido para a atividade pública, conhecendo seu histórico para, assim, entender suas perspectivas e motivações para com a administração pública tendo como objetivo especial a identificação do capital cultural do sujeito (estudo prosopográfico longitudinal).

Já o segundo momento é composto por questões que tratam da estrutura funcional em que o causídico está inserido na administração pública, demonstrando seu ambiente laboral, seu perfil profissional e seu grau de satisfação junto ao ente público, bem como a existência ou não de políticas públicas educacionais que fomentem a qualificação dos juristas. Ainda, comporta indagações acerca da conduta, posicionamento profissional, intenções e afirmações dos causídicos em relação a sua perspectiva dentro da administração pública.

Por fim, o terceiro momento traz questionamentos sobre suas motivações, emoções e

desejos para com a advocacia pública e advocacia privada, objetivando demonstrar suas intenções em face das duas opções de trabalho (iniciativas pública e privada) então propostas, ao passo que o último momento apenas questiona se os procuradores realizaram cursos após a investidura em seu cargo, ou não, e quais seriam esses cursos.

Todas as questões até então trazidas são de múltipla escolha, podendo ser assinalada apenas uma das respostas propostas. Considerando que poderão haver duas ou mais respostas consideradas relevantes para o sujeito de pesquisa, o enunciado indicou que deveria ser assinalada a alternativa de maior relevância, usando-se de expressões tais como “principalmente”, “geralmente”, “em sua maioria”, dentre outras. No entanto, não há que se olvidar as limitações quanto ao formato fechado do questionário proposto, especialmente por não ofertar aos sujeitos a possibilidade de responder de outra forma que não dentro daquelas alternativas ofertadas pelo pesquisador, além de a condição de procurador municipal do pesquisador ter influenciado na formulação das indagações e das possíveis respostas.

Na interpretação das respostas foi utilizada a **Escala Nominal**, que embora mais simples, é suficiente a esta pesquisa qualitativa, servindo como meio de categorizar, caracterizar ou mesmo indicar critérios de individualização de opiniões, fatos ou até tipos de pessoas. Uma escala é uma forma de interpretar dados e obter respostas mais completas em relação a determinado assunto, cujo emprego é típico em questões fechadas. Assim, considerando que os dados apresentados não possuem qualquer relação de hierarquia, foram quantificados estatisticamente e mediante comparações sem maiores percalços com base nesta escala, a qual foi utilizada em todas as indagações propostas no questionário.

Como já relatado, as questões foram formuladas no sistema Google Forms e enviadas via e-mail aos sujeitos participantes. Previamente, foi mantido contato com os causídicos via grupo específico de WhatsApp formado por este pesquisador, de modo a explicar aos mesmos os objetivos da pesquisa, bem com motiva-los à participação da investigação, esclarecendo o que se mostrou necessário.

Considerando o formato de envio do questionário, aliado à afinidade dos procuradores municipais ao manuseio de equipamentos de informática e navegação via internet, as questões foram enviadas via e-mail na data de 25/05/2019, com prazo para respostas até às 23h59min do dia 01/06/2019.

Tais indagações se mostraram suficientes para trazer a resposta para o problema objeto da pesquisa, qual seja: a educação continuada dos procuradores municipais da AMZOP, como meio de realização eficaz e eficiente dos serviços públicos, é motivada pelo seu capital cultural, por políticas públicas qualificatórias ou pelo mercado privado?

1.6 Questões éticas

Esta pesquisa teve como objetivo traçar o perfil dos procuradores jurídicos dos municípios integrantes da AMZOP, ilustrando uma biografia dos mesmos desde seus tenros anos até a investidura no posto de advogado público, discorrendo sobre suas motivações à qualificação educacional e perspectivas junto à administração pública em comparação com a advocacia privada, buscando responder à indagação impulsionadora da pesquisa. Portanto, não indicou qualquer objetivo fiscalizatório correlacionado ao ente público do qual o Procurador encontra-se vinculado, não sendo o ente municipal incluso na pesquisa, motivo pelo qual prescindiu de autorização específica.

Os advogados municipais foram submetidos a um questionário composto por 24 (vinte e quatro) questões de múltipla escolha, cujas indagações trataram de sua vida educacional, motivações e perspectivas educacionais e profissionais, tanto para a advocacia pública quanto privada.

A participação dos procuradores municipais não foi obrigatória sendo que, a qualquer momento da pesquisa e sem necessidade de apresentar qualquer justificativa, poderiam desistir e retirar seu consentimento. Sua recusa não lhes traria nenhum prejuízo para sua relação com o pesquisador, com a URI-FW ou com o município do qual está investido(a) em seu cargo.

O tempo previsto para a participação dos advogados públicos no preenchimento do questionário foi de, aproximadamente, 05 (cinco) minutos.

O sujeito participante não suportou quaisquer riscos, visto que as respostas ao questionário não lhe expuseram sua condição pessoal, funcional, ou mesmo denegriram o ente público a que está vinculado, implicando apenas em delinear seu histórico familiar, administrativo e indicar suas perspectivas junto ao ente municipal e ao mercado da advocacia privada, podendo, eventualmente, ter gerado algum tipo de desconforto quando do preenchimento do questionário, tais como: cansaço, aborrecimento ou alterações de comportamento ao responder questionários; constrangimento ao responder às indagações; alterações na autoestima provocadas pela evocação de memórias; alterações de visão de mundo, de relacionamentos e de comportamentos em função de reflexões sobre satisfação pessoal e/ou profissional, etc., porém, ante a irrelevância destes danos, nenhuma reparação se mostrou necessária, visto que não ultrapassou o mero aborrecimento, aliado ao fato de que o questionário não foi identificado, o que garantiu o anonimato das respostas. As manifestações acerca do ente público do qual o advogado encontra-se vinculado apenas fizeram referência a

dispositivos legais ou a condições funcionais perfectibilizadas, sem qualquer cunho depreciativo ou que implicasse em valoração de decisões administrativas. Está-se ciente de que toda a pesquisa envolvendo seres humanos envolve risco, mesmo que mínimos e não indenizáveis, porém, as pesquisas serão admissíveis quando o risco se justifique pelo benefício esperado (Resolução CNS Nº 466/2012 – V. 1.a).

Como regra geral, a participação dos causídicos nesta pesquisa não lhes trouxe benefícios diretos e imediatos, porém, servirá como fonte de reflexão sobre seu histórico educacional, motivação à educação continuada e sobre sua carreira enquanto Procurador Municipal, permitindo ofertar alternativas ao aprimoramento na execução dos seus serviços públicos, além, obviamente, da repercussão positiva da pesquisa junto aos advogados públicos da região da AMZOP, a qual trouxe um mapeamento motivacional e funcional dos procuradores municipais, permitindo a compreensão acerca das origens e motivações educacionais de tais profissionais.

Os resultados desta pesquisa poderão ser apresentados em seminários, congressos, livros, revistas e similares, entretanto, os dados/informações obtidas por meio da participação dos sujeitos são confidenciais e sigilosos, de modo que os dados mostrarão apenas os resultados obtidos como um todo, sem revelar seu nome, instituição ou qualquer informação relacionada à sua privacidade. Apesar de todos os esforços de armazenamento seguro dos dados, os quais ficarão arquivados na residência do Pesquisador Responsável e em seus computadores pelo prazo mínimo de 05 anos (após, será dada a destinação ambiental adequada), o sigilo pode eventualmente ser quebrado de maneira involuntária e não intencional (por exemplo, perda ou roubo de documentos, computadores, pendrive, etc.).

A participação dos burocratas jurídicos, bem como a de todas as partes envolvidas se deu de maneira voluntária, não havendo remuneração para tal.

Os investigados não tiveram nenhuma despesa advinda da sua participação na pesquisa. Igualmente não foi prevista indenização pela participação dos procuradores municipais ou mesmo custeio de profissional habilitado para acompanhamento psicológico oriundo dos eventuais aborrecimentos suportados em face da realização do questionário. Ainda, ante a natureza desta pesquisa e do questionário proposto, não se mostrou presente qualquer risco de dano físico, material ou moral passível de indenização, porém, os sujeitos foram alertados de que, ao assinarem o termo de consentimento, não estariam abrindo mão de nenhum direito legal.

Após serem esclarecidos sobre as informações da pesquisa, os sujeitos aceitaram participar deste estudo, assinando o consentimento de participação quando concordaram e

aceitaram responder ao questionário. Em caso de recusa, não haveria qualquer penalização.

Ainda, foi ofertada a possibilidade do sujeito, a qualquer momento, entrar em contato com o pesquisador principal, podendo tirar suas dúvidas sobre a pesquisa e sobre sua participação, ou mesmo com o Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) da URI-FW, cujos dados acompanharam o termo de consentimento.

Não bastasse, foram cumpridos os requisitos da Resolução CNS 466/12 e da Resolução CNS 510/26, bem como suas complementares, de tal sorte que os dados coletados foram utilizados única e exclusivamente para a realização desta Dissertação de Mestrado em Educação, sendo os resultados publicados tais como apresentados, favoráveis ou não, tendo o Pesquisador Responsável aceitado as responsabilidades pela condução dentro das metodologias científicas da pesquisa, cujos questionamentos foram aprovados através do Certificado de Avaliação e Apresentação Ética – CAAE nº. 12776219.0.0000.5352.

CAPÍTULO II – A INFLUÊNCIA DO CAPITAL CULTURAL NA ASCENSÃO EDUCACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS

Pierre Bourdieu foi um filósofo e sociólogo francês que viveu entre os anos de 1930 e 2002. Suas teorias e seu modo de pensar “conversam” com as premissas de Max Weber e, no que se refere ao conceito de classe, aos estudos de Karl Marx.

Dentre seus diversos estudos, Bourdieu retrata a forma de como as pessoas acabam por incorporar a estrutura social em que convivem, refletindo seus costumes e os reproduzindo com a passar das gerações. Para o autor, tal estrutura social os condiciona a proceder de determinado modo, o que é denominado pelo sociólogo como *habitus*, sendo definido como:

Sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionarem como estruturas estruturantes, isto é, como princípio que gera e estrutura as práticas e as representações que podem ser objetivamente ‘regulamentadas’ e ‘reguladas’ sem que por isso sejam o produto de obediência de regras, objetivamente adaptadas a um fim, sem que se tenha necessidade de projeção consciente deste fim ou do domínio das operações para atingi-lo, mas sendo, ao mesmo tempo, coletivamente orquestradas sem serem o produto da ação organizadora de um maestro (BOURDIEU, 1994, p. 15).

Em suma, o *habitus* pode ser interpretado com um *modus operandi* do indivíduo, o qual segue inconscientemente sua direção sem questionar seu agir (BOURDIEU, 1994, p. 14). Portanto, o *habitus* pode confirmar e orientar a ação do agente como produto das relações sociais do mesmo, tendente a assegurar a reprodução destas mesmas práticas:

Cada agente, quer saiba ou não, quer queira ou não, é produtor e reproduzidor de sentido objetivo porque suas ações e suas obras são produto de um *modus operandi* do qual ele não é o produtor e do qual ele não possui o domínio consciente; as ações encerram, pois, uma ‘intenção objetiva’, como dirá a escolástica, que ultrapassa sempre as intenções conscientes (BOURDIEU, 1994, p. 15).

Já no que se refere ao campo educacional, Bourdieu critica o sistema educativo quando prega a ideia de que a escola, ao invés de servir como meio de favorecimento de mobilidade social (mudança de classe social, seja por elevação econômica, cultural ou social), potencializa as diferenças e enaltece ou menospreza o aluno conforme sua origem e seu capital cultural.

Bourdieu traz, em diversas de suas obras, três modalidades de “capital”, os quais servem para classificar as pessoas em determinadas categorias sociais, a saber:

- *Capital econômico*: indica a situação social do indivíduo proporcionalmente às suas posses, bens e dinheiro;
- *Capital social*: corresponde ao meio em que o sujeito está envolvido, sua rede de contatos, influência e apoio de outros indivíduos; e
- *Capital cultural*: corresponde às vantagens adquiridas pelo sujeito desde sua infância até sua ascensão em sociedade, considerando determinadas habilidades que lhe são transferidas pela família, pela escola ou mesmo que lhes são disponibilizadas em razão de sua situação financeira, permitindo-lhe maior alcance cultural. O capital cultural é, portanto, o produto/resultado do *habitus*.

Portanto, quanto maior a quantidade de capitais, melhor o *status* social da pessoa. Este último (capital cultural) é o que mais interessa ao estudo em epígrafe.

A relação de poder e dominação sempre esteve presente em determinada estrutura social, sendo necessário interpretar a dimensão da luta entre os diversos grupos sociais, em especial para legitimar determinadas práticas culturais e sociais para justificar determinada cultura dominante (ALMEIDA, 2007, p. 47).

Quase que concomitantemente aos estudos de Bourdieu, outro filósofo e teórico social chamado Michel Foucault (FOUCAULT, 2008, p. 222-236) manifestou em seus estudos que o conhecimento indicado nos escritos é resultante das relações sociais e de políticas públicas educacionais, de modo que a história e práticas do sujeito soam determinantes para interpretar sua elevação educacional. Assim, o conhecimento (ou saber) não se mostra como fruto de vários saberes técnicos, mas sim como resultado de práticas de disciplina que se perpetuam durante a vivência do sujeito, mesmo que apenas em determinado período de sua vida, de tal modo que o conhecimento resulta em empoderamento do indivíduo: “O poder produz saber [...], não há relação de poder sem constituição correlata de um campo de saber, nem saber que não suponha e não constitua ao mesmo tempo relações de poder (FOUCAULT, 1999, p.31).”

Com o objetivo de explicar a relação de dominação entre sujeitos, Bourdieu, em seus estudos sobre dominação de um grupo social sobre outro, analisando o simbolismo e os valores tácitos agregados a cada cultura, como visto acima, trouxe à tona sua teoria sobre o capital cultural. Em aprofundamento ao mencionado anteriormente, o sociólogo defende que a origem social e cultural reflete diretamente no desempenho educacional do indivíduo, de modo que dependendo de sua origem, terá mais ou menos oportunidades em razão do nível de seu aprendizado, considerando, destarte, seu capital cultural. No entender de Bourdieu, o capital cultural corresponde ao “conjunto de recursos, competências e apetências disponíveis e mobilizáveis em matéria de cultura dominante ou legítima” (BOURDIEU, 2007, p. 46). Para

o autor a transmissão de capital cultural, em regra, “ocorre de maneira osmótica, mesmo na falta de qualquer esforço metódico e de qualquer ação manifesta” (BOURDIEU, 2007, p. 46). No entanto, o capital cultural é adquirido apenas se as ações correlatas integrarem o cotidiano do indivíduo; se há habitualidade (*habitus*). Dentre as formas, o capital cultural pode existir nos seguintes estados: *incorporado*, *objetivado* e *institucionalizado*. Importante mencionar que neste estudo o capital cultural terá um enfoque escolar, de tal modo que serão trazidos os reflexos no estudo educacional dos sujeitos, não menosprezando ou mesmo desconsiderando as outras dimensões dadas ao capital cultural.

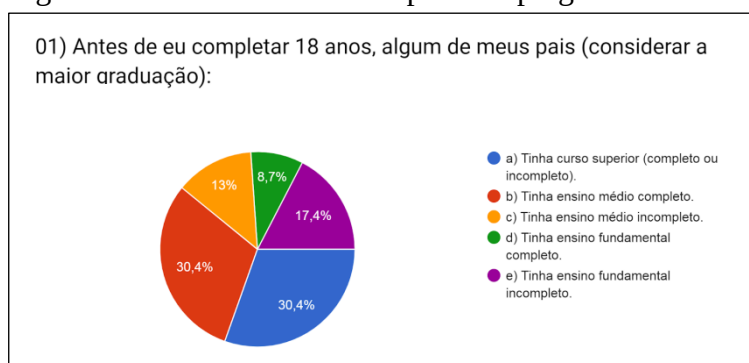
Antes de iniciar a discussão sobre o capital cultural dos procuradores municipais, necessário indicar o contexto familiar em que os mesmos se encontravam inseridos até sua maioria (momento em que, em tese, poderiam tomar suas próprias decisões), avaliando a condição financeira do núcleo familiar, além da escolaridade dos genitores dos causídicos, indagações estas que servirão como base e para comparar as informações colhidas nos questionamentos posteriores.

Considerando a importância do nível educacional dos pais, necessário se mostrou questionar os sujeitos com o objetivo de atestar a potencialidade de influência de capital cultural incorporado (questão 01), bem como das possibilidades financeiras de sua família (capital cultural objetivado), indagando os causídicos nos seguintes termos:

- 01)** Antes de eu completar 18 anos, algum de meus pais (considerar a maior graduação):
- a) Tinha curso superior (completo ou incompleto).
 - b) Tinha ensino médio completo.
 - c) Tinha ensino médio incompleto.
 - d) Tinha ensino fundamental completo.
 - e) Tinha ensino fundamental incompleto (Elaborada pelo autor, 2019).

A primeira questão trouxe aos seguintes resultados:

Figura 01 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 01



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Considerando os resultados supra, os quais prescindem de transcrição, dadas as informações prestadas, é possível identificar que a maioria dos advogados municipais é oriunda de família em que pelo menos um dos genitores possuía curso superior (completo ou incompleto) ou ao menos ensino médio completo, totalizando 60,8% nesta faixa (30,4% + 30,4%).

Destarte, restou indicado que as famílias dos causídicos municipais da região da AMZOP não eram detentoras, em sua maioria, de conhecimentos técnicos jurídicos, mas sim de razoável ou elevado nível educacional, o que indica, de forma reflexa, uma possível facilidade de se incorporar o capital cultural em seus filhos (no caso, os procuradores). Deste modo, como será verificado em seguida, em virtude dos pais dos advogados serem detentores de razoável grau educacional, em sua maioria, o acesso ao capital cultural dos burocratas jurídicos se mostrou relevante na forma *incorporada*, ressalvadas situações específicas que serão demonstradas quando da correlação dos dados a seguir ilustrados.

Já quanto à pergunta de número 02, necessário, antes da análise dos resultados, indicar os padrões e classes sociais segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujos critérios de classificação consideram diversas variáveis sociais, econômicas, dentre outras (CARNEIRO, 2018):

- *Classe A (alta)*: acima de 20 salários mínimos;
- *Classe B (média-alta)*: de 10 a 20 salários mínimos;
- *Classe C (média-intermediária)*: de 4 a 10 salários mínimos;
- *Classe D (média-baixa)*: de 2 a 4 salários mínimos;
- *Classe E (baixa)*: abaixo de 2 salários mínimos.

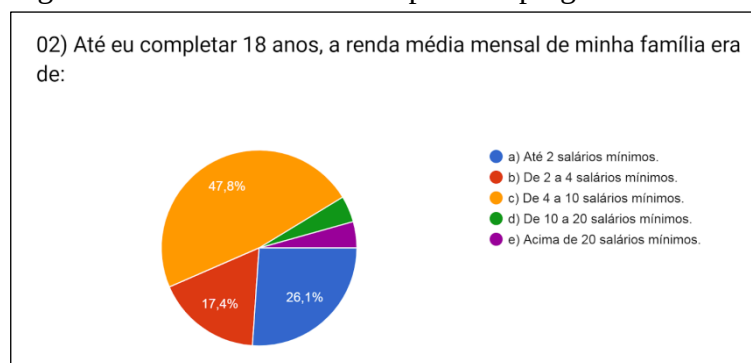
Como se pode perceber, da classe “a” à classe “e” são considerados dos mais abastados aos menos afortunados, indicando o estilo e o nível de vida de cada família conforme sua renda. Por este motivo houve a indicação de salários mínimos na segunda questão, a qual restou formulada nos seguintes termos:

- 02)** Até eu completar 18 anos, a renda média mensal de minha família era de:
- a) Até 2 salários mínimos.
 - b) De 2 a 4 salários mínimos.
 - c) De 4 a 10 salários mínimos.
 - d) De 10 a 20 salários mínimos.
 - e) Acima de 20 salários mínimos (Elaborada pelo autor, 2019).

Em face de tal questionamento, a considerar a renda familiar como variável pertinente à formação e disponibilidade de instrumentos de fomento intelectual aos procuradores, foram

apresentadas as seguintes respostas:

Figura 02 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 02



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

As informações ora trazidas dão conta de indicar que os advogados municipais da AMZOP são de origens humildes, já que a maioria (47,8% - média-intermediária) é oriunda da classe social “c”, ao passo que 17,4% fazia parte da classe “d” (média-baixa) e 26,1% da classe baixa (“e”), indicando que 91,3% dos procuradores são originários de famílias de entre as classes média-intermediária e baixa, classes estas dominantes no cenário econômico brasileiro, o que lhes trouxe razoável dificuldade na continuidade de seus estudos, dadas as características da sociedade brasileira, empregando na qualificação educacional a esperança de mobilidade social (subir de uma classe social para outra).

Imperioso mencionar, em simetria com as questões de números 01 e 02, que filhos de burgueses de classe média com maior riqueza de capital cultural tendem a ter maior investimento familiar nos estudos do que as famílias de classes mais elevadas, que dispõem de outros meios para obter sucesso profissional, conforme explica Bourdieu:

[...]; as frações das classes médias mais ricas em capital cultural (e.g. professores primários) têm uma propensão a investir no mercado escolar (isto é, uma boa-vontade cultural como espírito empresarial escolar) incomparavelmente mais forte que as frações dominantes da classe dominante, embora estas não sejam menos ricas em capital cultural. (BOURDIEU, 2007, p. 122)

Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron, no livro “Os herdeiros: os estudantes e a cultura”, obra esta que traz uma pesquisa sociológica, particularmente no campo da sociologia da educação, afirmam a dificuldade de acesso ao ensino universitário por pessoas de baixa renda e conforme as profissões de seus genitores:

Sem dúvida, no nível do ensino superior, a desigualdade inicial das diversas camadas sociais diante da escola aparece primeiramente no fato de serem

desigualmente representadas. Ainda seria preciso observar que a parcela de estudantes originários das diversas classes reflete apenas incompletamente a desigualdade escolar, as categorias sociais mais representadas no ensino superior sendo ao mesmo tempo ao menos representadas na população ativa. Um cálculo aproximado das chances de acesso à universidade segundo a profissão do pai indica que em cem elas são inferiores a um para os filhos de assalariados agrícolas, quase setenta para filhos de industriais e mais de oitenta para os filhos de membros das profissões liberais. [...] (BOURDIEU, PASSERON, 2014, p. 16).

No transcorrer da obra Bourdieu e Passeron indicam as tendências educacionais dos indivíduos de acordo com suas classes sociais, a influência do capital cultural familiar, do capital social e outras variáveis sociológicas, conclusão esta que se mostra importante para colaborar na interpretação dos dados e resultados desta investigação.

Voltando a atenção para as modalidades de capital cultural indicadas por Bourdieu, retoma-se o aspecto conceitual.

O capital cultural **incorporado** se caracteriza pelo aprendizado adquirido por proximidade, onde o sujeito adere ao conhecimento, aos gostos e à cultura escolar dos familiares e das pessoas que lhe são próximas. É demorado e é realizado pessoalmente pelo agente.

Bonamino, Cazelli, Alves e Franco (2010) assim definem o capital cultural incorporado:

O capital cultural no seu estado incorporado constitui, assim, o componente do background familiar que atua de forma mais marcante na definição do futuro escolar dos descendentes, uma vez que as referências culturais, os conhecimentos considerados apropriados e legítimos e o domínio maior ou menor da língua culta trazida de casa (herança familiar) facilitam o aprendizado dos conteúdos e dos códigos escolares, funcionando como uma ponte entre o mundo da família e o da escola.

Esta forma de capital cultural é incorporada ao ser ao longo do tempo, e depende de investimento e dedicação tanto por parte do sujeito ativo quanto do sujeito passivo desta relação. Para Bourdieu (2007, pg. 74/75), “o capital cultural é um ter que se tornou ser, uma propriedade que se fez corpo e tornou-se parte integrante da ‘pessoa’, um ‘habitus’”. Assim, não se pode transmitir por doação ou transmissão hereditária, ou mesmo por compra ou troca, mas sim de maneira dissimulada e inconsciente, tornando parte do perfil e das intenções do ser, facilitando a aquisição de conhecimento através de outras modalidades, especialmente do objetivado (BOURDIEU, 2007, pg. 75).

Sobre a influência do capital cultural incorporado na vida de uma pessoa, especialmente naqueles que tiveram que trabalhar durante seus estudos (vide resultados da

questão de número 08), Bourdieu assim se posiciona:

Com efeito, as diferenças no capital cultural possuído pela família implicam em diferenças: primeiramente, na precocidade do início do empreendimento de transmissão e de acumulação, tendo por limite a plena utilização da totalidade do tempo biologicamente disponível indicando o tempo livre máximo a serviço do capital cultural máximo, e depois na capacidade assim definida para satisfazer às exigências propriamente culturais de um empreendimento de aquisição prolongado. Além disso, e correlativamente, o tempo durante o qual determinado indivíduo pode prolongar seu empreendimento de aquisição depende do tempo livre que sua família lhe assegurar, ou seja, do tempo liberado da necessidade econômica que é a condição da acumulação inicial (tempo que pode ser avaliado como tempo em que se deixa de ganhar) (BOURDIEU, 2007, pg. 76).

Já o capital na forma **objetivada** pode ser entendido como aquele que existe em face dos bens culturais disponíveis ao indivíduo tais como livros, pinturas, música, teatro e outros. Portanto, “para possuir os bens econômicos na sua materialidade é necessário ter simplesmente capital econômico, o que se evidencia na compra de livros, por exemplo” (BONAMINO; CAZELLI; ALVES; FRANCO, 2010). No entanto, de nada adianta ter acesso aos bens ou instrumentos se o sujeito não possuir os códigos para decifrá-los, o que só se adquire através do capital cultural incorporado (ou a posterior, do institucionalizado).

A simples posse ou propriedade de bens culturais não implica em saber usa-los ou usufruir os mesmos de maneira adequada, pois “o proprietário dos instrumentos de produção deve encontrar meios para se apropriar ou do capital incorporado que é a condição da apropriação específica, ou dos serviços dos detentores desse capital” (BOURDIEU, 2007, pg. 77). Desta sorte, quem é privado do capital cultural incorporado, terá dificuldade de usufruir do capital cultural objetivado, caso estiver à sua disposição. Bourdieu assim esclarece a situação:

Para possuir máquinas, basta ter capital econômico; para se apropriar delas e utilizá-las de acordo com sua destinação específica (definida pelo capital científico e tecnológico que se encontra incorporado nelas), é preciso dispor, pessoalmente ou por procuração, de capital incorporado (BOURDIEU, 2007, pg. 77).

Por fim, o capital cultural **institucionalizado** (ora cognominado de capital escolar) é aquele desenvolvido somente através da escola, mediante acumulação de títulos, voltado quase que exclusivamente para o retorno que o diploma trará para o sujeito. O mercado de trabalho, por vezes, é influenciador sobre qual curso a pessoa irá realizar para ter um melhor retorno financeiro. Assim, o título escolar medirá o sucesso ou insucesso profissional do sujeito, de tal modo que acaba se tornando menos valorizado em face da facilidade de sua aquisição, bem como o inverso (BONAMINO; CAZELLI; ALVES; FRANCO, 2010). Em

resumo, “o capital cultural é adquirido pelo contato com pessoas especializadas, mais cultas que transmitem o capital incorporado; o capital cultural objetivado se realiza por todos os eventos realizados dentro e fora [...] e o institucionalizado através da escolaridade” (SENNA, 2015).

Adentrando em um dos objetivos da pesquisa em análise, para identificar o capital cultural preponderante entre os procuradores municipais, as perguntas a seguir foram divididas em 03 (três) blocos distintos, sendo o primeiro sobre a formação do capital cultural na infância do sujeito, ao passo que o segundo bloco apresenta indagações acerca do acesso ao conhecimento jurídico na adolescência e início da fase adulta, terminando o terceiro bloco por questionar os procuradores sobre suas razões ao escolherem o curso de Direito.

Partindo-se para o primeiro bloco de indagações, diante das três modalidades supra apresentadas do capital cultural (incorporado, objetivado e institucionalizado), de modo a criar parâmetros para se definir a que tipo de capital cultural estiveram expostos os causídicos municipais em suas idades mais tenras, foram apresentadas as seguintes indagações:

03) Aprendi a gostar de ler, principalmente, porque:

- a) Meus pais liam muito pra mim.
- b) Meus pais e/ou amigos me incentivaram à leitura.
- c) Meus pais compravam livros pra mim.
- d) Meus professores me incentivaram a ler.
- e) Lia os livros que a escola disponibilizava.

04) Quando encontrava dificuldades em determinada matéria da escola, geralmente:

- a) Meus pais me ensinavam e reforçavam a matéria dada na escola.
- b) Meus pais me ajudavam a realizar.
- c) Meus pais pagavam professores particulares.
- d) Pedia explicações extras para o professor.
- e) Reunia-me com demais colegas de aula para reforçar o aprendizado.

05) Meus amigos e parentes, em sua maioria:

- a) Eram estudiosos e gostavam de leitura.
- b) Praticavam atividades extraclasse tais como estudo de outra língua, música, teatro e atividades afins.
- c) Frequentavam ambientes diversos porque podiam pagar por estas atividades extracurriculares diversas.
- d) Eram assíduos e responsáveis com os compromissos da escola.
- e) Brincavam e tratavam de estudo somente na escola.

06) Quando criança ou adolescente, fora do horário de aula, eu geralmente:

- a) Lia livros, revistas e/ou frequentava cursos para aprender outras línguas.
- b) Estudava as matérias trabalhadas em sala de aula.
- c) Comprava revistas, livros e ia a eventos de arte.
- d) Brincava com meus amigos, assistia TV, me divertia e só pegava os livros na hora dos temas de casa.
- e) Lia os livros que mandavam ler na escola (Elaboradas pelo autor, 2019).

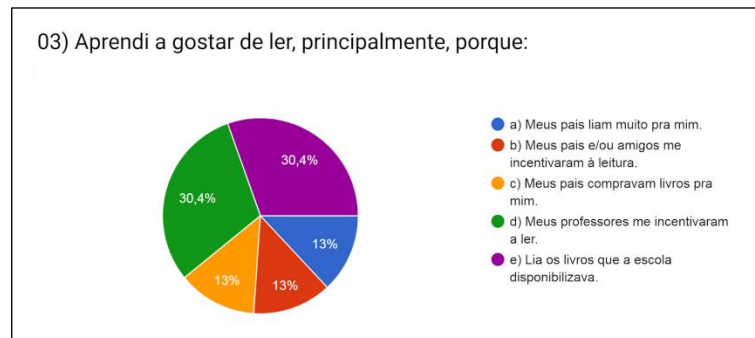
As alternativas propostas exemplificam condições e comportamentos rotineiros à maioria dos sujeitos, de modo que cada assertiva fosse enquadrada com elementos de um tipo

de capital cultural diferente do outro.

Destarte, referentes às questões cima e partindo das premissas de Bourdieu, em todas as questões as duas primeiras alternativas indicam que o capital cultural do sujeito se formou de maneira incorporada, ao passo que a alternativa “c” de cada questão induz que o capital cultural se deu de forma objetivada e, por fim, as alternativas “d” e “e” indicam que o capital cultural foi construído de forma institucionalizada.

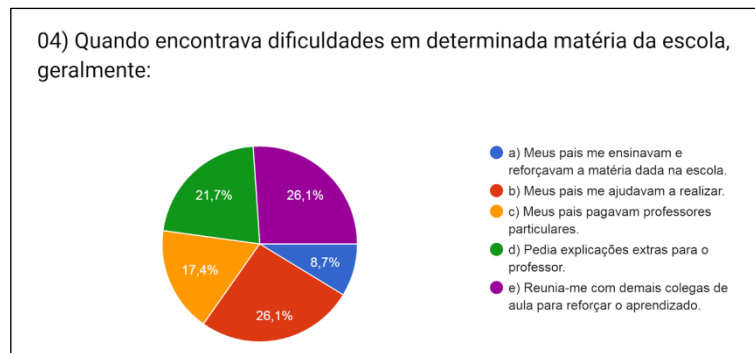
Considerando as premissas acima indicadas, os resultados foram os seguintes:

Figura 03 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 03



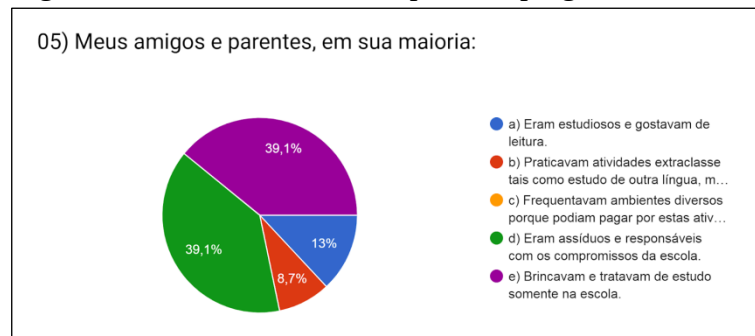
Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Figura 04 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 04



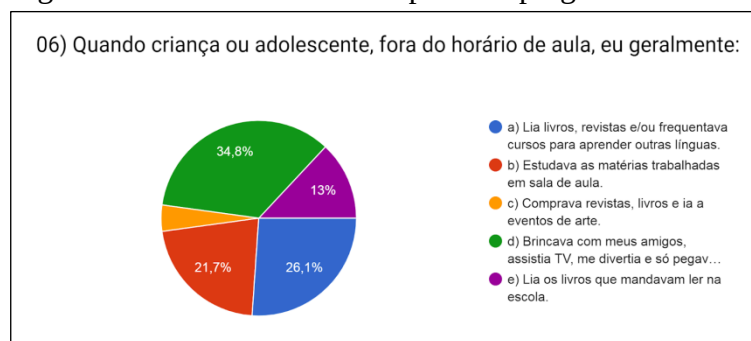
Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Figura 05 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 05



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Figura 06 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 06



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Considerando o enquadramento dos genitores dos procuradores entre as classes sociais média-intermediária e baixa, as respostas supra indicam que o capital cultural dos causídicos não se deu de forma objetivada, mas sim de maneira incorporada e/ou institucionalizada, merecendo algumas ponderações.

Sob uma perspectiva geral, considerando as quatro questões anteriormente ilustradas, 32,6% das respostas corresponderam ao capital cultural *incorporado* (alternativas “a” e “b”), 8,7% ao capital cultural *objetivado* (alternativas “c”) e a maioria de 58,7% referente ao capital cultural *institucionalizado* (alternativas “d” e “e”). Porém, algumas individualizações e correlações merecem ser trazidas para uma melhor compreensão da sua importância dentro de um contexto macro.

Na **questão número 03**, o gosto pela leitura dos procuradores municipais se deu, principalmente, através da escola, seja por intermédio do incentivo dos professores ou dos livros disponibilizados pela instituição de ensino (60,8% das respostas – alternativas “d” e “e”), o que traduz a importância dos docentes e da escola na formação do gosto pela leitura, inclusive, pela influência de amigos e familiares do mesmo meio.

A tal conclusão é possível chegar visto que daqueles que marcaram a alternativa “d” na questão 03 (30,4%), indicando que foram incentivados à leitura por seus professores, assinalaram que a maioria de seus amigos e parentes eram assíduos ou responsáveis com os compromissos da escola (17,4%) ou que brincavam e tratavam de assuntos somente na escola (8,7%), respectivamente respostas “d” e “e” da **questão de número 05**. Ou seja, o incentivo à leitura se deu pela escola (através da instituição ou dos docentes) visto que os amigos e os parentes dos advogados municipais também davam preferência à leitura e ao estudo somente por causa da escola, verificando-se a influência das companhias e do meio ao incentivo à leitura, podendo-se afirmar que os burocratas jurídicos são influenciáveis pelo seu meio e pelas pessoas que os rodeiam.

Da mesma forma a **questão número 04** traz uma importante relação com as respostas apresentadas à questão de número 03. Dos 13% que informaram que aprenderam a gostar de ler, principalmente, porque seus pais liam muito (alternativa “a”, da questão 03”), 4,33% assinalaram que quando encontravam dificuldades na escola eram auxiliados, em casa por seus pais (alternativa “a” da questão 04), ao passo que 8,67% (o dobro do percentual retro) assinalaram que seus pais custeavam professores particulares para suprir as deficiências oriundas da escola (alternativa “c” da questão 04).

Estes mesmos 13% (que aprenderam a gostar de ler por causa de seus pais) também informaram que seus genitores tinham curso superior completo ou incompleto (4,33% - alternativa “a”, da questão 01) ou ensino médio completo (8,66% - alternativa “b”, da questão 01), e que ainda ganhavam de 4 a 20 salários mínimos (alternativas “c” e “d”, da questão 02), o que indicou a independência dos causídicos da escola quando seus pais possuíam intelecto para lhes auxiliar, ou condições financeiras para reforçar o estudo com professores particulares.

Portanto, o professor e a escola se tornam mais importantes no aprendizado e gosto pela leitura quando os pais dos estudantes possuíam baixo grau de instrução, aliado aos poucos recursos financeiros e à ausência de atividades extracurriculares de reforço, que é o resultado refletido na **questão de número 06**.

Tal afirmação se mostra verdadeira em razão de que, dos 26,1% que informaram ler livros, revistas ou frequentar cursos fora do horário escolar (alternativa “a” da questão 06), 17,5% informaram que seus pais tinham curso superior completo ou incompleto ou ensino médio completo, porém, a renda familiar mostrou-se irrelevante visto a diversidade de respostas destes procuradores à questão número 02.

Portanto, em razão as respostas e das correlações acima apresentadas, o gosto e pela leitura e pelo intelecto se indicou influenciado pelos familiares e amigos, mostrando-se pouco determinante a condição financeira dos pais, confirmando aquilo que Bourdieu denomina de aprendizado “osmótico”, de modo que o ambiente familiar e escolar contribui com o aprendizado do sujeito. No entanto, também restou comprovado que se deposita na escola e nos professores a esperança de aprendizado mais técnico ou específico, acreditando que o diploma ou o resultado promovido pela escola seja suficiente para a o intelecto do profissional, indicando uma certa tendência à promoção e fomento do capital cultural institucionalizado ao invés do incorporado ou objetivado. Destarte, tais resultados indicam que os causídicos municipais, em sua maioria, foram estimulados ao estudo e à leitura através da escola, apresentando uma preponderância da escola como fator estimulador ao

conhecimento.

Tal correlação não se mostra casual, pois conforme já indicado pelo estudo de Bourdieu e Passeron, no livro “Os herdeiros: os estudantes e a cultura”, famílias de baixa renda tendem a depositar na escola as esperanças de verem seus filhos qualificados e aptos a buscar o sucesso profissional (capital cultural institucionalizado). Tendo a maioria dos causídicos advindo de famílias entre as classes média-intermediária e baixa, as conclusões ora apresentadas demonstram que Bourdieu e Passeron estavam corretos em sua teoria, sendo aplicável nos tempos atuais e, especialmente, aos advogados públicos da região da AMZOP.

Porém, não se pode, contudo, analisar o capital cultural institucionalizado sem lhe ofertar uma visão crítica:

A objetivação do capital cultural sob a forma do diploma é um dos modelos de neutralizar certas propriedades devidas ao fato de que, estando incorporado, ele tem os mesmos limites biológicos de seu suporte. Com o diploma, essa certidão de competência cultural que lhe confere ao seu portador um valor convencional, constante e juridicamente garantido no que diz respeito à cultura, a alquimia social produz uma forma de capital cultural que tem uma autonomia relativa em relação ao seu portador e, até mesmo em relação ao capital cultural que ele possui, efetivamente, em um dado momento histórico (BOURDIEU, 2007, pg. 78).

Para o referido sociólogo, é possível destacar uma das conclusões mais importantes desta pesquisa, já de início: o simples fato de um sujeito portar um diploma não garante que o mesmo seja provido de capital cultural, muito menos que tem potencial para adquirir ou prosseguir em sua carreira educacional ante a obtenção do referido diploma. Assim sendo, outros fatores se mostram influenciadores da qualificação profissional dos causídicos municipais, sejam aqueles oriundos de seu lar e seu contexto social (capital cultural prévio e posterior à aquisição do título) ou mesmo aqueles resultantes do próprio ambiente de trabalho e da atividade-fim (aumento de vencimentos, ou melhor condição de vida em face das ofertas do mercado privado).

Bourdieu (2007, pg. 76), referindo-se aos modos incorporado e objetivado, entende que a acumulação inicial do capital cultural “só começa desde a origem, sem atraso, sem perda de tempo, pelos membros das famílias dotadas de um forte capital cultural”. Já a aquisição de capital cultural (institucionalizado) ocorre durante ou após a diplomação ofertada por instituições educacionais. Não há que se desconsiderar, contudo, a analogia feita acima sobre o capital cultural incorporado quando a “família” é a própria administração pública e seu complexo de servidores, fazendo com que o servidor se adapte ao meio em que trabalha para que, após, possa produzir um melhor resultado.

Como restou comprovado, os burocratas jurídicos da AMZOP indicaram elevado potencial para aderir aos comportamentos daqueles que o rodeiam. Assim, a título de analogia, o capital cultural incorporado também pode se verificar dentro de uma organização administrativa em específico, de tal sorte que os agentes passam a assumir comportamentos tidos pelos demais como corretos, se qualificam ou não conforme seus pares ou mesmo adquirem mais ou menos conhecimento conforme seu corpo técnico, o que pode vir a influenciar os mesmos na sua progressão educacional. Portanto, a adaptação do sujeito ao seu meio e a influência sofrida pelo mesmo repercutirá no resultado de seu trabalho.

O treinamento poderia ser associado a um “aprendizado no campo” relativamente incompressível, quaisquer que sejam a duração e a qualidade da formação anterior. Nenhum engenheiro adapta-se imediatamente a um determinado posto de trabalho em uma determinada empresa; ele se torna “operacional” somente após ter assimilado o que há de singular em seu novo ambiente de trabalho: a organização do local e as atividades, as tecnologias a cultura da empresa, as relações profissionais. Existe até a tentação, nessa perspectiva, de reduzir a competência à aquisição de “conhecimentos locais” que completam os conhecimentos gerais assimilados durante a formação da base. Isso equivaleria a situar-se *além dos conhecimentos*. Não se forma com a assimilação de conhecimentos suplementares, gerais ou locais, mas sim com construção de um conjunto de disposições e esquemas que permitem mobilizar os conhecimentos na situação, no momento certo e com discernimento (PERRENOUD, 1999, p. 31).

Voltando ao estudo do capital cultural no estado institucionalizado, também reconhecido como capital escolar, Ana Senna entende que o mesmo é responsável pela autonomia do sujeito em virtude de sua construção social:

E é na particularidade do estado institucionalizado, com a trajetória escolar, títulos e a possibilidade de acesso às mais diversas informações e leitura do mundo, que essas práticas possibilitam ao ator social uma autonomia aparente, já que não existe autonomia individual mas uma construção social do indivíduo. O “capital cultural” se converte numa moeda de respeito e possibilidade (SENNA, 2015).

Portanto, não merece ser olvidado o viés da mobilidade social, objetivo da aquisição de capital cultural por parte do sujeito, tendo como finalidade a utilização de seu conhecimento para fins de enriquecimento pessoal (capital econômico) e elevação de classe social (refletindo em capital social).

Considerando a realidade da região norte do Estado do Rio Grande do Sul, eminentemente agrícola e de pouca repercussão industrial, boa parte dos procuradores municipais da AMZOP teve acesso ao conhecimento jurídico e códigos de interpretação técnicos somente durante ou após a conclusão do curso de Direito (modo institucionalizado), confirmando que poucos causídicos municipais tiveram a possibilidade de obter

conhecimento jurídico em seu seio familiar ou social, ou mesmo através da cultura jurídica própria (modos incorporado ou institucionalizado).

Destarte, as perguntas de números 07 e 08 tratam da fase intermediária, entre a infância e a idade adulta até o final da graduação em Direito, também com o objetivo de identificar o contexto social do sujeito e as condições do causídico antes e durante sua jornada jurídica, assim como o desenvolvimento de conhecimento técnico-jurídico. Da mesma forma como nas questões de número 03 a 06, as duas primeiras alternativas das 7ª e 8ª questões indicam que o capital cultural jurídico se deu de forma incorporada, ao passo que as questões das alíneas “c” justificam capital cultural de forma objetivada e as últimas, de maneira institucionalizada.

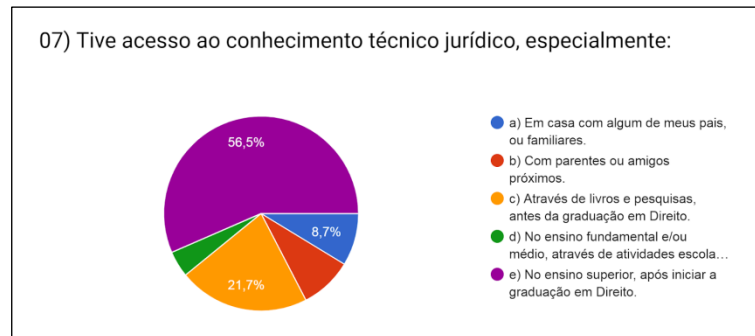
Eis a indagação que compôs a **questão de número 07**:

07) Tive acesso ao conhecimento técnico jurídico, especialmente:

- a) Em casa com algum de meus pais, ou familiares.
- b) Com parentes ou amigos próximos.
- c) Através de livros e pesquisas, antes da graduação em Direito.
- d) No ensino fundamental e/ou médio, através de atividades escolares.
- e) No ensino superior, após iniciar a graduação em Direito (Elaborada pelo autor, 2019).

Como resultados à indagação, foram apresentadas as seguintes respostas:

Figura 07 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 07



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Sobre a questão 07, como se pode notar, em se tratando do conhecimento jurídico propriamente dito, a maioria dos procuradores somente teve acesso ao mesmo no ensino superior, após o início da graduação no curso de Direito (56,5%), indicando que o capital cultural escolar jurídico se deu de forma, primordialmente, institucionalizada, ou seja, através da escola/universidade.

Importante destacar que destes 56,5% que só obtiveram o conhecimento jurídico na

graduação, 47,8% pertenciam às classes sociais “c” (26%²⁰), “d” (8,7%²¹) e “e” (13,1%²²), indicando que a renda poderia ter sido um fator determinante à impossibilidade de acesso ao conhecimento jurídico antes de graduação. No entanto, tal afirmação mostra-se inverídica, pois todos que assinalaram ter obtido acesso ao conhecimento jurídico antes da graduação, através de pesquisas e leitura (resposta na alternativa “c” da questão 07), também são oriundos das referidas classes sociais, pois dos 21,7% que assim se manifestaram nestes termos, 4,3% pertenciam à classe social “c”²³, 8,7% à classe “d”²⁴ e 8,7% à classe “e”²⁵, mostrando-se irrelevante a renda familiar, mas sim o capital cultural adquirido pelos sujeitos no transcurso de sua vida, aliado à predominância do capital cultural institucionalizado, formado por intermédio da escola, atestando, mais uma vez, a influência do ambiente escolar, dos colegas e amigos próximos no comportamento e ascensão educacional dos causídicos municipais.

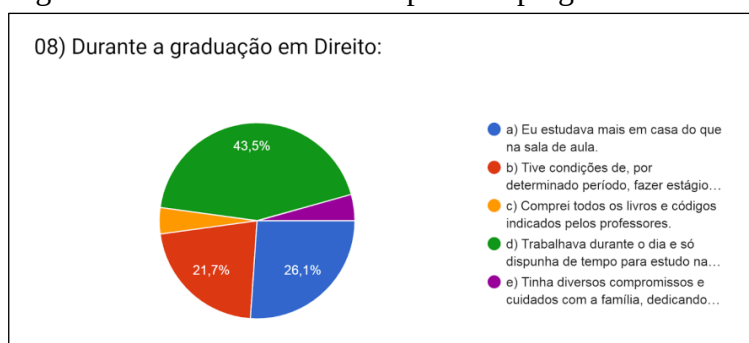
Já a **questão de número 08** foi assim formulada:

08) Durante a graduação em Direito:

- a) Eu estudava mais em casa do que na sala de aula.
- b) Tive condições de, por determinado período, fazer estágios na área jurídica, onde aprendi mais do que em livros e nas aulas.
- c) Comprei todos os livros e códigos indicados pelos professores.
- d) Trabalhava durante o dia e só dispunha de tempo para estudo na hora da aula.
- e) Tinha diversos compromissos e cuidados com a família, dedicando pouco tempo aos meus estudos (Elaborada pelo autor, 2019).

Como consequência, apresentou os seguintes resultados:

Figura 08 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 08



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Destarte, a 8ª indagação deve ser interpretada sob os 3 aspectos de suas respostas de

²⁰ Reposta à alternativa “c” da questão de número 02.

²¹ Reposta à alternativa “b” da questão de número 02.

²² Reposta à alternativa “a” da questão de número 02.

²³ Reposta à alternativa “c” da questão de número 02.

²⁴ Reposta à alternativa “b” da questão de número 02.

²⁵ Reposta à alternativa “a” da questão de número 02.

maior relevância:

- Dos 43,5% que indicaram ter trabalhado durante a graduação e dispor de pouco tempo para estudar senão na hora de aula (alternativa “d”, da questão 08), 21,75%, ou seja, metade dos entrevistados, são oriundos de famílias que percebiam menos de 2 (dois) salários mínimos antes de completar seus 18 anos²⁶, ao passo que 4,35% são originários da classe social “d” e 4,5% oriundos da classe “c”, indicando a necessidade de se trabalhar durante a graduação para manutenção de seu próprio sustento e/ou de sua família, o que dificulta a disponibilidade de tempo para leituras extras ou mesmo atividades extracurriculares durante a graduação.
- No que se refere aos 26,1% que disseram estudar mais em casa do que na sala de aula (alternativa “a”, da questão 08), 14%, ou seja, mais da metade, era integrante da classe social “c”, sendo a renda familiar de 4 a 10 salários mínimos mensais, permitindo dispende maior tempo de estudo ao trabalho em face da razoável condição financeira de seu núcleo familiar.
- A mesma premissa é aplicada aos 21,7% que atestaram ter realizado estágio durante a graduação, pelo menos por determinado período de tempo (alternativa “b”, da questão 08), visto que todos são oriundos da mesma classe social predominante do item anterior (classe social “c” – média-intermediária), tendo a possibilidade de optar entre estudar em casa ou buscar aprendizado externo mediante estágio, o que também só se mostrou possível ante a possibilidade de custeio das despesas do causídico durante a graduação em face da condição financeira de seus genitores.

Os resultados demonstraram que aqueles advogados oriundos de famílias com melhores condições financeiras tiveram a possibilidade de agregar conhecimento jurídico ao seu capital além daquele transmitido pelos professores na graduação, ao passo que aqueles que necessitavam trabalhar durante seus estudos, apenas tiveram a escola como fonte de conhecimento jurídico.

Em face dos apontamentos do segundo bloco de questões sobre o capital cultural, aliado ao primeiro bloco, é possível observar que o investimento no capital jurídico se deu com o objetivo principal de ascensão da classe social do causídico, à época, para outra superior, trazendo, mesmo que de forma implícita, o interesse econômico e na mobilidade social quando da realização do curso de Direito, restando demonstrado o interesse econômico na qualificação jurídica.

²⁶ Reposta à alternativa “a” da questão de número 02.

O próprio Bourdieu (2007, pg. 79) entende que o capital cultural institucionalizado pode ser um catalizador para o capital econômico do sujeito, de tal modo que o investimento em ensino escolar só é medido à proporção do retorno econômico de que o mesmo resulta, chegando a responder, ainda que de forma implícita, a uma das indagações desta pesquisa:

Pelo fato de que os benefícios materiais e simbólicos que o certificado escolar garante, dependem também de sua raridade, pode ocorrer que os investimentos (em tempo e esforços) sejam menos rentáveis do que se previa no momento em que eles foram realizados (com a modificação, *de facto*, da taxa de convertibilidade entre capital escolar e capital econômico). **As estratégias de reconversão do capital econômico em capital cultural, que estão entre os fatores conjunturais da exploração escolar e da inflação de diplomas, são comandadas pela transformação da estrutura das oportunidades de lucro asseguradas pelas diferentes espécies de capital** (BOURDIEU, 2007, pg. 79). (grifou-se)

Segundo tal estudo é possível observar, pois, que aquele que possui recursos (capital econômico) só investirá em qualificação educacional se houver rentabilidade financeira satisfatória e, inversamente, o detentor de capital cultural institucionalizado só se aperfeiçoará na conversão de seu intelecto técnico para capital cultural se houver reflexo financeiro positivo em seu capital econômico. Essas premissas serão melhor delineadas na parte final desta pesquisa, quando da análise das motivações e perspectivas dos procuradores municipais.

De forma mais aprofundada, a pesquisa em liça tem como escopo implícito estudar de que forma a qualificação educacional e a carreira jurídica dos causídicos públicos são influenciadas pelos professores e pela escola (capital cultural institucionalizado); pela disponibilidade de recursos educacionais/culturais familiar (capital cultural objetivado); e pelos hábitos de leitura familiar (capital cultural incorporado).

Pierre Bourdieu, no seu livro “Escritos Sobre Educação”, faz uma análise extremamente incisiva da influência dos capitais (social, econômico e cultural) na valorização profissional do graduado, bem como o valor que seu diploma tem para o mercado de trabalho em relação ao capital agregado ao agente. Sobre esta perspectiva é que se mostra necessária a análise da influência exercida especificamente pelo capital cultural institucionalizado (ou capital escolar) na educação continuada dos procuradores municipais.

A escolha de um curso superior nada mais é do que uma estratégia utilizada pelo indivíduo na busca de melhor condição social, econômica ou mesmo cultural (mobilidade social) e geralmente reflete uma afinidade com seu hábito educacional, ou seja, com a influência intelectual recebida acerca de sua área de interesse. Identifica-se, pois, uma afinidade prévia entre o curso e o discente:

Se cada um dos momentos da série de ações ordenadas e orientadas que constituem as estratégias objetivas pode parecer determinado pela antecipação do futuro e, em particular, suas próprias consequências (o que justifica o emprego do conceito de estratégia), é porque as práticas que o *habitus* engendra e que são comandadas pelas condições passadas da reprodução de seu princípio gerador já estão previamente adaptadas às condições objetivas todas às vezes em que as condições nas quais o *habitus* funciona tenham permanecido idênticas (ou semelhantes) às condições nas quais ele se constituiu (BOURDIEU, 2007, p. 84).

Por vezes, a estratégia utilizada não indica a afinidade entre o sujeito e o curso que pretende colar grau, tendo como única e exclusiva finalidade o investimento em determinado curso mediante retribuição pecuniária (foco no capital econômico). Assim, o ensino superior se caracteriza como mero “degrau” na escalada educacional que gerará lucro ao estudante. Tem-se, pois, uma estratégia puramente econômica, onde a elevação intelectual somente ocorrerá mediante a probabilidade de retribuição financeira:

As aspirações efetivas, capazes de orientar realmente as práticas, por serem dotadas de uma probabilidade razoável de serem seguidas de efeito, não tem nada em comum com as aspirações sonhadas, desejos, [...] ou com simples projetos, projeções conscientes e explícitas de possíveis que, igualmente, venham a acontecer ou não e expressamente constituídas como fins da ação destinada a fazê-lo advir. (BOURDIEU, 2007, p. 89)

Pela observação supra é possível identificar que a elevação de qualificação educacional de um procurador municipal (assim como dos demais servidores públicos), mesmo que o agente tenha desejo de intelecto e de desenvolvimento individual, esperando reconhecimento de seu superior para ascender²⁷ em sua carreira, provavelmente será efetivada (ele só irá galgar graus educacionais superiores) caso a remuneração ou estabilidade remuneratória seja uma consequência de sua elevação educacional. Ou seja, segundo Boourdieu, **não haverá investimento econômico em educação sem retribuição econômica da educação**, mesmo àqueles providos do *habitus* cultural – tal premissa foi considerada no questionário e será retomada no final deste capítulo. Retornando às considerações sobre o *habitus*, Bourdieu (2007, p. 91) o classifica como “racional”, visto que utilizado

²⁷ A ascensão, forma de subir de um cargo público para outro mais elevado, foi reconhecida como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal-STF (na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 231, publicada no Diário de Justiça de 13/11/1992) em razão de que os cargos públicos, tanto os de menor como de maior escalão, somente poderão ser providos mediante prestação de concurso público, sedimentando seu entendimento através de sua súmula vinculante de nº. 43: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2015). Assim, impossível que um servidor seja promovido ou suba de um cargo para outro hierarquicamente superior sem pela via estreita do concurso público. Portanto, destaca-se que o termo “ascensão”, neste contexto, tem como objetivo indicar a possibilidade de o causídico municipal, em respeito a um plano de carreira pré-estabelecido em lei e que valorize sua qualificação profissional, possa ser promovido de uma classe para outra ou de um nível para outro, conforme sua elevação educacional.

especificamente com o intuito de “tirar proveito econômico” de determinada situação, *verbis*:

[...] o *habitus* racional que é condição de uma prática econômica imediata e perfeitamente adaptada é o produto de uma condição econômica particular, aquela que é definida pela posse do capital econômico e cultural necessário para perceber efetivamente as “ocasiões potenciais” formalmente oferecidas a todos, mas realmente acessíveis unicamente aos detentores dos instrumentos necessários à sua apropriação.

Relembra-se, pois, que este comportamento não é intrínseco ao indivíduo, mas sim produto de um *modus operandi* coletivo, que identifica o sujeito; é um costume de sua classe social ou de seu seio familiar. Caracteriza-se, pois, como o *ethos* (caráter, identidade moral) da sua classe, como bem pontua Bourdieu (2007, p. 98):

Enquanto necessidade feita virtude, o *ethos* de classe é a propensão ao provável pela qual se realiza a causalidade do futuro objetivo em todos os casos de correspondência entre as disposições e as chances (ou as posições atuais e potenciais na estrutura da distribuição do capital econômico e cultural).

Em consonância com as afirmações supra, e de modo a confirmar a teoria de Bourdieu, o terceiro bloco traz indagações sobre as motivações à escolha e objetivos dos sujeitos quanto à graduação em Direito, bem como sua preparação para a vida pública, voltando as perguntas, agora, para o que Bourdieu chamou de “*habitus* racional”, ou seja, aquele estudo voltado a pretensões específicas e basicamente com o intuito de obter ganhos financeiros, não olvidando o *habitus* puro, ou seja, a afinidade com a área jurídica.

Em face de tais variáveis, foram apresentadas as seguintes indagações aos causídicos municipais:

09) Escolhi cursar Direito, principalmente:

- a) Porque sempre me identifiquei com esta área de conhecimento.
- b) Porque era um sonho meu e de minha família desde muito antes de iniciar o curso.
- c) Porque era o único curso que podia pagar ou acompanhar, considerando minha condição financeira (ou de minha família).
- d) Porque era o curso que mais me proporcionaria opções de emprego/atividades no mercado de trabalho, status e dinheiro.
- e) Porque vi no curso uma maneira de atingir meus objetivos e minha autorrealização pessoal e profissional.

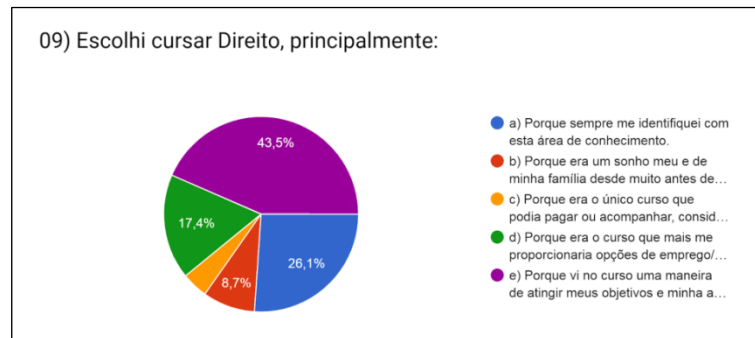
10) O principal motivo, quando escolhi cursar Direito, era de que:

- a) Já tinha certeza absoluta que queria ser Procurador Municipal.
- b) O fiz porque gostaria de prestar concursos públicos na área municipal.
- c) Sabia que precisaria investir em meu conhecimento e dispendear meus recursos para garantir uma vida confortável após a aprovação em algum concurso público.
- d) Não tinha certeza de qual ofício gostaria de seguir.
- e) Não sabia o que queria da minha vida e escolhi cursar Direito por me parecer a melhor opção ao meu alcance (Elaboradas pelo autor, 2019).

As questões supra tinham como finalidade identificar as origens das intenções dos sujeitos ao iniciar sua graduação em Direito, bem como suas motivações ao conhecimento jurídico e projeções de mobilidade social. Ainda, as indagações contemplaram motivações oriundas do ego e da “confusão” dos entrevistados.

Referente à **questão de número 09**, foram colhidas as seguintes respostas:

Figura 09 – Gráfico sobre as repostas à pergunta n°. 09



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Os resultados da questão número 09 não possuem correlação com a renda da família ou com o grau educacional dos genitores, mas estão diretamente ligadas ao capital cultural dos sujeitos, cuja influência pode ter sido dos parentes e amigos que rodeavam os entrevistados, ou mesmo de seus objetivos próprios (afinidade; *habitus*).

As alternativas “a” e “e” indicam, respectivamente, que os sujeitos optaram por cursar Direito por, historicamente, se identificarem com tal área do conhecimento e, também, por ver no Direito uma maneira de atingir seus objetivos pessoais e sua autorrealização enquanto ser humano. Ou seja, ambas trazem um sentimento pessoal do sujeito, um “querer” voluntário (*habitus* racional) ou involuntário (*habitus*) que se refletiu na escolha do curso de Direito, tanto que 69,6% dos entrevistados optaram por uma destas duas alternativas.

De maneira resumida, a alternativa “a” traduz decisão com base no *habitus* do sujeito (afinidade, cumplicidade, prazer pela/com a área jurídica desde seus primeiros anos), ao passo que a alternativa “e” corresponde a uma decisão tomada com base no *habitus* racional (influência econômica, familiar, de amigos, e professores, etc.).

Destes 69,6% que assinalaram as alternativas “a” ou “e” da questão número 09:

- A esmagadora maioria de 52,2% indicou, na questão de número 05, que seus amigos e parentes eram responsáveis com os compromissos da escola e tratavam de assuntos educacionais apenas na escola, não realizando qualquer atividade extracurricular ou manifestando gosto pela leitura e pelo aprendizado individual.

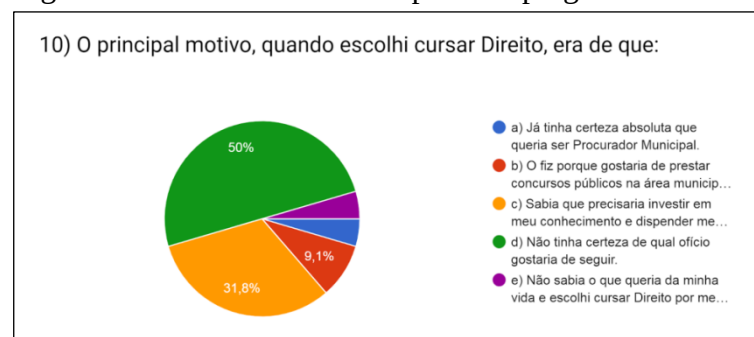
Tal dado se traduz em uma receptividade à influência de amigos e familiares e uma ausência de *habitus* com a área jurídica, indicando que o interesse no Direito surgiu apenas na escola ou em ambiente coletivo (amigos, colegas, etc.), e não de maneira originária e incorporada.

- Fazendo uma correlação com a questão de número 03, a premissa é de que o resultado é o mesmo daquele narrado no item anterior, demonstrando que o interesse pelo ramo jurídico não nasceu no lar ou no seio familiar da maioria dos causídicos, mas foi implantando por forças externas, tais como escola, amigos, professores, e outros, visto que o gosto pela leitura (típico da área jurídica) teve maior relevância quando oriundo de influências externas, considerando as seguintes respostas:
 - 26,1% responderam que foram incentivados a ler pelos professores;
 - 17,4% indicaram que liam os livros que a escola disponibilizava;
 - 13% relataram que seus pais liam bastante.

Em face dos resultados é notável que tenha havido uma nítida influência externa na escolha da maioria dos procuradores em optar pelo curso de Direito, visto que seu âmbito de relacionamentos e a indicação e fomento da leitura por parte da escola mostraram-se determinantes na escolha desta área de conhecimento, refletindo num *habitus* racional e, por consequência, em uma opção que fosse mais útil ou satisfatória aos seus anseios do que, necessariamente, a si mesmos.

Esta conclusão se completa pelos resultados apresentados à **questão de número 10**, *verbis*:

Figura 10 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 10



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Em complementação à indagação anterior, o resultado traduz duas certezas: a primeira é de que os entrevistados tinham a consciência de que deveriam investir em si mesmos e no

seu conhecimento para garantir uma vida confortável (intenção de mobilidade social – alternativa “c”); e a segunda é de que sua intenção de mobilidade social não era definida na advocacia ou mesmo na advocacia pública, mas sim para com algum tipo de atividade que lhe satisfizesse os sentimentos de autorrealização e por identidade com a área (alternativa “d”). Tais constatações refletem as mesmas conclusões à questão anterior, qual seja a influência do meio (amigos, parentes, escola e professores) e o *habitus* racional. Ou seja, a intenção no curso partia da intenção de estabilidade financeira e comodidade, e não necessariamente interesse pelo ramo jurídico ou pelas suas particularidades técnicas; o interesse no Direito, apesar de “mascarado” pela afinidade, era preponderantemente econômico e com o fito de alterar (para melhor) a condição financeira dos sujeitos entrevistados.

Portanto, um agente público desprovido de capital cultural incorporado, que busca intelecto no curso superior de Direito com o único intuito de produzir capital econômico (riqueza) com seu conhecimento (por simples estratégia econômica), somente galgará outros níveis educacionais (pós-graduação) mediante retribuição econômica, mesmo que eventualmente discorde de tal afirmação.

Este comportamento é efeito da mobilidade social, onde um indivíduo de classe social inferior se utiliza de seu capital escolar para mudar de classe e ir para outra de nível mais elevado, amparado na obtenção de riquezas (capital econômico) obtidas em face da utilização e melhoramento de seu capital escolar/institucionalizado (graduação, pós-graduação, mestrado, etc.).

Por estas circunstâncias se mostra tão comum servidores públicos reivindicarem majoração de vencimentos, atualização salarial e benefícios antes de investirem em sua carreira, como forma de motivação econômica ao desenvolvimento, quando ao invés, poderiam reivindicar uma carreira promissora como forma de reconhecimento pela sua dedicação.

Não é forçoso afirmar que o mercado privado da advocacia brasileira também tem influenciado os causídicos à qualificação profissional mais do que propriamente seu desejo intrínseco por intelecto, visto que há uma perspectiva de melhor remuneração na iniciativa privada quando se investe em educação continuada, diversamente do que se espera dos procuradores públicos, que não possuirão qualquer retorno pecuniário caso invistam em sua formação, exceto previsão legal de uma carreira que contemple tal possibilidade, o que se confirmou através do seguinte questionamento:

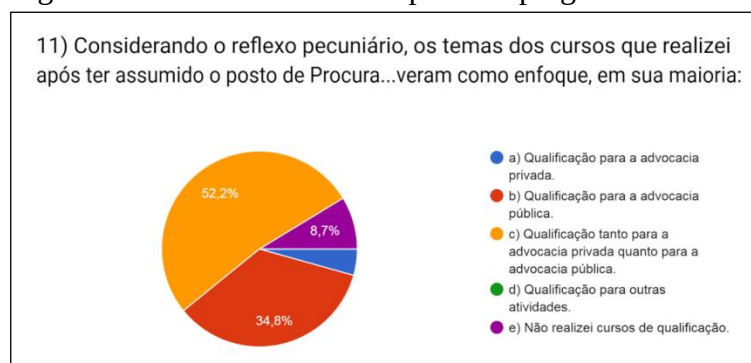
11) Considerando o reflexo pecuniário, os temas dos cursos que realizei após ter assumido o posto de Procurador Municipal (aperfeiçoamento, especialização,

mestrado ou doutorado), tiveram como enfoque, em sua maioria:

- a) Qualificação para a advocacia privada.
- b) Qualificação para a advocacia pública.
- c) Qualificação tanto para a advocacia privada quanto para a advocacia pública.
- d) Qualificação para outras atividades.
- e) Não realizei cursos de qualificação (Elaborada pelo autor, 2019).

Eis os resultados:

Figura 11 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 11



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Portanto, mais da metade dos entrevistados (52,2%) têm buscado qualificação que lhes seja útil tanto na advocacia privada quanto na pública; 4,3% têm focado sua qualificação apenas em detrimento da advocacia privada e 8,7% não realizou qualquer qualificação após ter assumido o posto de advogado público. No entanto, dados os reflexos do capital cultural, dentre outras variáveis que serão adiante estudadas, cerca de um terço (34,8%), após ter assumido seu posto público, têm mantido sua qualificação educacional com foco majoritário na advocacia pública, o que denota comprometimento e responsabilidade com a administração e com a sociedade, mesmo sem repercussão financeira específica na sua carreira pública.

Partindo-se dessa inferência, Bourdieu (2007, p. 119) identificou que o investimento escolar (investimento econômico no custo da educação) é realizado pelo agente proporcionalmente ao lucro/retorno que tal investimento lhe proporcionar, independentemente de qual modalidade de capital cultural lhe for afeta:

Para tornar perceptível a necessidade de pensar como tal o sistema das estratégias de reprodução, não há, com toda a certeza, melhor exemplo do que o do investimento educativo, voltado a ser objeto de apreensões parciais e abstratas pela divisão do trabalho entre as disciplinas. Os economistas têm o mérito aparente de formular explicitamente a questão da relação de sua evolução no tempo – entre as **taxas de lucro asseguradas pelo investimento educativo e pelo investimento econômico**. Mas, além do fato de que sua medida de rendimento do investimento escolar não leva em conta senão **os investimentos e os lucros monetários ou diretamente conversíveis em dinheiro, como os gastos acarretados pelos estudos e o equivalente em dinheiro do tempo consagrado ao estudo [...]**. (grifou-se)

O referido sociólogo constatou que as potencialidades individuais de cada sujeito, empiricamente chamadas de “dom” ou “aptidão” são objeto da transmissão familiar de capital cultural, e que tais atributos resultem na carreira profissional (no caso, a jurídica), não passam de investimento em tempo e capital cultural institucionalizado com o intuito de lucro:

[...] ao omitir de remanejar as estratégias de investimento escolar para o âmbito das estratégias educativas e do sistema das estratégias de reprodução, condenam-se a deixar escapar, por um paradoxo necessário, o mais bem oculto e socialmente mais importante dos investimentos educativos, a saber, a transmissão doméstica do capital cultural: as interrogações ingênuas sobre a relação entre a “aptidão” (*ability*) para os estudos e o investimento nos estudos dão testemunho da ignorância de que “a aptidão” ou o “dom” é também produto de um investimento em tempo e em capital cultural. É compreensível que, em se tratando de avaliar os lucros do investimento escolar, não se vá além da consideração das rendas monetárias individuais senão para indagar – numa lógica tipicamente funcionalista – sobre a realidade das despesas com educação para a “sociedade” em seu conjunto (*social rate of return*) ou sobre a contribuição que a educação traz à “produtividade nacional” (*the social gain of education as measured by its effects on national productivity*) (BOURDIEU, 2007, p. 119).

Como visto no resultado do questionário de nº. 11, não são tão raros os indivíduos que investem em intelecto apenas com o intuito de promover o bem comum, não se confirmando em sua plenitude a premissa de Bourdieu neste ponto. Porém, é comum e lógico que a ascensão intelectual tenha como objetivo a realização econômica; tanto que a maioria dos procuradores municipais indicou se qualificar tanto para a advocacia pública quanto para a privada, o que indica o viés econômico e a tentativa de obtenção de melhores rendimentos no mercado privado da atividade jurídica.

Bourdieu (2007, p. 220) justifica que é o capital cultural de cada indivíduo que o define enquanto profissional e investidor de sua própria carreira educacional sem se afastar do economismo provocado pela diplomação influenciada pela cultura familiar:

Essa definição das funções da educação, que ignora a contribuição que o sistema de ensino traz à reprodução da estrutura social ao sancionar a transmissão hereditária do capital cultural, encontra-se, de fato, implicada, desde a origem, numa definição do “capital humano” que, não obstante suas conotações humanísticas, não escapa ao economismo e ignora, entre outras coisas, que o rendimento escolar da ação escolar depende do capital cultural previamente investido pela família e que o rendimento econômico e social do certificado escolar depende do capital social, mas também, herdado, que pode ser posto a seu serviço.

Portanto, “o ‘interesse’ que um agente ou uma classe de agentes dedica aos ‘estudos’ depende de seu êxito escolar e do grau em que o êxito escolar é, em seu caso particular, condição necessária e suficiente para o êxito social” (BOURDIEU, 2007, p. 125).

Trazendo tal premissa para a carreira dos causídicos municipais, é possível que não haja investimento em sua educação continuada por entenderem que não são bem sucedidos em seu ofício ou, ainda, que mesmo bem sucedidos não alcançariam outros níveis sociais através da qualificação profissional, acabando por não buscarem aperfeiçoamento educacional senão com um reflexo econômico, mesmo aqueles providos de capital cultural, visto que influenciados pelo meio e pelas pessoas que os rodeiam, vítimas do consumismo e do liberalismo econômico.

Por estas razões e com base nas fundamentações ora justificadas e nas conclusões então apresentadas, é que se pode atestar que o capital cultural é fator determinante e influenciante na carreira funcional e educacional dos servidores públicos, em especial dos causídicos administrativos em razão do posto privilegiado que ocupam, merecendo melhor compreensão acerca das motivações e objetivos dos mesmos em virtude de seu capital cultural.

Feitas as considerações sobre a teoria de Pierre Bourdieu e a significância da mesma na interpretação das razões que amparam a elevação ou não dos procuradores municipais em diferentes graus educacionais, necessário discorrer sobre o sistema burocrático em que os causídicos públicos estão inseridos e as teorias que lhe são correlatas e pertinentes, de modo a colaborar na obtenção da resposta ao problema de pesquisa proposto.

CAPÍTULO III – A INTERVENÇÃO E OS REFLEXOS DA ESTRUTURA BUROCRÁTICA NO COMPORTAMENTO EDUCACIONAL DOS SERVIDORES

O capítulo em liça tem como escopo ilustrar a realidade burocrática em que os causídicos municipais estão inseridos, bem como a importância de correlacionar seu capital cultural escolar ao ambiente de trabalho e à sua motivação para sua qualificação profissional, visando sempre o interesse público.

Assim, serão traçados alguns aspectos relevantes sobre a burocracia e o burocrata de Max Weber, ilustrando a classificação dos agentes públicos por Dwaine Marvick e Anthony Downs, trazendo os resultados acerca das indagações feitas aos procuradores municipais e fundamentando as indagações nas premissas de Ben Schneider.

3.1 Max Weber e sua visão acerca da burocracia

A primeira impressão das pessoas ao ouvir a palavra “burocracia” é relacionar o termo com algo demorado, lento, tedioso e disfuncional. No entanto, a teoria desenvolvida por Max Weber tinha exatamente objetivo oposto, ou seja, visava a otimização do trabalho e a celeridade na execução das tarefas.

A expressão “burocracia” remonta seu surgimento à metade do século XVIII, tendo sido inicialmente denominada para designar determinada estrutura do Estado, gerenciada e movimentada por funcionários públicos. Após a criação da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), no final do século XX, o termo “burocracia” surgiu como crítica ao rígido aparelhamento do Estado, dada sua complexidade, morosidade e dificuldade de cumprimento aos anseios populares (CANCIAN, 2007).

Nesse interim, entre os séculos XVIII e XX, Max Weber²⁸ um dos mais respeitáveis pensadores da época, precursor e expoente da teoria sociológica clássica, muitas vezes citado pelo próprio Bourdieu, elaborou seu conceito de burocracia amparado em elementos jurídicos do século de seu nascimento (XIX), forjados por teóricos da área do Direito (CANCIAN, 2007), vindo a popularizar-se somente após sua morte, por volta dos anos de 1940.

A teoria da burocracia, segundo Weber, tinha como objetivo a realização dos trabalhos com base em normas e regulamentos, seguindo a hierarquia funcional e a rotina de procedimentos padronizados. Ainda, a competência técnica preponderava, dando-se ênfase à

²⁸ Karl Emil Maximilian Weber, nascido na cidade alemã de Erfurt, em 21 de abril de 1864, vindo a falecer na cidade alemã Munique, em 14 de junho de 1920 (FRAZÃO, 2018).

meritocracia ao invés de relacionamentos pessoais (CHIAVENATO, 2004).

Fonseca (2017) traz as principais características da burocracia weberiana:

Caráter legal de normas e regulamentos [...] Caráter formal das comunicações [...] Caráter racional e divisão de trabalho [...] Impessoalidade nas relações [...] Hierarquia de autoridade [...] Rotina e procedimentos padronizados [...] Competência técnica e meritocracia [...] Especialização da administração [...] Profissionalização dos participantes [...] Completa previsibilidade do funcionamento.

Ao que se pode observar a burocracia de Max Weber prima pela total eficiência da organização, de tal modo que os detalhes fossem analisados e corrigidos com antecedência para que não houvesse interferências pessoais que influenciassem negativamente no processo (FONSECA, 2017). Assim, observa-se ser a eficiência o objetivo da burocracia, princípio administrativo (princípio da eficiência) insculpido na Magna Carta Brasileira a partir da Emenda Constitucional nº. 19, de 1998.

Impossível deixar de notar que o sistema burocrático de Max Weber se espelhava no modelo industrial conhecido como “fordismo”, de tal sorte que um agente pudesse facilmente ser substituído por outro, como se fosse apenas uma peça na engrenagem, não lhe sendo facultada a oportunidade de ser mais importante ou ter maiores conhecimentos no “processo produtivo”, não se negando a evidente subordinação e respeito do mesmo à autoridade superior. Marilena Chaui (2016, p. 54) ilustra de maneira ímpar este modelo:

Com efeito, o processo social de trabalho sofreu uma modificação que iria espalhar-se por toda a sociedade e pelas relações sociais: o trabalho industrial passou a ser organizado segundo um padrão conhecido como *fordismo*, no qual uma empresa controla desde a produção da matéria-prima (no início da cadeia produtiva) até a distribuição comercial dos produtos (no fim da cadeia produtiva). Além desse controle total da produção, são introduzidas a linha de montagem, a fabricação em série de produtos padronizados e a ideia de que a competição capitalista realiza-se em função da qualidade dos produtos, qualidade que depende de avanços científicos e tecnológicos, de modo que uma empresa deve também financiar pesquisas e possuir laboratórios. Com o fordismo, é introduzida uma nova prática das relações sociais, conhecida como a *Organização*.

Porém, necessário trazer a conceituação de eficiência, distinguindo-a de eficácia. Para Bruno Oliveira Peroni, eficiência é “o meio de fazer certo um processo correto de boa qualidade, em curto prazo, com o menor numero de erros” (PERONI, 2006). Já a eficácia pode ser entendida como “a relação entre os resultados almejados e os previstos, e também o processo de atingimento das metas propostas, aproveitando as oportunidades oferecidas” (PERONI, 2006).

Já Idalberto Chiavenato (1994, p. 70) entende que eficácia e eficiência devem ser analisadas ao mesmo tempo:

[...] *eficácia* é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto *eficiência* é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] A *eficiência* é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...].

Apesar de haver aprofundamento em tópico específico deste estudo²⁹, necessário indicar, desde agora, os conceitos (mesmo que superficiais) de tais institutos e que servirão como base para esta pesquisa:

- *Eficiência*: corresponde à realização correta de determinada atividade, com baixo custo;
- *Eficácia*: representa a realização de algo e a obtenção dos resultados almejados;
- *Efetividade*: relação entre a produção ou capacidade de se fazer algo (eficácia) e a capacidade de produzir da melhor maneira possível (eficiência).

Assim, as conceituações supra são suficientes a entender que o ideal de burocracia vislumbrado por Max Weber era fundamentado em um processo eficiente (e não necessariamente eficaz), capaz de produzir resultados confiáveis e sem divagações ou subjetividades, refletindo um processo racional e impessoal. No entanto, nem eficácia, nem eficiência são atingidas no serviço público sem investimento no capital escolar do burocrata, que é o responsável pela execução da atividade pública, podendo estas variáveis (eficiência e eficácia) ser mensuradas, em tese, de acordo com a competência do agente público (efetividade), aliando qualificação educacional e realização prática de seu ofício.

Neste mesmo viés, Waltter Júnior (2016) assim se posiciona sobre a burocracia weberiana:

A teoria burocrática de Max Weber é uma espécie de organização humana baseada na racionalidade, ou seja, os meios devem ser analisados e estabelecidos de maneira totalmente formal e impessoal, a fim de alcançarem os fins pretendidos. Dessa forma, na teoria burocrática há grande ênfase na eficiência (grifo do autor).

Renato Cancian (2007), igualmente dando ênfase à eficiência da burocracia de Weber, assim se manifesta:

A divisão e distribuição de funções, a seleção de pessoal especializado, os regulamentos e a disciplina hierárquica são fatores que fazem da burocracia moderna o modo mais eficiente de administração, tanto na esfera privada (numa empresa capitalista) quanto na administração pública.

²⁹ Maiores considerações sobre a conceituação de eficácia e eficiência serão tecidas nos Capítulos IV e V, remetendo-se ao leitor o estudo deste ponto da pesquisa para maior profundidade sobre esta temática.

A especialização para o serviço público, conforme indicado na citação supra, não faz parte da instrução educacional brasileira, sequer no ensino superior, conforme será destacado por Ben Schneider em momento específico deste trabalho, sendo necessário, destarte, inevitavelmente investir no capital cultural institucionalizado (capital escolar) de forma continuada do agente administrativo, de modo que seu mister seja aprimorado, já que esta foi a forma de aquisição de capital cultural preponderante, conforme visto no Capítulo II.

Para a consecução de tal finalidade (eficiência), a burocracia em si mostra-se nitidamente autoritária, obrigando os subordinados a aceitarem as regras impostas por seus superiores, ordem estas que estariam amparadas por normas ou regulamentos pré-estabelecidos pela entidade. Assim, a obediência do servidor não derivaria da imposição da autoridade superior, mas sim de um conjunto de normas e regulamentos editados por alguém legitimamente eleito para tal posto, o qual deveria ser respeitado por todos (tais como os governantes eleitos) (WALTTER JÚNIOR, 2016). Como resultado, tal organização atuaria de maneira racional.

[...] uma organização será *racional* se for eficiente e será eficiente se estabelecer uma rígida hierarquia de cargos e funções, na qual a subida a um novo cargo e uma nova função signifique melhorar de posição social, adquirir mais status e mais poder de mando e de comando. A organização será tanto mais eficaz quanto mais todos os seus membros se identificarem com ela e com seus objetivos, fazendo de sua vida um serviço a ela, retribuído com a subida na hierarquia de poder (CHAUÍ, 2016, p. 55).

Como resultado, a burocracia do serviço público replica as intenções ideológico-políticas impostas pelo governante, de tal sorte que os procuradores jurídicos (assim como os servidores públicos em geral) são condicionados a atuarem na estrita forma prevista em norma ou regulamento que rege sua atividade, não podendo se desviar ou agir de forma pessoal (WALTTER JÚNIOR, 2016). Este comportamento ampara mais um princípio da administração, qual seja, o da impessoalidade, criado e insculpido na Constituição Federal desde sua promulgação, que se deu em 05 de outubro de 1988. Porém, esta impessoalidade deve ser vista com ressalva, já que as normas e regulamentos são criados por líderes políticos, eleitos pelo povo e cuja manifestação de vontade reflete interesses de alguns ou de uma coletividade, jamais sendo totalmente impessoal.

Para Max Weber, o primeiro fundamento para a extraordinariedade do desenvolvimento da organização burocrática é a superioridade técnica do servidor. O sociólogo faz uma analogia entre a burocracia e uma máquina, considerando o desempenho em relação aos métodos mecânicos de produção. Ainda, é possível citar quais causas entende

como resultantes da eficiência: precisão, redução de ficções, univocidade, caráter oficial, uniformidade, continuidade, rigorosa subordinação, descrição, rapidez e redução de custos materiais e pessoais. Segundo ele, estas vantagens resultariam, inevitavelmente, em procedimentos formais, profissionais e impessoais, garantindo a previsibilidade de comportamento de todos os membros da organização, ignorando interferências pessoais. Assim, Weber entendia que sem a previsão destas condições, não seria possível o planejamento e o controle de uma organização (FORGHIERI, 1980).

No entanto, o objeto do presente trabalho não é a burocracia em si, mas o servidor público, o burocrata, especialmente o causídico municipal, que movimenta e atua dentro da máquina administrativa, assim como as influências culturais e escolares que refletem em seu mister e a necessidade de sua constante atualização. Max Weber, em sua obra “Ensaio de Sociologia”, dedica um capítulo inteiro ao agente administrativo, ou seja, ao servidor público que segue as regras pré-estabelecidas por seu líder. Neste capítulo o mesmo faz uma análise sobre os elementos que devem estar presentes no agente da administração para que a burocracia tenha sucesso. Em uma de suas passagens, defende a divisão do patrimônio público em relação ao privado (WEBER, 1982, p. 230):

[...] a organização moderna do serviço público separa a repartição do domínio privado do funcionário e, em geral, a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada. Os dinheiros e o equipamento público estão divorciados da propriedade privada da autoridade.

É possível observar a nítida intenção do autor em se afastar do patrimonialismo³⁰. Porém, como já enfatizado, o que interessa a esta pesquisa é a perspectiva de Weber acerca do funcionário público (em especial o procurador jurídico), bem como sua adequação dentro da administração pública e a sua qualificação educacional.

Traz-se, portanto, o perfil ideal de servidor público para Weber (1982, p. 232-238), e a posição que o mesmo deve adotar dentro da administração pública:

- Servidor público é um profissional, que deve receber treinamento rígido e exigência de prova para ingresso no seu ofício (modernamente, concurso público). O servidor aceita seu ofício mediante remuneração fixa e com obrigatoriedade de exercer apenas o que lhe foi determinado quando de seu ingresso (atuação dentro das atribuições). Deve ser leal à instituição, e não ao governante, dispensando relações pessoais, seguindo o que lhe for formalmente determinado;

³⁰ Trata-se de um termo utilizado para descrever a falta de distinção por parte dos líderes políticos entre o patrimônio público e o privado em um determinado governo de determinada sociedade (SANTIAGO, 2012).

- Deve lhe ser ofertada uma posição pessoal em relação aos administrados, sendo que estes, ao ofender os servidores públicos, deverão ter responsabilização criminal específica. Tal condição superior é ofertada quando há elevada demanda por especialistas para trabalharem na administração, ao passo que seu cargo tem exclusividade e *status* sobre os demais empregos. A posse de diplomas educacionais está habitualmente ligada à qualificação para o cargo, o que fortalece a posição social do servidor ante o aparente caráter de “exclusividade” do serviço público (apenas para poucos). Os outros devem ter ambição aos cargos públicos;
- Deve ser nomeado por uma autoridade superior, eleita pelos governados, pois funciona de modo mais preciso do ponto de vista técnico;
- Ter posição vitalícia (estabilidade), garantindo eventual demissão de forma rígida e por ter se afastado dos deveres de seu cargo. São independentes em relação à “cúpula”;
- Receber compensação pecuniária regular de um salário normalmente fixo, além da segurança de uma pensão (aposentadoria) na velhice. O salário é fixado de acordo com o horário de serviço e o seu cargo (dentro da hierarquia), e não como uma contraprestação ao seu trabalho;
- O funcionário se prepara para uma carreira dentro da ordem hierárquica, galgando posição dos funcionários inferiores para os superiores (forma de ascensão atualmente reconhecida como inconstitucional pelo STF³¹). A progressão pode ser por tempo ou por outras condições pré-estabelecidas, levando em consideração as qualificações gerais, pessoais e intelectuais, independente do caráter subalterno da certidão educacional.

Observa-se, destarte, que não há condições, pela política weberiana, de o servidor conseguir um lugar na administração pública, ou mesmo evoluir dentro dela, sem qualificação educacional, de tal modo que se aperfeiçoa na sua especialidade e demonstra maior conhecimento técnico para oferecer à sua instituição empregadora, resultando em satisfação pessoal e maior eficiência nas atividades desenvolvidas pelo agente público.

Não há que se olvidar, contudo, que o advogado público goza de um *status* diferenciado junto à administração pública, fruto de grupos dominantes para a integração do estado nacional.

Contudo, segundo o sistema jurídico weberiano, a progressão funcional depende de

³¹ Vide nota de rodapé nº. 28.

um plano de carreira próprio ou mesmo de critérios objetivos que premiem a qualificação profissional do servidor, de tal sorte que não pode o mesmo ficar à mercê da “boa vontade” do seu agente político superior, muito menos estar sujeito à subjetividade de seu avaliador³².

Em face do sistema de Weber, Schneider estudou a posição do servidor em relação à administração pátria, considerando as particularidades da burocracia brasileira e a estrutura ofertada ao burocrata. Neste mesmo contexto, Marvick realizou um estudo sobre o enquadramento dos agentes públicos dentro de um sistema burocrático, classificando-os em institucionalistas, especialistas e híbridos, ponderando diversas variáveis intrínsecas a cada ser humano. No mesmo norte, Downs, também se utilizando do ambiente burocrático, classificou os agentes públicos em alpinistas, conservadores, defensores, militantes e homens de Estado, de tal modo que diversos outros fatores foram ponderados, especialmente as motivações individuais e anseios de uma carreira melhor e de retorno de suas atividades em prol do interesse público.

Demonstrada a visão weberiana acerca da burocracia e do enquadramento do servidor dentro de seu perfil burocrático, necessária a análise do posicionamento destes outros estudiosos sobre o tema, especificamente quanto às particularidades do agente público de modo a atestar se as garantias e diretrizes ditadas por Weber atendem aos interesses públicos ou aos dos próprios burocratas jurídicos, assim como se tais premissas se revertem ou não em maior eficácia e eficiência do serviço público enquanto promoção à qualificação dos servidores.

3.2 A burocracia e o burocrata: tipologia e classificação

O perfil do sistema burocrático descrito por Max Weber tem sido adotado em toda a estrutura administrativa do Brasil, e não seria diferente com o sistema administrativo dos Poderes Executivos dos Municípios integrantes da AMZOP, de tal sorte que, ante a determinação constitucional pátria, desta não podem se desviar.

Considerando a hierarquia administrativa prevista na Magna Carta do Brasil³³, necessário o estudo de Ben Schneider sobre a burocracia brasileira, assim como suas perspectivas sob o ponto de vista do burocrata e sua posição dentro da administração pública,

³² A título de conhecimento, até o mês de junho de 2019, estava em tramitação o projeto de lei complementar federal nº. 116/2017, que trazia critérios objetivos na avaliação de servidores públicos quanto ao seu desempenho e produtividade, podendo resultar em sua exoneração no caso de não atingimento de resultados satisfatórios, definidos em lei.

³³ Constituição Federal.

em especial, acerca de seus valores. Em seguida, será discorrido sobre o estudo de Dwaine Marvick e a classificação proposta pelo mesmo, bem como as características de cada tipo de burocrata. Após, será apresentada a teoria proposta por Antony Downs, o qual indica cinco tipos de servidores públicos, classificando-os conforme seus objetivos de acordo com sua carreira e suas perspectivas funcionais.

3.2.1 A administração e os burocratas na perspectiva de Schneider

Antes de se adentrar especificamente nos tipos e motivações dos causídicos burocratas, necessária a explanação dos interesses e da posição ocupada pelos agentes públicos dentro da instituição pública.

O professor de ciência política Ben Ross Schneider, diretor do Programa de Estudos do Brasil no *Massachusetts Institute of Technology* – MIT (BUARQUE, 2016), em sua obra “Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil”, realizou um aprofundado estudo sobre o comportamento dos servidores públicos brasileiros. Já na sua pesquisa “A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático” deu maior ênfase aos valores dos burocratas, fazendo comparativo com servidores de outros países.

Neste último estudo Schneider constatou que a interferência externa de empresas (entenda-se iniciativa privada/mercado) na carreira do servidor é prejudicial ao desempenho da autonomia dos burocratas, prejudicando o funcionamento weberiano:

O meu argumento na forma mais simples é que, quanto menos as empresas afetarem as carreiras dos burocratas, maior será a oportunidade dos burocratas de desenvolverem e seguirem as preferências de centralização estatal e, portanto, maior será o potencial para a autonomia burocrática (SCHNEIDER, 1995, p. 09).

Segundo ele, os burocratas estão interessados primordialmente em suas carreiras (objetivo principal), de tal sorte que este interesse precípua influencia suas preferências a respeito das políticas e nas tomadas de decisões (SCHNEIDER, 1995, p. 10).

Bem Schneider traz em seu ponto fulcral a discussão sobre as dimensões da carreira do servidor público, a saber (SCHNEIDER, 1995, p. 11):

- a) Qual é a base social de recrutamento de elite burocrática?
- b) Quão estreito é o funil educacional, e o curso universitário estimula o surgimento de uma elite estatal?
- c) As carreiras estão vinculadas ao Estado ou a órgãos individuais?

- d) Como os servidores progredem na carreira?
- e) Para onde vão os servidores quando deixam o Estado?

Para responder a tais indagações, o autor faz uma análise específica sobre as motivações dos burocratas, porém, antes de suas ponderações, argumenta sobre as duas possíveis trajetórias que poderiam ser seguidas pelos agentes públicos:

Em uma trajetória isolada, de centralização estatal, os burocratas vêm das classes profissionais assalariadas, matriculam-se em uma universidade competitiva, de onde todos os formados ingressam no serviço público, entram na burocracia (e mais tarde são promovidos) mediante exames ou avaliações impessoais, circulam amplamente por vários órgãos e aposentam-se na burocracia no final de sua vida profissional ativa.

Em uma trajetória oposta, social (ou de elite de poder) os burocratas em potencial vêm do topo das classes capitalistas, estudam em universidades que como primeira prioridade treinam estudantes para ingressar no mundo empresarial e dos negócios, e ingressam no serviço público (muitas vezes por pouco tempo), são promovidos por indicação pessoal e aposentam-se ainda jovens, passando a ocupar cargos muito bem remunerados na iniciativa privada (SCHNEIDER, 1995, p. 11/12). (grifou-se)

Em uma analogia simplória, é possível observar que Schneider divide os servidores entre aqueles que adquiriram seu capital educacional através de ensino superior (institucionalizado; capital escolar) e aqueles que já faziam parte de uma elite educacional, seja como herdeiros culturais (incorporado) ou com condições para tanto (objetivado). Mister lembrar que o curso em Direito é considerado, ainda, elitizado por muitos, de tal sorte que há uma presunção (diga-se, equivocada, conforme comprovado no capítulo anterior) que o jurista é herdeiro de capital cultural incorporado e/ou objetivado, vindo a ser apenas qualificado através do ensino superior (capital institucionalizado, escolar).

Para Ben Schneider (1995, p. 12) os burocratas de elite que seguem essas trajetórias, ou trajetórias híbridas, terão maior preferência nas relações capitalistas e níveis de autonomia diferentes. Esta perspectiva deve ser considerada especialmente pelo fato de os procuradores municipais poderem trabalhar, também, na advocacia privada, de tal sorte que, por vezes, investem em conhecimento voltado para o mercado ao invés da iniciativa pública, ou mesmo, como indicado abaixo, optam por cursos qualificatórios híbridos (úteis tanto para sua atividade administrativa quanto para a advocacia privada).

Sobre as citadas trajetórias (de centralização estatal e de elite de poder), optou-se por questionar aos burocratas jurídicos sobre duas afirmativas: a primeira trata da trajetória de centralização estatal, cujo estudante é preparado para a vida pública (questão de número 12); a segunda corresponde a circunstâncias envolvendo a preparação para o mercado, para o

empreendedorismo advocatício da iniciativa privada (trajetória de elite - questão de número 13). Assim foram formuladas as afirmações, com respostas dicotômicas:

12) Considere a seguinte afirmativa: Durante a graduação no curso de Direito, fui preparado não apenas para prestar concursos públicos, mas sim para ser servidor público, conhecer as funções e responsabilidades administrativas, de modo que, quando assumi o posto de Procurador Municipal, já possuía conhecimento amplo da atividade administrativa municipal.

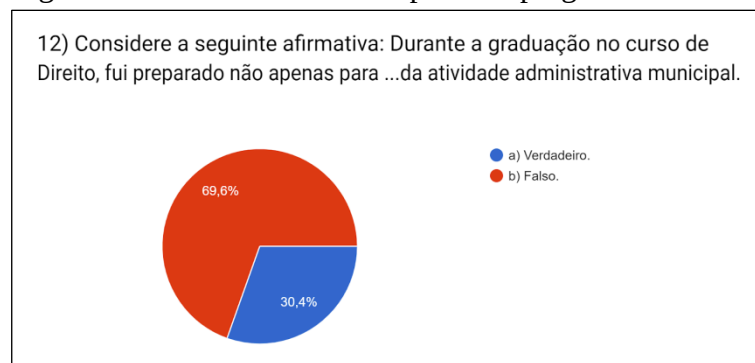
- a) Verdadeiro.
- b) Falso.

13) Considere a seguinte afirmativa: Durante a graduação no curso de Direito, fui preparado não apenas para conhecer e aplicar as normas jurídicas, mas sim para ser empreendedor de meu próprio negócio, investindo e sendo bem remunerado na iniciativa privada, de modo que a advocacia pública não se mostra como uma prioridade em minha atuação profissional.

- a) Verdadeiro.
- b) Falso (Elaboradas pelo autor, 2019).

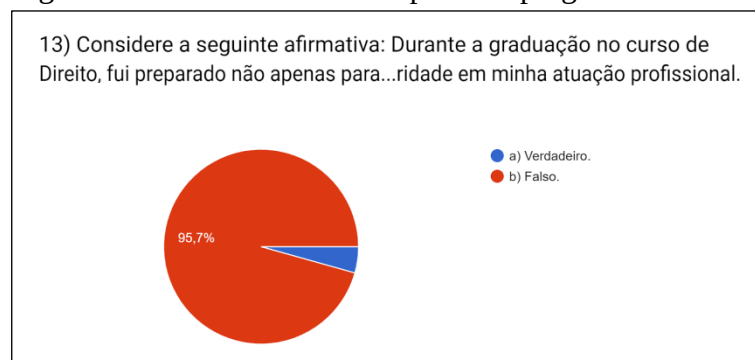
Eis as repostas dos sujeitos objeto de investigação:

Figura 12 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 12



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Figura 13 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 13



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

A **questão de número 12** indicou que 30,4% dos causídicos municipais entendeu que durante sua graduação fora preparado para a atuação na administração pública, ao passo que a esmagadora maioria de 69,6% indicou não ter adquirido, durante o curso de Direito, o

conhecimento necessário para a execução de seu ofício público.

Na mesma linha é o resultado da **questão de número 13**, sendo que 95,7% dos entrevistados manifestou não ter recebido conhecimentos técnicos típicos para a gestão de sua atividade profissional junto à iniciativa privada.

Apesar de ser identificada uma leve tendência das universidades em preparar os estudantes para a atuação na administração pública (acredita-se que por possuir em suas cadeiras matérias relacionadas ao Direito Administrativo, Financeiro e Tributário, dentre outras), ainda é latente a indicação de que os causídicos municipais não receberam, em suas graduações, os conhecimentos necessários para a execução de suas atividades, tanto na iniciativa pública quanto na privada, de modo que não se vislumbrou situações de elite educacional ou de centralização estatal entre os procuradores municipais da região da AMZOP.

Assim sendo, conforme observado por Schneider, os cursos universitários ministrados aos causídicos da AMZOP, como regra, não estimulam o surgimento de uma elite estatal, mas apenas dão os rumos para a atuação pública, não se desconsiderando, contudo, a base social dos sujeitos, que como visto do capítulo anterior, é prioritariamente parca em sentido econômico.

Como se pode observar, a maioria dos procuradores entrevistados não foi preparado nem para a iniciativa pública, nem para a iniciativa privada, indicando que as graduações por eles cursadas não lhes preparou para a iniciativa pública, muito menos para o mercado privado.

Tal constatação atesta a ineficiência e debilidade dos Cursos de Direito ofertados aos procuradores da AMZOP, obrigando o profissional a buscar seu aperfeiçoamento para a iniciativa pública e/ou privada por conta própria, utilizando de sua experiência, convivência, tempo ou, por vezes, de treinamentos ou cursos específicos.

A região da AMZOP, pois, se mostrou deficiente na formação de seus advogados públicos, não permitindo aos mesmos optar ou ter acesso ao conhecimento para fins de centralização estatal ou mesmo de elite de poder no mercado da advocacia privada.

No Brasil, apesar de o ingresso em cargos burocráticos de elite ser menos restrito, o curso superior ainda tem sido um pré-requisito, especialmente para o cargo de Procurador Jurídico, aliado à aprovação no Exame da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Como visto, estudantes brasileiros, de maneira geral, não são preparados para assumir cargos públicos, apenas o fazem por opção própria e vão aprendendo com estudos individuais e com experiência. Ou seja, os procuradores públicos da AMZOP, em sua maioria, assumiram

serviços na administração sem treinamento específico (SCHNEIDER, 1995, p. 19) e sem a oferta, em regra, de qualificação por parte da administração, resumindo esta, por vezes, a oferecer cursos de capacitação ou treinamentos breves (isto quando o faz).

A triste realidade é de que, como regra geral, os advogados públicos aprendem seu ofício na prática, com pouco ou quase nenhum incentivo da administração à sua qualificação educacional, dependendo o seu desempenho efetivamente de seu capital cultural. É o que demonstram as respostas ao questionário abaixo:

14) O incentivo à qualificação oferecido pela Administração se dá, geralmente, através de:

- a) Pagamento de cursos de pós-graduação, mestrado ou doutorado.
- b) Pagamento ou oferta de treinamentos de um ou dois dias, eventualmente.
- c) Legislação que regulamente a carreira do Procurador Municipal, ofertando condições melhores àqueles que buscam qualificação educacional.
- d) Liberação do trabalho para realizar cursos de pós-graduação, mestrado ou doutorado.
- e) Não oferta qualquer incentivo à qualificação (Elaborada pelo autor, 2019).

Indagados sobre o incentivo à qualificação das administrações municipais, não se verificou a presença de qualquer política pública qualificatória relevante:

Figura 14 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 14



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Ao que se atesta o incentivo de 65,2% das administrações da AMZOP é extremamente parco e insuficiente, ofertando meros treinamentos práticos aos causídicos, mantendo o espírito estritamente burocrático de Max Weber (fordismo), não fomentando o progresso intelectual e educacional de seus procuradores, privando o ente público e a sociedade de ter profissionais que apresentem inovações e se mostrem mais efetivos em seu mister.

A eficiência fordista (realizar bem determinada tarefa como peça de uma engrenagem³⁴) ainda se mostra como única prioridade das administrações da AMZOP, não

³⁴ No contexto desta pesquisa, realizar bem determinada tarefa corresponde à eficácia, e não eficiência.

ofertando meios para o desenvolvimento intelectual para o atingimento de metas definidas pela administração (eficácia), muitos a associação de ambos os institutos (efetividade).

Preocupante, também, que 17,4% dos municípios de que fazem parte os burocratas jurídicos, sequer treinamentos ofertam, indicando uma inércia absoluta à educação continuada e promoção do conhecimento em seu ambiente administrativo.

Importante destacar que todos os causídicos que indicaram a existência de legislação municipal que oferte melhor condição de trabalho àqueles que se qualificam (alternativa “c” – 17,4%), também assinalaram a alternativa “c” da questão número 11, a qual afirma que a qualificação profissional buscada pelos causídicos tem como foco a advocacia pública e privada, e não somente a advocacia pública, o que indica o interesse dos advogados municipais nas melhores condições financeiras oriundas do mercado privado da advocacia, mesmo aqueles que possuem carreira que remunere a qualificação do procurador municipal.

Tal observação é de extrema relevância para o estudo em liça, visto que indica que mesmo os procuradores que possuem uma carreira que premie a educação continuada e a qualificação educacional, ainda assim focam seus estudos com intenções híbridas, ou seja, com possibilidade de aproveitamento tanto para a advocacia pública quanto para a privada, indicando que o mercado privado e o interesse econômico ainda se mostram presentes mesmo naqueles municípios em que houve a instituição de políticas públicas qualificatórias. Tal constatação confirma a inferência de Schneider quando indica que a interferência externa do mercado na carreira do servidor se mostra prejudicial ao desempenho da autonomia do burocrata, o qual deixa de focar o interesse puramente público e compartilha suas qualificações com a iniciativa privada.

É possível notar, destarte, que as administrações dos executivos municipais da AMZOP não têm como prioridade a qualificação de seus causídicos efetivos, resumindo-se, na maioria das vezes, a ofertar um simples treinamento esporádico e, por vezes, por solicitação do próprio burocrata, e não por oferta do ente público.

Não há, pois, um perfil público-burocrático de incentivo à carreira dos procuradores municipais; não há indicativos, ao menos na maioria dos municípios pesquisados, de que o ente municipal oferte meios efetivos para a qualificação de seus advogados e, onde oferta, os procuradores ainda mantêm parte do foco no mercado privado da advocacia.

Como resultado, o servidor poderia vir a ter uma conduta protecionista à instituição (órgãos, procedimentos e prerrogativas) conforme esta entidade for intencionada a melhorar sua carreira; caso a instituição não lhe oferte uma carreira favorável, poderá haver “falta de firmeza institucional” (SCHNEIDER, 1995, p. 13).

Em consenso com as diretrizes de Max Weber, Ben Schneider entende que os servidores públicos brasileiros gozam de privilégios e *status* social, especialmente os advogados públicos, de tal modo que ostentam uma posição diferenciada em relação aos administrados (SCHNEIDER, 1995, p. 19) o que, por vezes, induz os mesmos a acreditar que não necessitam de formação continuada para o exercício de seu cargo, o que pode gerar, como consequência, uma passividade quanto a sua motivação à qualificação ou mesmo quanto ao fomento para a instituição em seu município, por lei, de eventual política pública qualificatória. Tal afirmação pode ser tida como uma resposta alternativa aos resultados da questão de número 14, supratranscrita.

Importante considerar que servidores que passam sua vida adulta no serviço público acabam por desenvolver preferências e intenções distintas daquelas manifestadas pela sociedade em geral, especialmente quando se trata de qualificação profissional; já burocratas que trabalham em órgãos diferentes e em funções diversas, relacionam-se menos com seus “clientes”³⁵ (usuários dos serviços públicos), o que faz o servidor desenvolver suas preferências centralizadoras e, assim que atingem posições mais altas, permanecem por mais tempo no serviço público. Ao permanecerem por mais tempo no serviço desenvolvem uma cultura própria, com preferências e características que lhes sejam de interesse comum e, por vezes, diversos dos interesses sociais (SCHNEIDER, 1995, p. 22). Não é diferente o comportamento entre procuradores públicos.

A mobilidade interna (dentro da repartição pública) de burocratas brasileiros é deveras frequente (geralmente a cada quatro anos, quando há mudanças de governantes e no que tange a cargos/funções de nomeações políticas), o que influencia na sua (falta de) lealdade junto à instituição ou ao órgão do qual esteja lotado, beneficiando o comando da burocracia (em contraposição ao gerencialismo), pois previne o contato íntimo entre servidores e “clientes” e assegura a lealdade dos burocratas àqueles que controlam suas carreiras. Eis o que Schneider (1995, p. 22) entende sobre esses tipos de agentes públicos:

Não é suficiente apenas examinar as estruturas e organizações do Estado; nós também precisamos saber como as carreiras públicas entram e saem delas. [...] **Alguns servidores ligam-se aos seus órgãos, outros amalgamam-se em panelinhas pessoais tipo *camarilla*, e outros pertencem a alianças políticas mais amplas (especialmente grupos regionais) que abrangem os limites da burocracia.** (grifou-se)

³⁵ Tal consequência vai de encontro com a burocracia e em desencontro com o gerencialismo, que se caracteriza como uma gestão voltada para os resultados e satisfação dos destinatários, ao invés de atentar-se para o procedimentalismo da administração, pregado pela burocracia.

Como será visto abaixo, Downs classifica tais burocratas como *conservadores*, ao passo que Marvick os tipifica como *institucionalistas*.

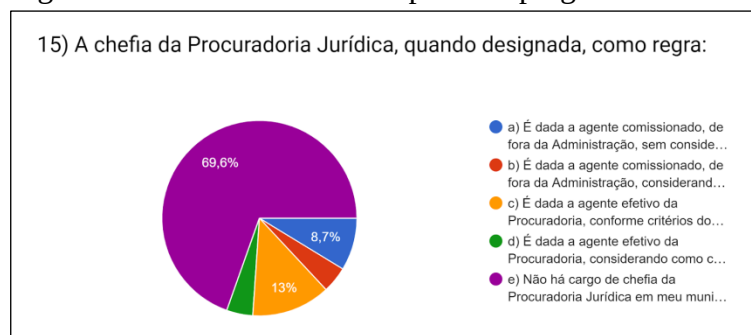
Tal classificação mostra-se importante em razão de que “a gestão pública no Brasil, historicamente, é identificada pela designação de pessoas às áreas técnicas, estratégicas e de comando sem a necessária adequação de perfis aos cargos a serem exercidos” (BATISTELLA, 2017). Desta sorte compete ao gestor público, em sua administração de pessoal, designar corretamente os agentes à execução de atividades que possuam afinidade e conhecimento técnico, de modo que a execução seja realizada com maior efetividade (eficiência + eficácia) em prol do interesse público. Não é, pois, o que se tem verificado na administração dos municípios da AMZOP, conforme respostas à seguinte indagação:

15) A chefia da Procuradoria Jurídica, quando designada, como regra:

- a) É dada a agente comissionado, de fora da Administração, sem considerar como condição determinante sua experiência na área pública.
- b) É dada a agente comissionado, de fora da Administração, considerando como condição determinante sua experiência na área pública e os resultados já almejados pelo mesmo na iniciativa privada (mérito).
- c) É dada a agente efetivo da Procuradoria, conforme critérios do gestor.
- d) É dada a agente efetivo da Procuradoria, considerando como condição determinante sua experiência, produtividade e eficiência (mérito) nas atividades desenvolvidas em favor do ente público.
- e) Não há cargo de chefia da Procuradoria Jurídica em meu município (Elaborada pelo autor, 2019).

As Procuradorias podem ser entendidas como os setores ou departamentos em que os procuradores exercem suas atividades. São coordenadas/chefiadas por um Procurador-Geral, porém, nem todos os municípios apresentam a mesma estrutura ou mesmo sequer possuem um “chefe” da Procuradoria, tanto que as respostas apresentaram os seguintes resultados:

Figura 15 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 15



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Considerando que os municípios da AMZOP são classificados como de pequeno porte (Frederico Westphalen é o mais populoso, com pouco mais de 30 mil habitantes), a maioria

das Procuradorias Municipais é composta apenas por um procurador, indicando que 69,6% dos entrevistados afirmou não existir cargo de chefia nas procuradorias em que estão lotados.

No entanto, em consonância com a afirmação de Schneider, 21,7% (alternativas “a” e “c”) dos procuradores afirmaram que a chefia da Procuradoria Municipal, quando existente, é ofertada a causídico de fora da administração (via cargo em comissão) ou a agente efetivo do ente público (via função gratificada) sem que, no entanto, seja considerado o seu saber jurídico, sua qualificação ou sua experiência, indicando que as nomeações seguem critérios pura e estritamente políticos do gestor, traduzindo um descomprometimento do ente público em primar pelo reconhecimento intelectual e produtivo de seus advogados efetivos.

Deste modo, é possível identificar que tal critério de nomeação deixa de fomentar uma carreira sustentável e que considere a qualificação como um fator de ascensão funcional, mesmo que transitória (para a chefia da Procuradoria), podendo se traduzir em desmotivação à educação continuada, ou mesmo ao descrédito para com o administrador público, o que, por via de consequência, pode refletir em um trabalho menos eficiente/eficaz e despreocupado dos procuradores expostos a tais situações.

Poucos servidores transitam entre os postos de advogado público e chefe da Procuradoria (17,3% - alternativas “c” e “d” da questão 15), porém, não há como se olvidar, destarte, que a mobilidade de servidores dentro das repartições administrativas prejudica a possibilidade de formação continuada dos mesmos, visto que o investimento na qualificação para o exercício de determinadas funções pode ser desperdiçado quando houver movimentação funcional, especialmente quando um novo gestor vier a assumir a administração do órgão ou entidade.

No que se refere à progressão de carreira, um líder, conforme o perfil burocrático adotado (de elite, e não de assalariado) nomeará um agente de sucesso da iniciativa privada para cargo de alto escalão, ou servidores *seniors* para assumir funções de direção, chefia ou assessoramento, ou mesmo em secretarias ou ministérios (não foi esta conduta que restou observada quando da indagação do 15º questionamento). Assim, o procurador terá melhor condições de progredir em sua carreira sem interferência externa, investindo em sua qualificação educacional sem depender de “favores” ou nomeações políticas (SCHNEIDER, 1995, p. 26).

[...] a promoção por mérito priva os atores sociais e políticos da alavanca mais poderosa para influenciar o comportamento burocrático: promoção (ou interrupção) de carreiras. A colocação do principal interesse pessoal dos burocratas fora do alcance dos atores externos aumenta a sua independência. Finalmente, a promoção por mérito também aumenta o prestígio e reputação da competência técnica dos servidores.

Schneider (1995, p. 27) observa uma triste realidade (confirmada pelas respostas à questão nº. 15), disposta em todos os entes públicos e em todas as esferas de governo brasileiro: o poder e a influência política:

Os presidentes e primeiros-ministros eleitos por pequena margem de votos, os pouco populares ou aqueles de legitimidade questionável têm uma enorme tentação de **distribuir cargos em troca de apoio político**. Tais representantes nomeados aceitam os cargos e prometem apoio em troca de carta branca para fazer o que quiserem em suas funções. Eles são os representantes diretos das forças políticas e sociais externas e provavelmente utilizar-se-ão de seus cargos para atender às necessidades dos grupos que lhe dão sustentação (grifou-se).

No mesmo entender, o auditor público do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Gerson Luís Batistella (2017), é categórico ao indicar a influência político-partidária como problema enraizado na administração pública quando se trata de distribuição de cargos públicos:

Infelizmente, a distribuição de cargos públicos por viés político-partidário, em áreas de direção, chefia e assessoramento, resultante de acordos na seara política está na raiz dos principais problemas de gestão que encontramos atualmente no âmbito da Administração Pública (BATISTELLA, 2017, p. 19).

A ausência de incentivos, de uma carreira sustentável e da valorização funcional, podem ser vistos como fatores determinantes para a manutenção ou desligamento do burocrata no serviço público, especialmente dos procuradores jurídicos, que, como regra geral, possuem maior oportunidade de crescimento junto ao mercado privado e, muitas vezes, voltam sua qualificação para demandas da iniciativa privada e não necessariamente da administração pública (ou qualificações híbridas – para a iniciativa privada e iniciativa pública). Segundo Schneider (1995, p. 27), os servidores que se desligam da administração se utilizam de sua experiência para trabalhar em favor da iniciativa privada resolvendo percalços e entraves administrativos dos quais outrora faziam parte e, ainda, utilizam de sua influência para promover facilidades.

Em resumo o sucesso da burocracia depende dos seguintes atributos:

Na forma mais simples, a autonomia burocrática será maior se os burocratas de alto escalão forem treinados em um pequeno número de universidades de prestígio (elite de mérito), se seguirem carreiras predominantemente públicas (elite de Estado), se circularem rapidamente por vários órgãos, se forem promovidos através de critérios impessoais de mérito, e se, uma vez aposentados, não ingressarem nas empresas privadas que antes supervisionavam (SCHNEIDER, 1995, p. 34).

Indica o autor, pois, que administração será melhor beneficiada se utilizar de políticas públicas para investir no servidor e procurar mantê-lo junto ao ente público, evitando que procurem demandas privadas do mercado, sendo indicada, pois, a oferta de condições que os motivem a se qualificar e mesmo assim continuar no serviço público.

No entanto, “as carreiras também podem diminuir ou aumentar o impacto das variáveis organizacionais sobre as preferências de isolamento burocrático” (SCHNEIDER, 1995, p. 36). Assim, se as carreiras estão vinculadas a órgãos individuais, as políticas sobre as carreiras giram em torno de metas e conflitos da própria organização e, quanto mais fragmentada a organização, maior pode vir a ser o interesse de uma pequena categoria em obter melhores condições em sua carreira (SCHNEIDER, 1995, p. 36), sugerindo, nas entrelinhas, que a carreira não deve ser apenas para os procuradores, mas sim para todos os servidores municipais, o que não implica em dizer que seja ilegal, imoral ou mesmo inaceitável a carreira específica para os procuradores, conforme melhor delineado no último capítulo desta pesquisa.

Após os estudos realizados por Schneider sobre a burocracia e os anseios gerais dos servidores, necessário o aprofundamento dos estudos com base nas pesquisas de Marvick e Downs, os quais indagaram as motivações específicas e desejos típicos dos burocratas, tendo desenvolvido classificações próprias de acordo com seus objetivos, temas estes relevantes para o trabalho em epígrafe.

3.2.2 Marvick e a tipologia dos servidores públicos

Dwaine Marvick, autor de *Career perspectives in a bureucratic setting* e diversas outras obras relacionadas à gestão de pessoas junto à administração pública, realizou um estudo empírico sobre as responsabilidades e importância desenvolvidas pelos agentes burocráticos na administração pública, ligando suas conclusões e classificações a variáveis presentes em qualquer burocrata. O mesmo estudou a história laborativa, nível educacional e curricular, além do desempenho profissional e relação familiar dos servidores públicos, se aprofundando sobre tais variáveis, porém, sem se desviar de suas tipologias que estudam as motivações burocráticas. Portanto, considerou o capital cultural, o capital econômico e o capital social em sua pesquisa, mesmo sem utilizar estes termos cunhados por Pierre Bourdieu.

"O que a gerência deve fazer para enfrentar pessoas cujas perspectivas de carreira são diferentes?" Esta foi a indagação que motivou Marvick a dividir os burocratas em categorias

amplas e metas individuais. A divisão se deu em três categorias diversas: *institucionalistas*, *especialistas* e *híbridos*.

Kasznar (1996, p. 06/07) elenca as seguintes características dos servidores **institucionalistas**, de acordo com o estudo de Marvick:

- Acreditam piamente em sua organização, nas metas e suas missões, atuando em favor de seus objetivos e ideais;
- O interesse na carreira é um fim em si mesmo, e não um meio; enaltecem a progressão funcional e prestígio dentro da organização;
- Frequentemente pleiteiam benefícios e “balançam” diante de novas propostas de outro emprego com mínimas vantagens;
- Não demonstram muito interesse no seu mister e sentem-se confortáveis com a estabilidade;
- Geralmente se localizam em escalões médios ou baixos de hierarquia, porém, almejam altos cargos na organização;
- Possuem nível de escolaridade relativamente baixo;
- Possuem pouca experiência profissional fora da administração pública;
- Formado por pessoas geralmente sociáveis, que gostam de falar e se comunicar com os demais colegas; gostam de atividades em grupo tais como reuniões e assembleias e outras formas de decisões coletivas, as quais respeitam e seguem de forma rigorosa;
- São leais à instituição, porém, possuem tendências a confidenciar dificuldades internas as pessoas de fora da administração;
- Gostam de ter seu lugar (setor, cadeira, mesa) definidos, possuindo atitudes passivas em relação ao seu trabalho (precisam ser comandados);

Em resumo, nas palavras de Kasznar (1996, p. 07):

Eles defenderão sua companhia ‘com unhas e dentes’, mas, ao mesmo tempo, mostram-se pouco preocupados em realizar as verdadeiras metas de sua companhia, e ainda assim se mantêm otimistas sobre seu próprio desempenho e o de sua organização.

As indicações supra evidenciam servidores de baixo capital escolar, ou mesmo nenhum, visto que, além de não terem galgado elevadas qualificações educacionais, possivelmente deixaram de adquirir qualquer capital cultural, social ou econômico de seus familiares.

Não se trata, pois, de características intrínsecas dos procuradores municipais, especialmente por estes possuírem alto grau intelectual e já ocuparem cargo de elevado *status* institucional e social, sendo mais afetos a se enquadrarem como especialistas ou híbridos, consoante classificação abaixo indicada.

Por outro lado, quase que de maneira oposta, os **especialistas** de Marvick podem ser assim identificados (KASZNAR, 1996, p. 08):

- Possuem tendências individualistas (e não coletivas) de realizar o trabalho, e preferem ter pessoas sob seu comando (apoando suas ideias e executado suas medidas) do que ao seu lado na tomada de decisões, de modo que repudiam superiores controladores e políticos que criam as leis;
- Sua motivação é baseada em cargo ou atividade que lhes permitam explorar seus conhecimentos e habilidades técnicas independentemente do *status* institucional que seus cargos venham a representar;
- Demonstram pouco ou nenhum interesse em posições de *status* ou prestígio dentro da administração;
- São interessados e motivados pelo seu trabalho, demonstrando extremo interesse em suas atividades;
- Altas posições de visibilidade e *status* organizacional raramente lhes motivam, porém, buscam posições que lhes ofertem maiores oportunidades para exercer de suas habilidades técnicas;
- Possuem alto nível de escolaridade;
- Possuem currículo rico em experiências tanto dentro quanto fora da administração, com uma carreira mais sustentável;
- Repudiam reuniões prolongadas e buscam liberdade na realização do seu trabalho do qual foram treinados para executar;
- Em regra, não são particularmente leais à administração ou qualquer organização, independentemente de seus postos nas mesmas, porém, podem se dizer satisfeitos e reconhecidos nas mesmas, não confidenciando problemas internos a pessoas de fora da organização;
- Mudam frequentemente de emprego, indo da iniciativa pública para a privada e voltando, sempre mediante contratações com remunerações mais elevadas;

Segundo estudo de Marvick (KASZNAR, 1996, p. 08/09), foi possível observar que os institucionalistas (ou não-especialistas) cultivavam uma admiração das posições dos

especialistas, porém, também temiam as possíveis consequências deste conhecimento especializado ante a forte influência que os especialistas exercem dentro de seu campo de especialização. Marvick observou que os especialistas, mesmo sem querer, exerciam uma influência muito mais real e incisiva nos acontecimentos e políticas de uma determinada organização do que os institucionalistas, os quais buscam influenciar a organização sem conseguir atingir este objetivo. É o típico caso dos causídicos municipais, que ante seu conhecimento técnico-jurídico, são detentores do conhecimento acerca do que se pode ou não fazer dentro da administração pública, refletindo tal conhecimento em respeito e influência interna.

É possível notar, pois, que os especialistas tendem a ser muito mais críticos às metodologias e regras burocráticas em relação aos institucionalistas, ante sua visão finalística e de desempenho da instituição, o que lhes garante *status* dentro da organização mesmo sem buscar por tal.

Em consonância com o ideal de Michel Foucault (vide capítulo II), Marilena Chaui (2016, p. 127), de maneira crítica, traz os riscos de conduta dos especialistas sobre os não-especialistas, em uma relação perigosa de poder ao afirmar que:

A transformação das especialidades (administrativamente concebidas) em propriedade de especialistas e em direito à autoridade ou ao poder de decisão e do controle sobre ações, em pensamentos e sentimentos dos não especialistas, isto é, conversão do conhecimento em exercício de poderio; [...].

Por fim, os **híbridos** de Dwaine Marvick (KASZNAR, 1996, p. 09) são aqueles que, especialmente por possuírem características comuns às duas categorias anteriores, assim podem ser identificados já que:

- São altamente educados e especializados;
- Possuem vasta experiência tanto no setor público quanto privado;
- Não possuem interesse em *status* ou prestígio organizacional, porém, preocupam-se em manter-se nas altas posições executivas que eventualmente já tenham alcançado;
- Buscam traçar uma carreira de sucesso dentro da instituição;
- São solitários e independentes, prezando pelo progresso de sua carreira e de sua profissão na hierarquia da administração;
- Demonstram pouco interesse em se identificar dentro de um grupo específico (preferem reconhecimento individual ao invés de reconhecimento coletivo);

- São despreocupados com a pressão de seus pares, com o prestígio organizacional ou com corporativo;
- Demonstram baixo grau de compromisso com a administração pública ou com sua profissão original;
- São motivados pela possibilidade de alta remuneração e progresso na carreira, o que reflete em maior esforço e maior comprometimento com suas responsabilidades dentro da administração;
- Sob a oferta de remuneração elevada, tentem a assumir maiores deveres e responsabilidades para com a instituição e demais colegas burocratas;
- Implementam determinada influência na organização administrativa da administração, dadas as características comuns que possui com os institucionalistas e com os especialistas;
- Adaptam-se rapidamente aos seus cargos e são bem flexíveis, porém, podem ficar incomodados caso estejam sendo desviados de seus deveres funcionais;
- Concentram-se em metas restritas e pessoais dentro da instituição, frequentemente se frustrando, caso não atingidas.

Muitos advogados municipais poderiam se enquadrar nesta classificação, visto que além de serem detentores de alto grau de conhecimento técnico, também postulam por uma carreira sustentável e que remunere adequadamente seu conhecimento.

Não se pode confundir, contudo, a classificação dos servidores *híbridos* indicada por Marvick, com a opção de qualificação *híbrida*, que é aquela em que o causídico busca crescimento educacional com interesses voltados para a administração pública e, também, para o mercado da advocacia privada.

Destarte, como restará comprovado no curso desta pesquisa, a qualificação profissional do burocrata jurídico é influenciada, além de seu capital cultural, pelas condições e benefícios ofertados pela administração pública, que servem como fatores motivacionais à educação continuada. Tais variáveis também são consideradas por Anthony Downs, conforme segue.

3.2.3 A classificação dos burocratas segundo Downs

Em sintonia com Marvick, o economista estadunidense especializado em políticas públicas e administração pública Anthony Downs, também realizou estudo sobre as

motivações dos burocratas, além de lhes atribuir uma classificação própria, porém, mais complexa que Marvick. Para ele, os agentes da administração têm em mente o atingimento de seus objetivos de forma racional, agindo de maneira mais ou menos eficiente dadas as suas capacidades e condições da organização em prol de sua realização pessoal (*habitus* racional). Ou seja, seu desempenho dependerá das condições ofertadas pelo ente público e a sintonia com suas pretensões individuais.

Para Downs, os agentes burocráticos em geral, assim como os procuradores, possuem diversos objetivos complexos que pretendem atingir, tais como poder, renda, segurança, lealdade, orgulho, interesse público, entre outros, todos resultados de seu histórico familiar ou cultural, razão pela qual o autor propõe cinco tipos diversos de burocratas, os quais serão abaixo estudados, cada um perseguindo um conjunto ou complexo de objetivos diversos, seja pessoal ou coletivo.

No entanto, estes agentes burocráticos, ao integrarem uma grande organização, acabam por criar, paralelamente, uma estrutura que ampare seus próprios interesses e influenciam o seu desempenho na administração, além de prejudicar a eficiência e a produtividade da própria instituição.

Para Oliveira (2007, p. 65), esse comportamento:

[...] abre espaço para que as pessoas usem os poderes constituídos para estabelecer significância pessoal e poder próprio. Essas estruturas informais acabam por modificar o modelo de comportamento da organização como um todo, redirecionando grande parte das atividades dos membros para manipulação de poder, renda e prestígio, em vez de atingir as propostas formais da organização.

Portanto, a manipulação poderá ocorrer de modos diversos, conforme o tipo de agente burocrático (DOWNS, 1967). Para o autor, cada burocrata possui uma função social dentro da entidade, além de motivos particulares para desempenhar suas funções, especialmente, os causídicos municipais.

Oliveira (2007, p. 66) assim se posiciona sobre este aspecto:

A função social é o pacote de objetivos sociais aos quais suas ações servem, as atividades que desenvolve que são valorizadas pelos outros e que formam sua contribuição para a divisão do trabalho. Embora a função social e os motivos privados possam ter alguns objetivos em comum, eles nunca são completamente idênticos. Essa diferença ocorre por duas razões: primeiro, cada pessoa na sociedade preenche sua função formal na divisão do trabalho durante apenas parte da sua vida. Ela também desempenha outros papéis que, por sua vez, absorvem uma significativa parte do tempo e energia. Esses papéis geram desejos, atitudes e comportamentos, que, inevitavelmente, influenciam as ações dos indivíduos no papel que ocupam na divisão do trabalho [...]. Segundo, entre a função social e os motivos privados atua o

auto-interesse. **O agente burocrático também valoriza os próprios atos em termos da congruência com seus interesses pessoais.** (grifou-se)

Em interpretação à teoria de Downs, Clarice Gomes de Oliveira indica que cada um dos agentes burocráticos de cada administração evidencia objetivos próprios, traçando o seguinte conjunto de motivos:

- Poder – pode incluir poder dentro ou fora da organização/departamento.
- Renda em dinheiro.
- Prestígio.
- Conveniência – é expressa pela resistência a mudanças no comportamento que aumentem o esforço pessoal, e desejo de aceitar mudanças que reduzem o esforço.
- Segurança – definida como a baixa probabilidade de futuras perdas de poder, prestígio, renda ou conveniência (OLIVEIRA, 2007, p. 67).

E a mesma continua:

- Lealdade pessoal – lealdade ao grupo de trabalho do agente, à organização como um todo, a um governo ou a uma nação.
- Orgulho por desempenho proficiente no trabalho.
- Desejo de servir o interesse público – “interesse público” definido como o que cada agente crê que a organização deva fazer para melhor cuidar/desempenhar sua função social. Não é um conceito uniforme.
- Comprometimento com um programa específico de ação – alguns tornam-se tão ligados a uma política pública que ela se torna um motivo *per si* para determinar o comportamento (OLIVEIRA, 2007, p. 67).

Downs (1967) reconhece que estes motivos não passam de diversas partes de uma estrutura complexa de motivação, porém, dentro destas motivações, é possível, interpretando a dinâmica do referido autor, reclassificar nos seguintes moldes:

a) Interesse pessoal (autointeresse):

- a.1) Poder;
- a.2) Renda em dinheiro;
- a.3) Prestígio;
- a.4) Conveniência; e
- a.5) Segurança

b) Interesse misto:

- b.1) Lealdade; e
- b.2) Orgulho

c) Altruístico:

- c.1) Desejo de servir o interesse público;

d) Ambíguo:

- d.1) Comprometimento com um programa específico de ação.

Partindo destes motivos, apesar das inúmeras combinações que possam ser feitas entre ambos, Downs, a partir de uma simplificação, enfatiza cinco delas para formar a tipologia dos burocratas, acreditando que estes elementos possam corresponder a um norte, a um fundamento básico para interpretar o comportamento de fato dos agentes públicos e sua perspectiva na elevação educacional ou não.

Assim, a sua tipologia é dividida em dois grandes grupos, com as respectivas subdivisões:

- a) *Agentes puramente autointeressados*: Alpinistas e Conservadores;
- b) *Agentes com motivos mistos*: Militantes, Defensores e Homens de Estado.

Quando se fala em autointeresse, importante mencionar que tal expressão não se refere a sinônimo de egoísmo ou de individualismo, mas sim de perseguição de um interesse pessoal, individual, porém legítimo; é um desejo de prezar pelo interesse próprio na busca de seus próprios ganhos, priorizando os desejos pessoais aos coletivos. Por outro lado, ao se referir aos motivos mistos, se quer aqui dizer que os agentes que assim são motivados consideram, além de seus desejos pessoais, também os coletivos, prezando por um equilíbrio entre o que é bom para si e também é bom para os demais.

Integrantes do primeiro grupo (autointeressados), os *alpinistas* enfatizam a importância de renda, prestígio e poder, buscando promoção de seu cargo para um nível mais elevado na hierarquia ou, por vezes, ampliando seu poder através de aumento de atribuições de seu cargo ou mesmo subindo de um cargo para outro dentro das possibilidades jurídicas intrínsecas às regras de Direito Administrativo (OLIVEIRA, 2007, p. 68). São propensos a sempre se manterem atualizados e qualificados se ascenderem dentro da estrutura administrativa ou receberem visibilidade dos gestores.

Em oposição aos alpinistas, os *conservadores* prezam pela conveniência e segurança no ambiente de trabalho, apegando-se à renda, prestígio e poder até então conquistados e, em regra, retribuindo com o menor esforço possível. Dificilmente são passivos a mudanças em razão dos possíveis riscos que as mesmas podem ofertar à sua segurança e estabilidade (OLIVEIRA, 2007, p. 68). Downs (1967) entende que o conservadorismo aumenta com o tempo, inclusive, sobre outros servidores de outras categorias, em face da pressão natural do ambiente de trabalho e de outros conservadores. Raramente se qualificam ou preocupam-se com o atingimento de metas estipuladas por políticas públicas ou outras ações governamentais.

Já quanto ao segundo grupo (motivos mistos), é possível identificar como *militantes* os burocratas que são leais à suas instituições e perseguem o poder tanto em benefício

próprio quanto para implementar suas metas e objetivos organizacionais, porém, acreditam que estão seguindo políticas públicas específicas; tendem a ser fanáticos (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

Para Kasznar (1996, p. 12), os militantes não são bons gerentes institucionais,

[...] uma vez que tenham erigido um novo estabelecimento, tendem a concentrar-se excessivamente numa política específica ou numa determinada parte da companhia, principalmente em função de seus fundamentos perceptivos superficiais e de seus limitados conjuntos de políticas.

Deste norte, acabam por ignorar a “organização como a totalidade de uma realidade viva e deixam-se submergir em uma parte da companhia não necessariamente da maior importância.” (KASZNAR, 1996, p. 12). Assim, sua empolgação acaba por ser consumida pela sua incapacidade de gestão. São propensos a buscar qualificação específica para a sua área de atuação e não necessariamente em prol do interesse público.

Em razoável semelhança aos militantes, os *defensores* também são leais à administração pública, porém, não de forma focalizada (local), mas de forma ampla e completa (estadual e/ou federal), buscando a obtenção de poder com o objetivo de controlar e influenciar políticas em âmbito macro sem olvidar, contudo, o benefício do trabalho junto à organização (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

Kasznar (1996, p. 12), ao cognominar os *defensores* de *advogados* (não confundir a nomenclatura com os sujeitos da pesquisa) evidencia o excesso de importância que os referidos dão a si mesmos dentro de uma organização:

[...] são efetivos profissionais cujos conjuntos mais amplos de políticas permitem-lhes ver, analisar e entender a organização como a totalidade de uma entidade única. Eles dissecam a organização em seus esforços de entendê-la em termos de suas diretorias, departamentos, seções e divisões. Isso pode às vezes resultar em os advogados terem uma visão exagerada de si próprios e de seu papel dentro da companhia. Eles de fato acreditam nas missões, nas metas e nos principais objetivos da organização, e, assim, gostam de assumir funções de poder dentro da estrutura hierárquica.

Portanto, pela sua essência, são motivados na defesa da organização e na formulação de ações e planejamento estratégicos, resultando em profissionais ativos, criativos e inovadores, prezando por atividades diversas e sem monotonia, além de serem excelentes conciliadores e mediadores de conflitos, prezando sempre pela harmonia da organização. Possuem extrema propensão à qualificação profissional e, inclusive, motivam os demais a tal.

Por fim, podem ser classificados como *homens de estado* (mais filosóficos) aqueles que se mostram comprometidos com a sociedade em geral, enquanto comunidade, influenciando políticas públicas e ações governamentais em âmbito regional e/ou nacional, demonstrando interesse e preocupação com o interesse geral. Portanto, este segundo grupo caracteriza-se, principalmente, pela demonstração e perseguição, de alguma forma, do interesse público (OLIVEIRA, 2007, p. 69). Estes tipos de servidores são tão raros de se encontrar que “podem ser contados nos dedos de uma mão só”, já que em essência, seriam capazes de sacrificar a tudo, inclusive a si mesmos, em prol do interesse público (KASZNAR, 1996, p. 13).

Mister ressaltar, contudo, que a classificação ou enquadramento de determinado agente público em quaisquer dos grupos estudados não impede que, em momento posterior ou diante de determinados fatores ambientais, possa mudar de grupo ou se enquadrar em outra categoria, sendo volátil a permanência do burocrata em determinado grupo, à menor exceção dos *conservadores*.

Diante de tal tipologia, mediante uma síntese das características de cada tipo de servidor, os advogados públicos foram assim indagados:

16) Quanto ao meu ofício de Procurador Municipal, me identifico mais com a seguinte afirmativa:

- a) Gosto de receber mais responsabilidades e atividades que demandem conhecimento técnico-jurídico, desde que possa progredir na minha carreira e ganhar mais, já que o vencimento e a progressão na carreira (e do vencimento) são importantes para uma trajetória de sucesso dentro da Administração Pública.
- b) Gosto de manter minhas atividades sem acréscimo de trabalho ou aumento de atribuições, já que prezo pela estabilidade financeira e profissional, agindo dentro das regras e de um ritmo aceitável de trabalho, enaltecendo um ambiente laborativo sadio e calmo.
- c) Defendo a Administração e a Procuradoria, as quais devem ser protegidas em quaisquer circunstâncias, mesmo que algum problema ocorra, sendo dever de todos colaborar na divulgação de atividades públicas e exercer suas atribuições com dedicação e esmero, independente do local em que for designado ou das pessoas que integram os demais setores administrativos.
- d) O pessoal e o dinheiro público destinados à Procuradoria devem ser efetivamente implementados neste órgão, valorizando seus integrantes e tendo como foco políticas públicas específicas com a área jurídica, reforçando que o Departamento Jurídico deve ter investimento diferenciado dos demais setores públicos ante a importância dos profissionais integrantes deste setor administrativo, os quais, inclusive, detêm condições de ofertar e colaborar na construção de políticas públicas específicas.
- e) O principal fator que me trouxe ao serviço público foi o trabalho em favor da sociedade brasileira, tenho como objetivo atuar em favor da comunidade, utilizando de meu cargo para promover o bem comum, independente das circunstâncias, influências políticas, carreira ou remuneração, de tal sorte que prefiro ocupar um posto de liderança ao invés de executar atividades burocráticas (Elaborada pelo autor, 2019).

Necessário destacar que as alternativas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” representam, respectivamente, servidores classificados como alpinistas, conservadores, militantes, defensores e homens de Estado.

Eis as respostas:

Figura 16 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 16



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Diante de tais resultados, partindo de uma síntese das características indicadas pela tipologia de Downs em cada uma das alternativas, os procuradores municipais podem ser assim classificados:

- 18,1% - autointeressados
 - 13,6% - alpinistas
 - 4,5% - conservadores
- 81,9% - motivos mistos
 - 36,4% - militantes
 - 27,3% - defensores
 - 18,2% - homens de Estado.

As repostas indicaram que os municípios da AMZOP são compostos por advogados públicos efetivos que, em sua maioria, preocupam-se consigo, com seus colegas e com o ente público; são leais às suas instituições e perseguem o poder tanto em benefício próprio quanto para implementar suas metas e objetivos organizacionais (*militantes*), além de buscar o poder com o objetivo de controlar e influenciar políticas em âmbito macro sem olvidar, contudo, o benefício do trabalho junto à organização (*defensores*) demonstrando, também, comprometimento com a comunidade em geral e com o interesse público da administração municipal (*homens de Estado*).

Tais afirmações, quanto ao interesse à qualificação educacional, podem ser

confirmadas quando correlacionadas às respostas dadas à questão de número 11³⁶, a qual indaga os causídicos sobre o enfoque dos cursos realizados pelos mesmos após a investidura em seu cargo público de procurador municipal. Observem-se as respostas:

Dos *alpinistas* (13,6%), objetivando crescimento junto à administração pública, 9% buscaram qualificação voltada apenas para a advocacia pública (alternativa “b” da questão 11), ao passo que 4,6% procuraram se qualificar tanto para a advocacia pública quanto para a privada (alternativa “c” da questão 11);

Já os *conservadores* (4,5%), que prezam pela estabilidade e rotina, não realizaram qualquer qualificação após a investidura no posto de advogado público (alternativa “e” da questão 11).

Por outro lado, os *militantes* (36,4%) manifestaram, após assumirem o cargo de procurador municipal, terem buscado qualificação específica para a advocacia pública (18,2%), ao passo que 13,6% se qualificaram tanto para a iniciativa pública quanto para a privada, restando apenas 4,6% que prosseguiram com qualificação apenas para o mercado privado.

Dos *defensores* (27,3%), assim como os militantes, 18,3% buscaram qualificação tanto para a iniciativa privada quanto para a pública, ao passo que 4% se qualificaram apenas em prol da advocacia pública, e 4% não realizaram qualquer qualificação após a investidura sem eu cargo público.

Por fim, dos *homens de Estado* (18,2%), os quais afirmam perseguir os interesses públicos sem ponderar reflexos remuneratórios, 13,7% buscou qualificação tanto para a iniciativa pública quanto para a privada, ao passo que apenas 4,5% se qualificou apenas para a advocacia pública, indicando que mesmo interessados apenas no bem comum, não olvidaram promover sua educação continuada voltada para o mercado privado.

É possível observar, pois, que mesmo a maioria dos causídicos serem agentes com interesses mistos, tanto pessoais quanto em prol da administração pública, não deixaram de perseguir, também, interesses voltados ao mercado, cuja qualificação também teve como enfoque o retorno financeiro, não estando sua atenção voltada apenas para o interesse público ou para sua progressão dentro da administração, o que reforça, ainda mais, a afirmativa de Schneider, quando atesta que a os interesses do mercado “atrapalham” a

³⁶ 11) Considerando o reflexo pecuniário, os temas dos cursos que realizei após ter assumido o posto de Procurador Municipal (aperfeiçoamento, especialização, mestrado ou doutorado), tiveram como enfoque, em sua maioria: a) Qualificação para a advocacia privada. b) Qualificação para a advocacia pública. c) Qualificação tanto para a advocacia privada quanto para a advocacia pública. d) Qualificação para outras atividades. e) Não realizei cursos de qualificação.

atividade desenvolvida pelo agente público.

Percebe-se, destarte, a extrema relação do capital cultural do sujeito e suas motivações junto à administração pública, aliadas ao interesse de mobilidade social, servindo como condições implícitas para a realização da classificação proposta por Downs, especialmente para visualizar os motivos e pretensões que movem as atividades dos causídicos municipais. Portanto, tal classificação não representa apenas os desejos e qualificação dos servidores enquanto agentes públicos, mas também enquanto seres humanos em busca de sua realização pessoal, motivo pelo qual o capítulo a seguir se mostra deveras relevante para a pesquisa em liça.

Ademais, a estrutura administrativa analisada neste capítulo, bem como a ausência de políticas públicas de relevância, que prezassem pela educação continuada dos causídicos, torna os mesmos praticamente órfãos da administração quando se trata de qualificação educacional em prol da eficiência e efetividade no serviço público, restando apenas seu capital cultural e sua motivação à elevação educacional como fatores determinantes, tendo sido o primeiro analisado no capítulo retro, e o segundo foco do capítulo seguinte.

CAPÍTULO IV - APRENDIZAGEM E MOTIVAÇÃO COMO CONDIÇÕES PARA O APRIMORAMENTO À QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL – O INCENTIVO AO SERVIDOR PARA UMA EDUCAÇÃO CONTINUADA

Após analisar as teorias de Downs e Marvick, as quais indicam as motivações dos servidores públicos como critérios de classificação na realização de seus objetivos dentro da instituição, especialmente no que tange à qualificação profissional, necessário estudar, especificamente as motivações intrínsecas dos procuradores municipais e dos demais burocratas na educação continuada, assim como a valorização à sua competência e eficiência (e eficácia) do seu mister, associando seus interesses ao seu capital cultural.

Como já indicado na problemática de pesquisa, inclusive sendo a terceira variável considerada como resposta à qualificação do causídico municipal, a iniciativa privada (mercado) oferta ao advogado inúmeras outras possibilidades de melhorar sua renda (capital econômico), se realizar profissional e socialmente (capital social), além de permitir uma mobilidade social mais célere e satisfatória, ofertando ao sujeito a satisfação de seus interesses e a realização enquanto ser social. Assim, não se mostra forçoso acreditar que a qualificação para o mercado é financeiramente mais atrativa que a qualificação para o serviço público, visto que aquele oferta condições de melhoria em detrimento deste que, por vezes, nada oferece (ressalvados aqueles que atuam exclusivamente na advocacia pública ou que possuam carreira com adicionais qualificatórios). No entanto, o advogado que escolhe exercer seu mister em favor da administração pública também necessita de qualificação constante (educação continuada) no que tange a conhecimentos empregados na atividade pública (e não apenas na advocacia privada), o que deve ser buscado independentemente de vantagens financeiras ou funcionais ou, ao menos, deveria.

Tais afirmações merecem ser destacadas, visto que os procuradores municipais não ostentam elevados vencimentos, tais como os advogados públicos estaduais ou federais, de tal modo que a remuneração, via de regra, é extremamente baixa em detrimento dos colegas de outras instâncias (estadual e federal), levando à conclusão, conforme já comprovado nos capítulos anteriores, que o fator remuneratório é variável determinante nesta pesquisa, aliada, obviamente, aos outros fatores então delineados como objeto deste estudo. Inclusive, como já mencionado, os causídicos estaduais e federais atuam exclusivamente em favor do seu ente, lhes sendo vedada a possibilidade de atuação na advocacia privada, o que é permitida aos procuradores municipais.

O agente público, na perseguição de seus objetivos individuais, por vezes busca

qualificação educacional para melhorar a execução seu mister; o aprimoramento também pode ser interpretado como resultado da qualificação educacional. Para alguns, a motivação resulta da satisfação de suas necessidades ou pelo reconhecimento de sua capacidade. Já para outros, as duas variáveis (satisfação das necessidades e reconhecimento da capacidade) são fatores de motivação para galgar degraus educacionais. Não há que se deixar de lado, contudo, a inquestionável influência do capital cultural que está impregnado no sujeito, o qual, como já discorrido, interfere deveras na sua motivação à qualificação profissional.

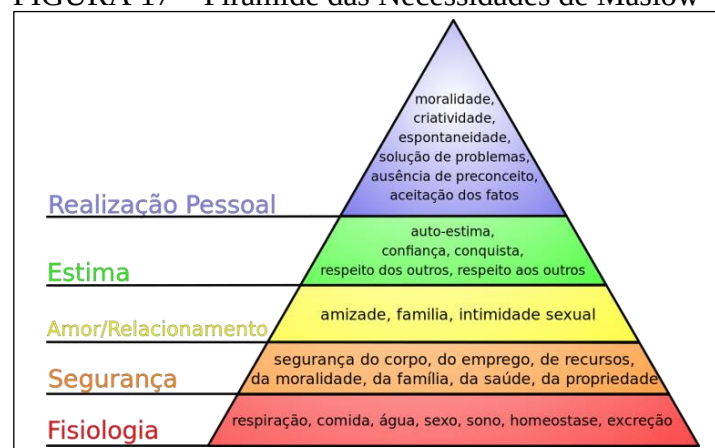
Porém, necessário discorrer sobre alguns aspectos considerados por doutrinadores renomados acerca da motivação do ser humano e sua correlação com os anseios do burocrata e seu reflexo na educação continuada.

A motivação do servidor público pode se mostrar determinante quando se fala em qualificação e aprendizagem profissional, merecendo melhor atenção para a promoção de um serviço técnico de qualidade e com eficiência/eficácia, seja em razão de objetivos pessoais ou por interesse público.

Para Spector (2005, p. 95), a motivação se caracteriza como um fator relevante em face de sua indução a novos comportamentos, fazendo com que o sujeito siga, com mais intensidade e persistência, o mesmo caminho ao longo do tempo. A motivação, portanto, é capaz de induzir e instigar a capacitação do servidor para o desempenho de sua função.

A Teoria da Hierarquia das Necessidades, criada pelo psicólogo norte-americano Abraham Maslow (VAZ, 2013), mesmo sendo mais antiga (datada de meados dos anos de 1940) serviu como base implícita para as teorias até então estudadas no que se refere à satisfação e atingimento da felicidade do ser humano, dividindo-se em cinco categorias diversas: realização pessoal (autorrealização), estima, amor/relacionamento (social), segurança e fisiologia.

FIGURA 17 – Pirâmide das Necessidades de Maslow



Fonte: (MATTOS, 2016).

É possível observar que na parte inferior da pirâmide são encontradas as necessidades fisiológicas, que se caracterizam por serem aquelas ligadas ao estado físico ou mesmo às necessidades primárias do ser humano. Já na parte intermediária estão valores perseguidos pelo sujeito enquanto ser social (segurança e social). Por outro lado, a parte superior é ocupada por valores e necessidades individuais (estima), espirituais de cada sujeito, de tal modo que para chegar ao topo o indivíduo teria que perpassar por todas as etapas anteriores para, ao final, atingir a realização pessoal.

As necessidades acima indicadas, quando associadas à qualificação no serviço público, se mostram pertinentes à tipologia de Downs indicada no capítulo anterior, associando interesse de aprimoramento às habilidades profissionais com desejos e anseios pessoais do servidor.

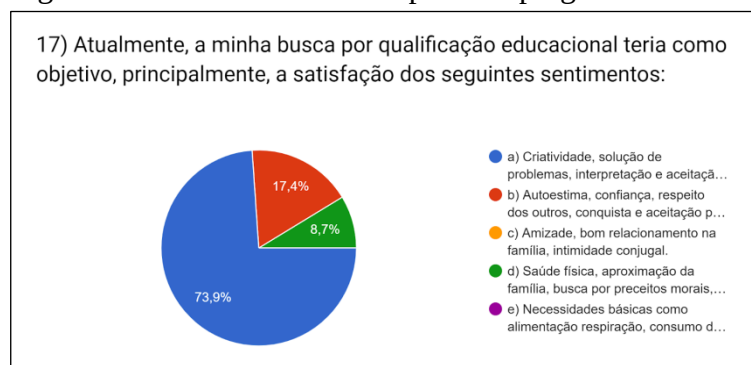
Para Maslow (VAZ, 2013) o ser humano é movido por sentimentos e desejos que necessitam ser satisfeitos, porém, deve ser observado um rígido critério de hierarquia, ou seja, de baixo para cima. No entanto, o referido doutrinador não considera variáveis como educação, região e cultura como fatores que distinguem os seres humanos e seus desejos, muito menos considera as atividades burocráticas como fatores influenciáveis nos desejos dos indivíduos. A Pirâmide de Maslow pode ser associada à carreira ou interesses dos burocratas no curso de suas atividades junto à administração pública, refletindo seus anseios pessoais dentro da entidade e a forma de sua ação perante a organização, razão pela qual se mostra importante para a presente pesquisa.

Para se saber em que momento de sua vida os procuradores se encontram, foi posta aos mesmos a seguinte pergunta:

- 17)** Atualmente, a minha busca por qualificação educacional teria como objetivo, principalmente, a satisfação dos seguintes sentimentos:
- a) Criatividade, solução de problemas, interpretação e aceitação dos fatos, evolução intelectual, aceitação de novos desafios.
 - b) Autoestima, confiança, respeito dos outros, conquista e aceitação pessoal/individual.
 - c) Amizade, bom relacionamento na família, intimidade conjugal.
 - d) Saúde física, aproximação da família, busca por preceitos morais, bem estar social.
 - e) Necessidades básicas como alimentação respiração, consumo de água e outras necessidades afins (Elaborada pelo autor, 2019).

As indagações trazem afirmações típicas da Pirâmide de Maslow, de tal sorte que, partindo da assertiva “e” para a “a”, temos da base ao topo da pirâmide, resultando nos seguintes indicativos:

Figura 18 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 17



Ao que se pode notar, as respostas se concentraram entre o topo da pirâmide (alternativa “a” – realização pessoal) e um nível abaixo (alternativa “b” - estima), demonstrando que a maioria dos burocratas jurídicos encontram-se em um estágio extremamente evoluído de sua vida pessoal e social, tendo já satisfeitos as necessidades pessoais e de convivência humana em sociedade, bem como suas necessidades básicas, salvo exceções (8,7% dos entrevistados). Tais constatações merecem ser observadas pelos gestores públicos de modo a compreender as necessidades de seus servidores para consigo mesmos e para com a administração.

A maior parte dos causídicos da AMZOP (73,9%) está no último nível de satisfação pessoal e profissional, permitindo concluir que a elevação educacional se mostra como elemento para se chegar à autorrealização, e não a outras necessidades intermediárias ou básicas, as quais já se mostraram saciadas/satisfeitas.

Necessário destacar que a motivação pode ser compreendida como a associação de vontades, com objetivos e comportamentos, visando a satisfação de algum tipo de necessidade. Assim, a educação continuada pode se mostrar como um estímulo ao autoconhecimento, espontaneidade e criatividade dos causídicos, de modo que o conhecimento adquirido pelos servidores retorne em prol da administração e dos administrados.

Ante o resultado apresentado, Appugliese (2010), em consonância com a conclusão acima trazida, indica que a capacitação dos servidores públicos realmente fica no ápice da Pirâmide de Maslow:

A capacitação dos servidores públicos [...] pode se encaixar no topo da pirâmide de Maslow, pois ela atende as necessidades individuais de autorrealização. **O indivíduo predisposto e motivado no seu ambiente organizacional busca aquisição e aprimoramento de conhecimentos. A motivação interior abre novas**

possibilidades para que o servidor se capacite e assuma novos desafios em sua vida profissional. (grifou-se)

O site SBCoachin (2018) apresentou um artigo trazendo conceitos, esclarecimentos e aplicação da Pirâmide de Maslow, ilustrando uma adaptação da pirâmide para o ambiente profissional, indicando que a satisfação das necessidades pode trazer profissionais mais felizes e motivados com seu ambiente laborativo:

Base: descanso físico e mental, salário suficiente, disponibilidade de horários para alimentação e pausas durante o expediente.

2º nível: garantia de estabilidade, bom salário, ambiente de trabalho seguro e livre de acidentes.

3º nível: boas relações com lideranças e pares, construir amizades no ambiente de trabalho, sentir-se acolhido pelas pessoas da empresa.

4º nível: ser reconhecido pelos seus resultados, ganhar aumentos ou prêmios, ter sua opinião como profissional respeitada.

Topo: possuir autonomia em suas decisões, participar de determinações importantes para a empresa, exercer uma função que gosta e para a qual está capacitado, utilizar suas habilidades criativas e de resolução de problemas no dia a dia.

Partindo desta afirmação, e considerando o resultado da indagação de número 17, é possível afirmar o desejo dos burocratas jurídicos em ser autônomos, participarem de decisões importantes junto à administração e utilizar suas habilidades em prol da eficácia, eficiência e efetividade do serviço público, mostrando-se aptos a gozar de sua independência funcional e ser valorizados enquanto formadores de opinião e indicadores de políticas públicas, condições estas que, nos termos propostos por esta pesquisa, somente poderão ser efetivados na prática mediante promoção de sua educação continuada, o que depende dos líderes (prefeitos) das administrações municipais dos quais se encontram vinculados.

Portanto, as necessidades humanas se mostram como fatores motivacionais que levam sujeitos a alcançarem seus objetivos ou mesmo a agirem de determinadas maneiras, e não seria diferente com os servidores públicos dentro da própria administração municipal. Porém, por vezes, dependendo da motivação do servidor, a qualificação educacional pode refletir apenas como um meio para se atingir maior satisfação individual, se correlacionando indiretamente com a autorrealização (a qual pode ser alusivo ao capital cultural, incentivo da administração ou mesmo fomento do mercado privado).

Mas, considerando as intenções financeiras (busca pelo capital econômico; mobilidade social) dos procuradores já comprovadas até o momento, qual seria o papel da administração na busca da autorrealização educacional dos procuradores municipais? Teria ela que ofertar algo aos seus servidores ou os mesmos buscariam qualificação educacional voltada ao Direito

Público independentemente da colaboração do ente municipal?

Para responder a tais indagações, os advogados municipais foram questionados nos seguintes termos:

18) Eu buscaria qualificação educacional voltada ao Direito Público, principalmente:
 a) Se a administração custeasse meu curso.
 b) Se eu tivesse uma perspectiva de crescimento em minha carreira, mesmo que tivesse que pagar pelo curso.
 c) Se eu pudesse utilizar meus conhecimentos na advocacia privada, me aperfeiçoando na atuação contra outros órgãos públicos ou na defesa de agentes públicos.
 d) Porque gosto de meu trabalho e de estudar e me aperfeiçoar em meu ofício (Elaborada pelo autor, 2019).

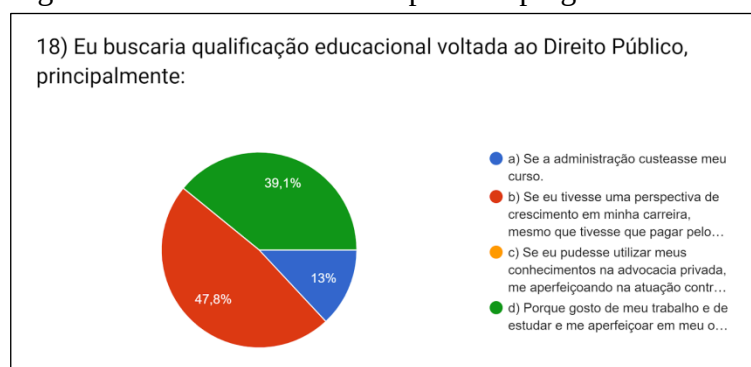
O referido questionamento tinha como objetivo interpretar as intenções qualificatórias sob um viés, praticamente, financeiro, cujas conclusões assim devem ser interpretadas:

- *Alternativa “a”* - indica que a qualificação educacional do causídico dependeria de política pública específica que custeasse seus estudos (política pública);
- *Alternativa “b”* - induz que o burocrata jurídico buscaria qualificação por conta própria, sem intermédio da administração e dispendendo de seus recursos em prol de sua elevação educacional, desde que o ente municipal lhe retribuísse/premiasse financeiramente pelo seu esforço (política pública);
- *Alternativa “c”* - afirma que o procurador se qualificaria em Direito Público desde que seus conhecimentos pudessem ser empregados não em prol do ente o qual representa, mas que pudesse utilizar seus conhecimentos na advocacia privada (mercado privado);
- *Alternativa “d”* - traduz interesse puramente intelectual voltado para o ofício público, independentemente de reflexo remuneratório (capital cultural incorporado).

Deste modo, as afirmações supra traduzem a relevância que cada procurador traz para a promoção de sua educação continuada, considerando tanto os fatores relevantes atinentes ao seu capital cultural, bem como ao enquadramento proposto por Anthony Downs e, ainda e principalmente, ponderando as motivações intrínsecas dos sujeitos objeto de investigação, considerando suas pretensões individuais e coletivas.

Assim, o questionamento apresentou os seguintes resultados:

Figura 19 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 18



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Ao que se pode observar, 60,8% (13% + 47,8%) indica que buscaria qualificação educacional voltada especificamente ao Direito Público desde que houvesse uma retribuição financeira por parte do ente municipal, seja no custeio de seus cursos (alternativa “a”), seja na premiação/valorização de sua elevação educacional, remunerando mais o causídico em face de uma carreira que assim previsse (alternativa “b”). Porém, 13% dos entrevistados informam que buscariam elevação educacional independentemente de incentivo ou retribuição por parte do município a que se encontram vinculados, indicando ser naturalmente motivados ao estudo, o que indica o reflexo de seu *habitus*, estudado no capítulo II desta pesquisa.

Percebe-se, pois, que as necessidades financeiras (indicadas nas alternativas “a” e “b”) preponderaram sobre a realização pessoal disposta na alternativa “d”, demonstrando interesse/motivação econômico, mesmo que de maneira reflexa, para a qualificação educacional.

Portanto, a motivação econômica/financeira mostrou-se preponderante nos causídicos entrevistados, mesmo que estejam em um grau mais elevado em suas necessidades pessoais (vide respostas à questão nº. 17).

Contudo, antes de se adentrar na discussão sobre a expectativa do causídico municipal dentro da administração pública, necessário entender o “por que” de ter optado pelo ofício de advogado público, apresentando-se o seguinte questionamento:

- 19)** A principal razão de ter escolhido ser Procurador Jurídico Municipal é porque:
- a) Sempre quis exercer este cargo.
 - b) Me proporciona estabilidade financeira.
 - c) É um cargo que me permite, também, exercer concomitantemente a advocacia privada.
 - d) Me sinto importante para meu município.
 - e) É um cargo que me oferece status e respeito para com os demais (Elaborada pelo autor, 2019).

As respostas se mostraram das mais diversas espécies, a saber:

Figura 20 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 19



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Nota-se que a identificação com a profissão de procurador municipal (alternativa “a”) sequer foi assinalada pelos sujeitos, o que indica certa causalidade na atual condição de advogados públicos municipais que ocupam. Mas qual causalidade seria esta?

Evidentemente questões de aspecto financeiro levaram a maioria dos profissionais a exercer tal mister, de modo que 43,5% optaram por este cargo em face da possibilidade de exercer, concomitantemente, a advocacia privada e, assim, buscar outros ganhos também no mercado advocatício particular, ao passo que 34,8% optaram pelo ofício em razão da estabilidade financeira que a carreira pública oferece.

Assim, 78,3% dos entrevistados indicou ter escolhido o cargo de procurador municipal por motivações financeiras, seja referindo-se à estabilidade econômica, seja para buscar melhor remuneração no mercado privado tendo o seu sustento garantido pela remuneração pública. Apenas 21,7% indicaram outros motivos, tais como *status*, respeito e valorização própria e para com os demais, respostas que indicam a não importância quanto aos reflexos econômicos, mas apenas sentimentos pessoais a serem realizados (topo da pirâmide de Maslow – autorrealização).

Posto que já se apresentam compreensíveis os fatores que levaram os entrevistados à carreira pública e ao posto de advogado municipal, importante, agora, adentrar nos estudos sobre as motivações educacionais dos causídicos, identificando suas razões e perspectivas na busca pelo aperfeiçoamento de sua prática jurídico-administrativa.

Os estudos de Spector (2005) e Robbins (2005) versam sobre a influência da motivação em ambientes de trabalho. Spector (2005, p. 101), especialmente, define motivação como “um estado inferior que induz uma pessoa a assumir determinados tipos de comportamentos”. Já Robbins (2005, p. 48) se posiciona no sentido de que, pela teoria de

Maslow, para a pessoa focar em seu novo objetivo é preciso saber em que nível de hierarquia da pirâmide ela se encontra.

Deste modo, a qualificação educacional do servidor também pode ser influenciada pela carreira ou pelo meio em que ele trabalha, sendo motivado conforme fatores ambientais disponibilizados pela organização, conclusão esta a que pode ser permitida chegar ante os resultados da indagação de nº. 18. Inclusive, tal premissa já restou confirmada no Capítulo II, indicando que os burocratas jurídicos são influenciáveis pelo seu meio e pelas pessoas que os rodeiam.

Appugliese (2010) fala sobre as teorias que foram desenvolvidas para estudar a motivação:

Foram criadas teorias motivacionais para entender melhor a motivação e suas possíveis implicações, a partir de observações realizadas por especialistas da área da Psicologia, em indivíduos no seu ambiente de trabalho.

[...]

Existem Teorias contemporâneas para explicar a motivação dos trabalhadores com contribuições importantes no campo de estudo da Psicologia cognitiva e de Teorias de motivação envolvendo comportamentos e expectativas no ambiente organizacional.

O psicólogo Victor Vroom desenvolveu a Teoria da Expectativa, a qual serve como base da maioria das pesquisas sobre o tema, e indicou em seu estudo que “a força da tendência para agir de determinada maneira depende da força da expectativa de que esta ação trará certo resultado, e da atração que este resultado exerce sobre o indivíduo.” (APPUGLIESE, 2010). Portanto, em face de tal teoria é possível deduzir que o servidor galgará outros níveis educacionais proporcionalmente àquilo que lhe for ofertado pela instituição (remuneração, respeito, poder, *status*, etc. – vide classificações de Marvick e Downs).

Como contraponto, importante mencionar que para Robbins (2005, p. 35), em total dissonância com as diretrizes burocráticas de Max Weber, entende que as instituições devem recompensar seus funcionários pelo seu desempenho, e não por critérios tais como antiguidade, dificuldade da tarefa ou mesmo nível de capacidade, de tal sorte que a Teoria da Expectativa tivesse ainda mais força partindo-se destas premissas.

Para Hipólito (2002, p. 79), a complexidade do trabalho no desenvolvimento de pessoal é descrita como:

[...] praticamente toda a literatura que procura esclarecer a lógica de desenvolvimento das pessoas – seja com o objetivo de equacionar a gestão de

carreiras nas empresas, seja de estabelecer programas de capacitação adequados, seja de definir o padrão remuneratório a ser atribuído aos profissionais – trabalha, implícita ou explicitamente, com a lógica de complexidade de trabalho.

Ainda é verificado na prática que os cargos servem como parâmetros para se estipular o valor da remuneração do servidor e sua promoção, porém, na iniciativa privada, segundo Fleury (2002, p. 51) “competência é um saber agir responsável, como tal reconhecido pelos outros. Implica saber como mobilizar, integrar e transferir os conhecimentos, recursos e habilidades num contexto profissional determinado”. Desta sorte, a competência é melhor remunerada na iniciativa privada ante a “premiação” na apresentação de resultados (eficácia), ao passo que o vencimento do burocrata permanecerá inalterável independentemente de sua atuação profissional (burocracia *versus* gerencialismo), ressaltados aqueles advogados públicos que já possuem carreira com elevação remuneratória.

Não há como negar, pois, que o atual modelo de gestão, cujo perfil originário restou criado por Max Weber (burocracia), pode estar em decadência, revelando-se necessária a implementação de políticas públicas que privilegiem o conhecimento técnico, a produtividade e o resultado:

A adoção de ferramentas e políticas na área de incremento à produtividade na seara pública, como remunerações variáveis, atingimento de índices e metas, e a adoção da meritocracia, até então tratados como de difícil implementação face o arcabouço jurídico disciplinador das relações entre os cargos públicos, surgem como indicativas que vão ao encontro dessa nova realidade que se apresenta como necessária para que passemos a um novo patamar de excelência na Administração Pública (BATISTELLA, 2017, p. 19).

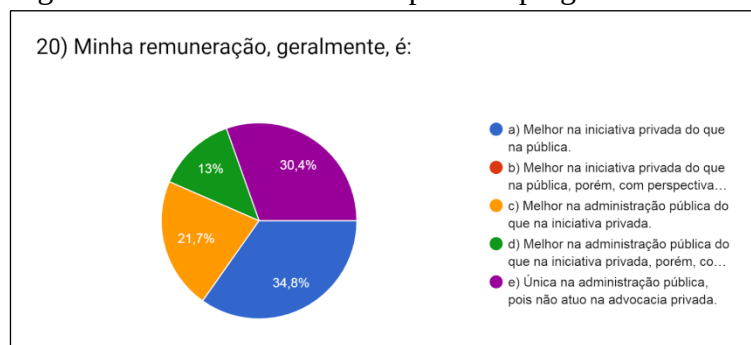
Assim sendo, os procuradores municipais, que possuem vencimento fixo, ficam *financeiramente* desmotivados a galgar novos graus educacionais e em se aperfeiçoar no seu mister e para melhor satisfazer o interesse público; este, pois, deve estar sempre aliado às pretensões individuais dos causídicos. Isso é o que se pode verificar com as respostas à seguinte pergunta:

20) Minha remuneração, geralmente, é:

- a) Melhor na iniciativa privada do que na pública.
- b) Melhor na iniciativa privada do que na pública, porém, com perspectiva de melhora na administração pública se me qualificar (posso carreira).
- c) Melhor na administração pública do que na iniciativa privada.
- d) Melhor na administração pública do que na iniciativa privada, porém, com perspectiva de melhora na advocacia privada se me qualificar.
- e) Única na administração pública, pois não atuo na advocacia privada (Elaborado pelo autor, 2019).

Destarte, pode-se destacar que apenas 21,7% adquirem remuneração melhor na administração pública do que na iniciativa privada, porém, nenhum dos entrevistados assinalou a alternativa “b”, indicando que nenhum dos procuradores possui perspectiva de melhor remuneração na administração pública caso se qualifiquem. Eis os resultados:

Figura 21 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 20



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Muitos também narraram ser melhor remunerados na iniciativa privada do que na pública (34,8%), além de 30,4% dos sujeitos entrevistados terem indicado não atuar na iniciativa privada, tendo a remuneração pública como sua única fonte de renda. Já 13% apresentam informações de que sua qualificação educacional seria melhor remunerada na iniciativa privada, ao passo que apenas 21,7% relataram ser melhor remunerados em seu posto público do que no mercado da advocacia privada.

Tais resultados, associados à questão seguinte, vêm a reforçar o fator remuneratório como elemento motivacional determinante no aperfeiçoamento do serviço público através de elevação educacional dos procuradores municipais.

Como dito acima, a Teoria da Expectativa de Victor Vroom traz três elementos essenciais: o valor, a instrumentalidade e a expectativa:

Valor: As diferentes compensações ligadas às alternativas A, B e C terão diferentes valores ("valências) para uma pessoa. Um novo emprego, por ex., poderá ter como valores positivos um maior salário e uma maior visibilidade e poderá ter como valor negativo uma carga maior de trabalho e uma mudança para outra cidade.

Instrumentalidade: Toda pessoa tem um percepção da compensação que terá se alcançar certo resultado. Ela pode, por ex., estar convencida de que se chegar a B será promovida. Essa relação entre desempenho e compensação, na linguagem de Vroom, é chamada de "instrumentalidade".

Expectativa: Uma pessoa avalia a probabilidade de obter certo resultado comparando os esforços necessários para tanto com suas próprias capacidades. Se ela entender que a probabilidade ligada à alternativa A, por exemplo, é muito baixa, ela irá fazer sua escolha entre B e C. Se ela achar que, para ela, é impossível atingir C, ela não fará qualquer esforço para isso. "Não, isso não dá para conseguir de jeito nenhum!" ou "Não tem problema; eu chego lá!" são posturas típicas decorrentes dessa expectativa. (destaques no original) (GONÇALVES, 2017)

Deste modo, com base nos elementos essenciais da Teoria da Expectativa de Vroom, o causídico municipal somente buscaria qualificação educacional caso lhe fosse ofertada a possibilidade de avaliar os pontos positivos (tais como melhor remuneração, instinto ao aprendizado, otimização de seu mister público) e negativos (ex: gasto com mensalidades, dedicação de tempo, afastamento da família) de tal desiderato – *valor*; a crença de que seu desempenho será reconhecido – *instrumentalidade*; e a possibilidade de ser recompensado pelo seu esforço, considerando que tal recompensa deve estar associada aos valores que o mesmo considera em suas escolhas na busca por elevação educacional, de modo que surja no sujeito a *expectativa* de se atingir certo resultado ante seu esforço. Portanto:

Se um determinado esforço for exercido por um indivíduo que disponibilize de meios e competências para atingir o sucesso, o resultado será um desempenho bem sucedido (expectativa esforço-desempenho).
Por outro lado, há que ter em consideração a expectativa de que, se um determinado esforço tiver sucesso será obtida uma recompensa (expectativa esforço-resultado).
(GOLÇALVES, 2017)

Portanto, a motivação em galgar novos degraus educacionais depende diretamente da multiplicação entre valor, instrumentalidade e expectativa; disso resulta a motivação do sujeito, ou seja, as razões que o influenciam a buscar qualificação educacional e estarem dispostos a seguir o rumo da educação continuada no serviço público.

De nada adiantaria a oferta de maior remuneração se a motivação não fosse legítima, se não estivesse necessariamente voltada para o bem com ou para o interesse público, ou seja, a motivação do causídico deveria estar associada a prestar um serviço com maior eficiência e eficácia, estando no foco central de suas razões, colaborando na consecução dos fins da administração municipal, além de depender de sua natural motivação para o estudo.

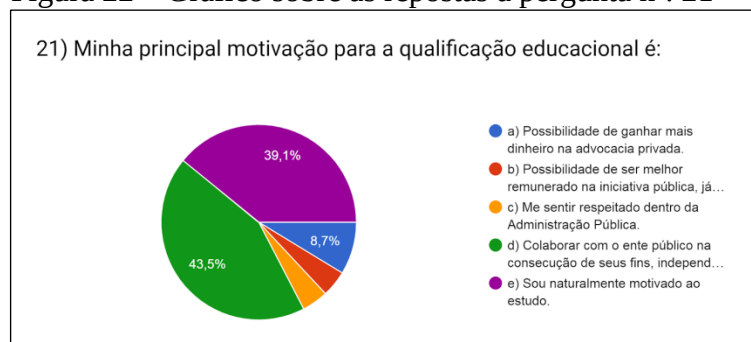
Para fazer frente a tal suposição e verificar se tais premissas se confirmam, os sujeitos foram assim questionados:

21) Minha principal motivação para a qualificação educacional é:

- a) Possibilidade de ganhar mais dinheiro na advocacia privada.
- b) Possibilidade de ser melhor remunerado na iniciativa pública, já que possuo uma carreira que me permite elevar minha remuneração.
- c) Me sentir respeitado dentro da Administração Pública.
- d) Colaborar com o ente público na consecução de seus fins, independentemente de acréscimo remuneratório.
- e) Sou naturalmente motivado pelo estudo (Elaborada pelo autor, 2019).

E as respostas não poderiam ser diferentes:

Figura 22 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 21



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Os resultados indicam que a motivação da imensa maioria dos procuradores municipais da AMZOP (82,6%) é oriunda de seu interesse no bem da administração e na realização eficaz e eficiente de seus encargos públicos (refletindo a condição da maioria de militantes e defensores – tipologia de Downs), aliada ao seu natural interesse pelo intelecto e estudo (capital cultural - *habitus*).

Tais indicativos representam a preocupação dos burocratas jurídicos com o sucesso e desenvolvimento do ente público ao qual se encontram vinculados, possuindo interesses próprios e em prol da administração na aquisição de maior nível de conhecimento voltado à área pública, o que resultaria num aprimoramento na execução de suas atividades públicas.

Não obstante, merece especial atenção o fato de o Novo Código de Processo Civil (Lei nº. 13.105/2015) ter expressamente determinado em seu art. 85, § 19, que os honorários sucumbenciais³⁷ pertencem aos próprios advogados públicos. Deste modo, além do vencimento fixo, os causídicos municipais perceberão (desde que regulamentado em legislação própria) remuneração variável conforme seu sucesso nas demandas propostas pela ou contra a fazenda pública, e que restarem vitoriosos. O referido dispositivo legal concede direito remuneratório pela efetividade da atuação dos causídicos públicos em favor da administração onde, quando vitoriosos, perceberam tal verba em seu único e exclusivo favor, onde antes tais quantias eram repassadas ao erário público.

Tal previsão legal traduz uma espécie de *plus* remuneratório, que premia a atuação efetiva dos causídicos em favor da fazenda pública, porém, em âmbito municipal, considerando os valores das demandas envolvidas e a constante gratuidade judiciária³⁸

³⁷ São os honorários que a parte perdedora de um processo judicial paga ao advogado da parte vencedora. Não se confunde com os honorários devidos por contrato (honorários contratuais).

³⁸ Benefício judicial concedido àqueles que não possuem condições de arcar com as custas e despesas processuais – geralmente àqueles que comprovem ter renda igual ou inferior a 05 (cinco) salários mínimos piso nacional. Assim, o processo tramitará de forma gratuita e, caso venha o particular a perder a ação, não lhe serão exigíveis os honorários advocatícios sucumbenciais.

concedida aos litigantes que figuram no polo adverso à fazenda municipal, o reflexo remuneratório mostra-se irrisório ou quase que inexistente, não causando reflexos significativos na “motivação econômica” dos procuradores. Porém, mesmo diante do baixo impacto financeiro, muitos municípios da região da AMZOP ainda não regulamentaram a distribuição de honorários sucumbenciais aos advogados públicos:

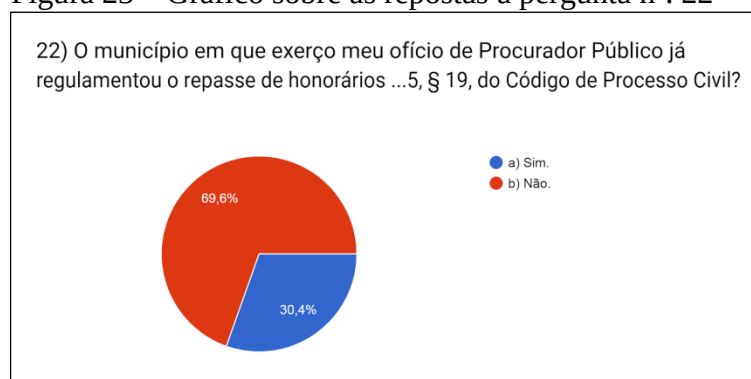
22) O município em que exerço meu ofício de Procurador Público já regulamentou o repasse de honorários sucumbenciais aos causídicos municipais, nos termos do art. 85, § 19, do Código de Processo Civil?

a) Sim.

b) Não (Elaborada pelo autor, 2019).

Dos municípios da AMZOP que possuem em seu quadro de servidores efetivos o posto de advogado, apenas 30,4% regulamentaram o pagamento de honorários sucumbenciais aos seus procuradores:

Figura 23 – Gráfico sobre as repostas à pergunta n°. 22



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

A omissão legislativa na adequação da legislação municipal à lei federal indica relapsia dos gestores na valorização dos causídicos municipais e inércia em medidas públicas que poderiam resultar em maior efetividade no serviço público, especificamente em demandas judiciais que a fazenda municipal integre nos feitos como parte.

Retomando os aspectos motivacionais e a correlação com eficiência e aprimoramento da execução das atividades públicas, Fleury (2002, p. 52), em crítica ao modelo burocrático de gestão, deduz que “é nesse contexto que o modelo tradicional de organizar o trabalho e gerenciar pessoas não está mais de acordo com a realidade das organizações”.

Fleury (2002, p.133), no seu discurso sobre aprendizagem e conhecimento, manifesta que todo processo de aprendizagem se inicia em um nível individual, ou seja, no sujeito, sendo ele a sustentação para um agir estratégico da instituição em seu dia-a-dia (consonância

com as respostas da questão de número 21). Eis a importância do capital cultural do agente público. No entanto, Soto (2008, p. 95) se atenta para uma possível dificuldade do reconhecimento individual no que se refere à necessidade de aprendizagem:

“então, porque nos custa tanto estudar e aprender [...]. Isso se deve porque a ideia que temos do conhecimento, imposta pela lógica perpetuada pelo nosso sistema cultural, não é o conhecimento real, mas o conhecimento que implica uma compreensão íntima além da consciência, uma união vivenciada do conhecedor e do conhecido.”

Portanto, Soto justifica a necessidade de o conhecimento estar aliado à cultura do servidor, e não apenas para fins remuneratórios ou específicos (vide resultado da questão de número 21); deve, pois, estar impregnado no *habitus* do burocrata, presumindo que todo o servidor deve ser competente e qualificado enquanto condição implícita e inafastável de seu mister. Tal afirmação, inclusive, colaborou na composição do título desta pesquisa, que trata do “aprimoramento” da execução de serviços públicos, pressupondo qualificação prévia do causídico e busca por uma melhor e mais eficiente/eficaz execução de seu mister.

Eboli (2002, p. 105), no que se refere ao crescimento e amadurecimento do indivíduo dentro da organização, entende que se mostra necessário um estágio de “maturação” e autoconhecimento do sujeito de modo que haja uma conscientização e internalização do real sentido da aprendizagem.

Voltando-se à gestão pública focada na competência do burocrata, Appugliese (2010) entende que “a gestão por competências constitui um parâmetro para avaliação das pessoas e para tomada de decisões sobre capacitação”, havendo uma indicação de que “sistemas de gestão por competências são exemplos de uma base a partir da qual se pode avaliar o desenvolvimento das pessoas e, daí em diante, decidir sobre ações de capacitação, carreira ou remuneração” (HIPÓLITO, 2002, p. 80).

Appugliese (2010) conclui sua ideia fazendo um *link* com os servidores públicos, correlacionando o capital cultural à capacidade de atualização do agente administrativo:

Verifica-se que a aprendizagem é intrínseca ao ser humano dotado de inteligência e capacidade para adquiri-la durante a sua existência. Os servidores públicos ao longo de anos, em suas profissões, vêm adquirindo aprendizagens e novas responsabilidades. (grifou-se)

Pode-se compreender que políticas públicas não passam de programas, atividades e ações desenvolvidas pelo Ente Público, de maneira direta ou indireta, por vezes com a participação de outras entidades, com o objetivo de assegurar determinado direito de

cidadania, seja de maneira difusa ou concentrada em determinado seguimento social, étnico, cultural ou econômico.

Para que as políticas públicas se tornem eficientes e resultem em devolução da prestação pública em favor da comunidade, imperiosa a implementação articulada desta com a gestão dos servidores que a executarão, de tal modo que possam, de maneira estratégica, atingir aos seus objetivos, ônus este de agentes encarregados da gestão pública.

A forma de gerenciar pessoas dentro de uma organização tem resultado de mudanças sociais nos últimos séculos. Não há que se olvidar, igualmente, que mudanças significativas ocorrem quanto às exigências do indivíduo com a instituição e com o conceito de *competência* (ZARIFIAN, 2011), termo este que será utilizado de agora em diante nesta pesquisa como produto de uma atuação eficaz, eficiente e efetiva.

Porém, não apenas o indivíduo influenciado por estas mudanças teve que se adaptar a esta nova realidade organizacional abarcada na competência, mas também deveria a organização aprender a aproveitar o trabalhador, bem como suas principais características, as quais seriam fundamentais para justificar e aplicar a competência ao serviço em resposta às políticas públicas ofertadas pelo governo (ZARIFIAN, 2011; FLEURY e FLEURY, 2010; DUTRA, 2011).

A Administração Pública, que deve prezar pela qualidade na prestação de seus serviços à população e eficiência no desenvolvimento de políticas públicas, necessita demonstrar que a qualidade do serviço prestado pelos seus servidores é mais importante que a quantidade de servidores que os prestam, ou seja, deve haver um investimento no intelecto do burocrata.

Portanto, necessário apresentar o aprimoramento à qualificação do servidor público como meio inicial para se alcançar maior eficácia e eficiência no serviço público, bem como a importância de políticas públicas que incentivem a qualificação do servidor, especialmente, no que tange à gestão de pessoas, de modo que o aperfeiçoamento intelectual seja direcionado à atividade pública, e não ao mercado privado.

As questões até então trazidas dão conta de atestar que os procuradores municipais são naturalmente motivados à elevação educacional, bem como buscam se qualificar em prol do interesse público e das finalidades e metas estipuladas pela administração; também têm como foco pessoal uma melhor remuneração, seja na iniciativa privada ou através do ente público.

Destarte, associando tais motivações (implícitas e explícitas) dos burocratas jurídicos, comungando ambas intenções e de modo a sustentar e atestar as informações então transcritas neste capítulo da pesquisa, os advogados municipais, sob uma perspectiva de crescimento e

progressão dentro da carreira pública, foram assim questionados:

23) Considerando que para esta pesquisa o termo “carreira” poderia ser entendido como uma política pública que correspondesse à previsão legal de acréscimo de valores quando o causídico obtivesse alguma diplomação acima da qualificação mínima para seu cargo (tal como especialização, mestrado ou doutorado), responda: a presença de uma “carreira” enquanto Procurador Jurídico me traria maior motivação na busca de qualificação educacional?

- a) Sim, porque eu teria a possibilidade de ganhar mais com o decorrer de meus anos de serviços públicos prestados.
- b) Sim, porque eu teria condições de prestar um serviço com maior eficiência, sendo devidamente remunerado pela melhora de minha produtividade.
- c) Sim, porque poderia utilizar meus conhecimentos tanto na advocacia pública quanto na advocacia privada.
- d) Não, porque não disponho de tempo, energia ou mesmo vontade de voltar a me qualificar.
- e) Não, porque acredito que já conheço tudo o que necessito conhecer para minha atuação na administração (Elaborada pelo autor, 2019).

A indagação de número 23 atente aos interesses daqueles que querem se qualificar em prol do interesse público e do aperfeiçoamento de suas práticas administrativas, bem como daqueles que buscam melhor condição financeira. Estes foram os resultados:

Figura 24 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 23



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Vejam que 9,1% dos entrevistados vê a carreira com elevação remuneratória como um fim em si mesmo, ou seja, apenas como um meio de se ganhar mais no serviço público, ao passo que o restante, ou seja, 90,9% enxerga a carreira com adicionais remuneratórios como uma forma de ser contraprestado pecuniariamente (melhor remunerado), pelo aprimoramento de sua eficiência no serviço público como resultado de sua elevação educacional e prestação de serviços com competência.

O resultado da questão de número 23 apenas reflete as respostas dadas na questão de número 21, indicando que os causídicos municipais preocupam-se com o aprimoramento de sua eficiência/eficácia no serviço público, e que a carreira remuneratória seria uma forma de

implementar esta competência no seu mister, já que se mostram naturalmente motivados ao progresso educacional em prol do interesse público (vide respostas da questão de número 21), além de necessitarem de reflexos remuneratórios para investimento em sua educação (respostas às questões de números 19 e 20), visto que ausentes políticas públicas neste sentido.

Assim, é possível observar, pelos doutrinadores acima citados e pelos resultados obtidos às indagações formuladas, que não haverá elevação intelectual ou mesmo educacional do servidor público sem que haja algum tipo de motivação aliada à adequada gestão, especialmente, nem será efetiva se o mesmo não estiver calcado em um bom capital educacional. Assim, compete ao gestor identificar os objetivos dos burocratas dentro da instituição, seus anseios profissionais e pessoais, de modo que a qualificação educacional lhe seja um motivador para resultar em algum benefício individual e, como resultado, ofertar maior eficácia e eficiência no seu mister público, fazendo com que a administração pública desfrute de sua elevação intelectual e, como resultado, seja o causídico melhor remunerado conforme os degraus educacionais que for subindo em sua carreira pública.

CAPÍTULO V - QUALIFICAÇÃO E O PARADIGMA DA COMPETÊNCIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO EFICAZ E EFICIENTE DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS

Depois da longa discussão sobre capital cultural, estrutura administrativa e motivação dos procuradores municipais à educação continuada e sua busca pelo aperfeiçoamento nas suas práticas administrativas, necessário discorrer sobre o que pode ser entendido por eficácia e eficiência no serviço público, a fim de identificar se os meios a serem ofertados pela administração corresponderão aos anseios dos causídicos e aos fins a que o ente público se destina, como representante da vontade social.

Muitos elementos já foram trazidos nos capítulos anteriores, inclusive a apresentação do termo “competência”, porém, necessário discorrer sobre determinadas particularidades e sobre os paradigmas que se apresentam a fim de se compreender tal conceito.

Nos últimos anos, após as mudanças sociais e no meio de trabalho, começaram a ser trabalhados novos conceitos acerca do ambiente laborativo, os quais passaram a repercutir nos meios doutrinários, especialmente nos estudos que conceituavam a qualificação do serviço e, pela via reflexa, na execução do mesmo por intermédio dos burocratas.

Nesta linha de raciocínio, não é demais destacar que o Estado, em respeito à Teoria do Órgão³⁹, é representado por seus agentes que atuam como se fossem o próprio Estado; agentes estes que, quando qualificados para o ofício público de maneira específica, ofertam e implementam as ações governamentais de forma mais competente e eficiente.

No que se refere à qualificação, para Friedmann (1962, *apud* TARTUCE, 2002), esta se dá pelo saber e pelo saber-fazer que são adquiridos na aprendizagem sistemática e, principalmente, no trabalho, mesclando os conhecimentos técnico e empírico.

Destarte, para o referido autor “a divisão do trabalho [...] na Administração Científica seria a degradação do saber fazer” (GODOY, 2014). Para Naville (1956 *apud* COSTA, 2007, pg. 127-142), o progresso laborativo não é determinado pela qualificação, mas sim construído socialmente, o qual deve ser compreendido a partir dele mesmo, não se mostrando o conteúdo assimilado com o trabalho, requisito determinado para estabelecer a qualificação do sujeito. O citado doutrinador prega a ideia básica da relatividade da qualificação, de tal modo que a mesma depende de elementos que devem estar presentes no ambiente social em que o sujeito estiver inserido, sendo compreendido como um armazém de saberes especializados, estáticos e formais.

³⁹ Compreende a premissa de que a conduta do agente público é atribuída ao órgão público do qual está vinculado, ou seja, quem age é o órgão por intermédio de seu agente, e não o próprio agente.

Já para Manfredi (1999, p. 81), a conceituação de qualificação esteve sempre relacionada ao crescimento socioeconômico. Para o mesmo a qualificação é a resposta para a solução do problema “sênior” presente na maioria das instituições, qual seja, a deficiência de capital humano possuidor de habilidades-chave, ou seja, de capital cultural institucionalizado específico para agentes que executam as atividades que lhes são transferidas (em outras palavras: qualificação para a execução de serviços públicos específicos).

Apesar da divergência acerca da conceituação de qualificação e dos resultados até então apresentados neste trabalho, é de clareza solar que todos os entendimentos prezam pelo crescimento do indivíduo e o benefício que se colhe desta elevação, de tal sorte que a execução eficiente de seu múnus público dependerá, inevitavelmente, da qualificação e do comprometimento dos servidores que a cumprirem, em especial dos procuradores municipais, guardiões da legalidade e do conhecimento técnico que garante a aplicação de um dos principais princípios da administração pública, qual seja, o da Legalidade (vide art. 37, *caput*, da Constituição Federal⁴⁰).

Superado o aspecto conceitual acerca da qualificação do burocrata bem como da divergência doutrinária sobre os elementos que a constituem, necessário discorrer sobre a competência do agente público na administração e, por consequência, dos causídicos municipais.

Como é de conhecimento geral, a gestão pública, especialmente a municipal, é pautada basicamente na execução de políticas públicas federais, estaduais e, por vezes, municipais, de modo que boa parte da realização de serviços municipais se dá em cumprimento de políticas públicas executadas, pois, por seus agentes públicos. Em face disso, se mostra extremamente necessária a compreensão dos dispositivos legais que regulamentam as políticas públicas, bem como possíveis consequências em eventual descumprimento, mostrando-se mais uma vez relevante o conhecimento técnico dos causídicos municipais.

A professora de Direito da USP, Doutora Irene Nohara, em entrevista ofertada ao site Pensando o Direito (2013) afirmou que “a gestão dos recursos humanos não é articulada com as políticas públicas, e com isso os servidores não são orientados em função das pautas prioritárias da agenda política do País”. Tal afirmativa resulta na ineficiência da realização de ações governamentais em razão da ausência de eficácia dos burocratas, conforme definições abaixo indicadas.

⁴⁰ Art. 37. 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 e, [...] (BRASIL, 1988).

Considerando a ausência de conhecimento específico sobre as pretensões governamentais dispostas em políticas públicas das mais diversas áreas, o burocrata inicia um processo de desmotivação e estagnação, visto que não há qualquer investimento em sua qualificação para a execução das atividades públicas. Nohara (2013), criticando a ausência de motivação dos servidores para a execução de políticas públicas, afirma que:

[...] não adianta fixar políticas públicas relevantes se a força de trabalho do Poder Público não for motivada a alcançar os objetivos. Organizar os recursos humanos na Administração Pública implica na regulamentação da avaliação periódica de desempenho, para que ela seja aplicada para desenvolver o potencial dos servidores, não com um viés punitivo. (grifou-se)

Ao que se percebe, para a referida pesquisadora não haverá regular execução dos serviços estatais planejados sem que haja investimento na qualificação do servidor público, e para esta última (qualificação), necessária a motivação do agente estatal para “abraçar a causa” e buscar os resultados almejados pelo ente público. Tais fatores dependem de uma gestão adequada dos recursos humanos e valorização da competência dos envolvidos, especialmente do burocrata jurídico na orientação e disposição procedimental acerca da execução das atividades públicas dentro da legalidade e em cumprimento aos demais dispositivos constitucionais.

Percebe-se, pois, a importância de conhecimento atualizado e qualificado do advogado municipal, tanto para executar quanto para orientar os demais no cumprimento, interpretação e realização de políticas governamentais planejadas e projetadas para satisfazer os interesses públicos, realizando-as com competência, eficácia e eficiência.

Conceituar qualificação tem sido uma tarefa árdua, ainda mais pelo fato de a definição ser mutável com o passar dos anos. Godoy (2014) ilustra perfeitamente este sentimento de transição:

A instabilidade e a imprevisibilidade dos anos 80 exigiram várias mudanças dentro das organizações, dentre elas o conceito de qualificação, que foi sendo questionado por não atender mais a um mundo em que as mudanças se tornaram regras. Naquele momento, não havia mais como dividir o mundo simplesmente em industrializado e não industrializado. Por consequência, as organizações passam a exigir do trabalhador maior capacidade cognitiva e a adaptabilidade ao ambiente de mudanças torna-se uma questão de sobrevivência.

Segundo Ribeiro (2009, pg. 101), a conceituação aceita de qualificação restou indicada pelo fato de impor ideias rígidas e alienantes sobre o crescimento do trabalhador. “Se por um lado, a qualificação poderia vir a ser um fator de segurança e isonomia, por outro havia a

possibilidade de gerar limitações e engessar o desenvolvimento do trabalhador” (GODOY, 2014).

Tinha-se, pois, o diploma como elemento caracterizador da qualificação (resultante, muitas vezes, apenas de capital cultural institucionalizado). No entanto, este mesmo diploma, que em tese caracterizar-se-ia como elemento que estabeleceria formalmente a qualificação de um servidor, não pode ser interpretado como garantia para o funcionário alcançar os resultados almejados pela administração, ou mesmo definir a capacidade cognitiva do sujeito para implementar ou manter uma atuação de qualidade, sob pena de se cair na armadilha já alertada por Pierre Bourdieu, descrito anteriormente neste trabalho que traduz a falsa crença que o diploma traz ao capital cultural do sujeito (*se tenho diploma, tenho conhecimento suficiente para a prática*), sendo irrelevante como um fim em si mesmo.

No entender de Dutra (2011), com o fenômeno da globalização o mercado de trabalho passou a exigir nas atividades administrativas maior rapidez e agilidade na solução de situações de maior complexidade, assim como a flexibilização de seus agentes em face da instabilidade do ambiente, bem como das relações comerciais. Deste modo, estas organizações passaram a necessitar de um perfil diferenciado de pessoas, especialmente daquelas com maior autonomia e dinamicidade e que possam assumir responsabilidades com as políticas públicas criadas e desenvolvidas pelo Governo.

Como resultado aos novos problemas enfrentados pelas organizações burocráticas, bem como da nova forma de gerir a mesma, o paradigma das competências é potencializado, demonstrando uma cobrança mais elevada do indivíduo, assim como de seu desenvolvimento necessário a atender esta demanda dentro das instituições públicas.

Outra não seria a atual realidade, conforme leciona Nohara (2013) no que se refere à atuação dos servidores nas políticas públicas:

Práticas organizacionais que primam por excelência são aquelas em que há políticas de gestão que orientam e contextualizam o trabalhador, para a viabilização de um sistema racional de progressão funcional. Mas fizemos uma sugestão ainda mais efetiva: que haja a criação, em âmbito constitucional, do Plano de Gestão da Força de Trabalho, sendo obrigatório para todos os entes federativos, inspirado nas práticas orçamentárias e sujeito a contínuas revisões em função das novas conjunturas. A principal peça do plano corresponderia à **formulação de um inventário pormenorizado da situação funcional dos servidores, de sua qualificação, bem como capacitação**, para que haja a deliberação racional na mobilização dos recursos humanos presentes, **permitindo-se que as políticas públicas sejam executadas em sintonia com a força de trabalho existente.** (grifou-se)

Para uma melhor compreensão do paradigma das competências, imperioso trazer

alguns outros posicionamentos de renomados autores sobre o conceito de competência ciente, destarte, da importância da experiência prática para a qualidade do serviço público. No entanto, por não ser este o foco do presente trabalho, sua importância será apenas referenciada, sem maiores aprofundamentos.

Ribeiro (2009, p. 110-118) entende que os estudiosos sobre o tema dividem a conceituação de competência em duas visões distintas: os franceses dão ênfase às relações sociais e à capacidade do indivíduo em influenciar as pessoas com a finalidade de mobilizar e aplicar recursos, partindo-se do pressuposto que competente é aquele socialmente reconhecido como tal e que promove realizações aprovadas por seus semelhantes. Já os americanos enfatizam as ações e os resultados, de tal modo que a competência estaria relacionada com a capacidade de o sujeito alcançar resultados superiores aos resultados anteriores.

Para Godoy (2014), a corrente norte-americana segue o trinômio CHA para analisar as competências do indivíduo, o qual significa:

- C = conhecimento (saber);
- H = habilidade (fazer); e
- A = atitude (ser).

Como relatado supra, a corrente norte-americana preza pela efetividade e pelo êxito na execução dos trabalhos e tarefas do burocrata (necessário relembrar que *eficiência* corresponde à realização correta de determinada atividade, ao passo que *eficácia* implica em obter os resultados almejados e *efetividade* à relação entre eficácia e eficiência).

De maneira crítica, Marilena Chaui despreza a corrente norte americana de tal sorte que a execução de determinada atividade deve estar atrelada ao conhecimento de toda a instituição e de todas as atividades por ela realizadas, não podendo o burocrata se limitar a atuar apenas naqueles limites em que lhes forem determinados, sob pena de poder ser manipulado e não poder evoluir dentro da organização, o que talvez seja efetivamente seu objetivo, visto que “é mais racional e mais eficaz que cada trabalhador tenha uma função muito especializada e não deva realizar todas as tarefas para produzir um objeto completo” (CHAUI, 2016, p. 55).

Apesar das diferentes abordagens acerca do conceito de competência, Ruas (2011, p. 249) acredita que este o trinômio CHA permanecesse como referência doutrinária, pois para ele o conhecimento é “saber”, habilidade é “saber-fazer” e atitude é “saber ser/agir”.

Por outro lado, segundo a corrente francesa, a conceituação de competência tem uma discussão mais enfática no que se refere aos valores sociais e reconhecimento desses valores sociais pelos outros, ou seja, o conhecimento é mensurado pelos valores sociais do ser e do

reconhecimento que este recebe pelos seus semelhantes (comunidade). Nada mais seria, pois, do que o conhecimento prático, ou seja, o saber-fazer, com reconhecimento e validação social, o que implicaria, em tese, numa ideia de eficácia (ao invés de eficiência).

Nesta linha (corrente francesa), Terezinha Azerêdo Rios, de forma complementar, entende que competência não compreende apenas saber fazer, mas sim, saber fazer *bem*, de tal sorte que sua “definição de *saber fazer bem* como sinônimo de competência, em princípio, aproxima-se da posição dos educadores que apresentam essa ideia do saber fazer bem numa dupla dimensão: *técnica e política*” (RIOS, 2005, p. 46). Para a citada autora, os aspectos políticos e técnicos compreendem a necessidade de o sujeito dominar o conhecimento de tal sorte que sua competência se dará tanto em seu aspecto social enquanto profissional e pessoal (conduta socialmente aceita), quanto na área técnica propriamente dita:

Afirmo que o *saber fazer bem* tem uma dimensão técnica, a do *saber* e do *saber fazer*, isto é, do domínio dos conteúdos de que o sujeito necessita para desempenhar seu papel, aquilo que se requer dele socialmente, articulado com o domínio das técnicas, das estratégias que permitam que ele, digamos, “dê conta de seu recado”, em seu trabalho. Mas é preciso saber bem, saber fazer *bem*, e o que me parecer nuclear nesta expressão é este pequeno termo – “bem” – porque ele indicará tanto a dimensão *técnica* – “eu sei bem geografia”, portanto, tenho um conhecimento que me permite identificar istmos e penínsulas, distinguir planaltos de planícies, ou “eu sei fazer bem tricô”, isto é, domino bem certos recursos, consigo manejar as agulhas e executar certas receitas etc. – quanto uma dimensão *política* - ; eu faço bem o meu trabalho de geógrafa ou eu trabalho de tricoteira, isto é, vou ao encontro daquilo que é desejável, que está estabelecido valorativamente com relação à minha atuação. Como vimos, o conceito de *bem* não deve ser entendido como numa perspectiva metafísica; o que se entende por *bem* responde a necessidade *historicamente definidas*, pelos homens de uma determinada sociedade (RIOS, 2005, p. 47/48).

Portanto, pela corrente francesa, o saber fazer bem depende de uma repercussão positiva na sociedade e em favor do indivíduo.

Zarifian (2011) traz seu próprio conceito de competência, entendendo que o sujeito deve ser autônomo e ter o devido reconhecimento pela instituição, a qual deve promover a responsabilidade de seus funcionários:

“[...] competência é ter a capacidade de agir em situações imprevisíveis e inesperadas utilizando de conhecimentos práticos e ter reconhecimento da noção de competência através do julgamento feito pelos outros, em termos sociais e financeiros.”

Presente, mais uma vez, pois, a perspectiva de eficácia administrativa ao invés de eficiência, dando um enfoque mais gerencial do que executório das políticas públicas em busca da efetividade. Porém, considerando que a administração brasileira é burocrática e,

portanto, regida pelo seu princípio máximo da Legalidade, o conhecimento do causídico público é indispensável na compreensão e orientação dos demais agentes que executarão suas atividades públicas sem que nenhuma irregularidade seja ventilada. Somente assim é que poderá se dizer que houve a realização de um serviço de maneira competente.

Já Fleury e Fleury (2010, p. 189-211), entendem que a competência não se resume a um armazenamento de saberes puramente teóricos, e também não se define com conhecimentos especiais ou exclusivos (*know-how*) do sujeito, de maneira isolada. No entendimento dos citados autores, o conhecimento é atingido quando integrado com outros saberes e com a experiência prática. Assim, às competências devem ser agregados valores e repercussões positivas tanto para o funcionário quanto para a instituição pública.

Necessário destacar que a experiência dos burocratas jurídicos municipais progride com o passar do tempo, porém, não se resume única e exclusivamente à movimentação de processos judiciais, mostrando-se indispensável a qualificação educacional para apresentar soluções aos mais variados percalços que rotineiramente são postos aos causídicos, independentemente da experiência prática que já tenham obtido em suas atividades.

Bonzanini (2016), em sua tese de doutorado, em consonância com os posicionamentos acima ilustrados, também corrobora com o entendimento de que o diploma, por si só, não traduz a competência do sujeito, qualidade esta que merece ser conquistada mediante solução de problemas que lhe são postos no transcorrer de sua vida profissional, *verbis*:

[...] a passagem do primado do ter uma habilitação, um certificado, uma qualificação ou uma carteira profissional foi substituído pelo discurso do ser competente. Assim, além da formação e do grau acadêmico alcançado, cada indivíduo que pretenda ingressar no mercado de trabalho precisa demonstrar sua competência, através de comportamentos, conhecimentos e capacidades satisfatórias às situações e aos problemas que possam surgir ao longo da sua vida profissional [...] (BONZANINI, 2016, p. 80).

Por esta lógica, não há como dissociar o desenvolvimento do indivíduo do desenvolvimento da instituição, de tal modo que um depende do outro, mostrando-se indissociável a interação entre agente público e administração. Outro não é o resultado quando se trata de atestar a eficácia (obtenção de resultados) ou não da implementação de uma política pública ou ação governamental específica. Eis a importância de se estudar o capital cultural dos procuradores para a presente pesquisa, partindo-se do seu desenvolvimento enquanto ser humano social e intelectual.

Nesta mesma ótica, Fleury e Fleury (2010, p.190) afirmam esta conclusão definindo competência como “um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar,

transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo.” Destarte, o reconhecimento da qualificação pela instituição e do saber agir adquiridos pelo sujeito é que irá elevar o saber ao *status* de competência.

Como visto, não basta a obtenção de diploma para que o servidor seja considerado competente. Tal regra também vale para os causídicos públicos, cujos aperfeiçoamentos, especializações, mestrados e doutorados devem ser voltados à sua atuação pública, e não a outros interesses privados ou pessoais, de modo que só assim haverá uma melhora na promoção de seus serviços públicos e resultarão em atividades realizadas por servidor competente e resultantes em conduta eficiente, eficaz e efetiva.

Para Zarifian (2011, p.22), a exigência do processo produtivo é modificada para o entendimento no processo de trabalho, de modo que o intelecto passa a ser maior exigido do que a força, especialmente no labor dos procuradores municipais. Assim, entender da política pública ou ação governamental proposta é questão determinante para prever o resultado de sua implementação prática.

Esta nova perspectiva passa a indicar um novo “modelo de competência”, de tal sorte que há delegações de responsabilidades, bem como modificações de sistemas de classificação e remuneração (ZARIFIAN, 2011), compreendendo uma atuação do burocrata com eficiência e eficácia, mesclando o “fazer bem” com o “saber fazer”, promovendo uma atuação efetiva e competente.

Portanto, um mero treinamento específico de um ou dois dias, conforme indicado pelos causídicos como a única forma de incentivo educacional ofertado pelos municípios da AMZOP (vide respostas à questão de número 14) não se mostra suficiente ao atingimento da competência no serviço público.

Philippe Perrenoud, sociólogo suíço, em sua obra “construir as competências desde a escola” é muito específico em argumentar que a competência do sujeito não surge apenas do conhecimento técnico ou do “fazer bem” e “saber fazer”, mesmo que especializado, não podendo se limitar a estes, indicando a necessidade de recursos complementares:

[...] uma capacidade de agir eficazmente em um determinado tipo de situação apoiada em conhecimentos, mas sem limitar-se a eles. Para enfrentar uma situação da melhor maneira possível, deve-se, via de regra, pôr em ação e em sinergia vários recursos cognitivos complementares, entre os quais estão os conhecimentos (PERRENOUD, 1999, p. 07).

Para o autor o conhecimento, simplesmente, não é suficiente para que o agente tenha consciência e discernimento para agir diante de determinada situação concreta, visto que uma

atuação puramente racional pode não condizer necessariamente com a melhor atuação à circunstância exigida. Um burocrata que assim agir não poderá ser qualificado como competente.

Uma competência nunca é a implementação “racional” pura e simples de conhecimentos, de modelos de ação, de procedimentos. Formar em competências não pode levar a dar as costas à assimilação de conhecimentos, pois a apropriação de numerosos conhecimentos não permite, *ipso facto*, sua mobilização em situações de ação (PERRENOUD, 1999, p. 08).

Porém, que recursos complementares ou do que mais o agente público precisa para atingir a competência? O conhecimento é condição necessária da competência, mas não única ou mesmo a melhor (PERRENOUD, 1999, p. 07). O burocrata necessita ser especialista em seu mister e, para tanto, necessita compreender a situação prática em que se encontra, de tal modo que possa associar seus conhecimentos técnicos à vivência prática e, assim, escolher os melhores caminhos e tomar as melhores decisões ao caso concreto, especialmente em favor da instituição a qual representa, considerando apenas as variáveis aplicáveis àquelas situações específicas que se encontram, de tal modo que uma mesma situação em administração diversa poderia demandar outra solução.

A construção de competências, pois, é inseparável da formação de esquemas de *mobilização* dos conhecimentos com discernimento, em tempo real, ao serviço de uma ação eficaz. Ora, os esquemas de mobilização de diversos recursos cognitivos em uma situação de ação complexa desenvolvem-se e estabilizam-se ao sabor da prática. No ser humano, com efeito, os esquemas não podem ser programados por uma intervenção extrema. Não existe, a não ser nas novelas de ficção científica, nenhum “transplante de esquemas”. O sujeito não pode tampouco construí-los por simples interiorização de um conhecimento procedimental. Os esquemas constroem-se ao sabor de um *treinamento*, de experiências renovadas, ao mesmo tempo redundantes e estruturantes, treinamento esse tanto mais eficaz quando associado a uma postura reflexiva (PERRENOUD, 1999, p. 10).

Inclusive, o especialista terá uma resposta melhor e mais rápida que outro agente público envolvido no percalço profissional que demande sua atuação:

Diante de uma situação inédita e complexa, eles desenvolvem determinada estratégia eficaz com *rapidez* e *segurança maiores* do que uma pessoa que contasse com os mesmos conhecimentos e também fosse “inteligente”. A competência do especialista baseia-se, além da inteligência operária, em esquemas heurísticos ou analógicos próprios de seu campo, em processos intuitivos, procedimentos de identificação e resolução de um certo tipo de problemas, que aceleram a mobilização dos conhecimentos pertinentes e subentendem a procura e a elaboração de estratégias de ações apropriadas (PERRENOUD, 1999, p. 09).

Destarte, é possível observar importância da formação continuada dos causídicos municipais em relação às suas próprias realidades, de tal modo que, ao estarem inseridos na administração pública e cientes de todas as realidades que os circundam, poderão tomar as melhores decisões e ofertar as melhores orientações aos seus pares e aos gestores, agindo com competência na execução de seu mister (saber o que fazer, e não apenas saber fazer – eficiência - e fazer bem – eficácia). Acredita-se, pois, que a qualificação deve ser constante e cada vez mais em graus elevados.

Infelizmente, esta não é a realidade encontrada junto aos procuradores municipais da AMZOP, visto que mais da metade dos burocratas buscou qualificação tanto para a iniciativa pública quanto para a privada, evidenciando a ausência de intenções exclusivas à qualificação pública (vide resultados da questão de número 11), o que resultou na seguinte pergunta:

24) Após a investidura no cargo de Procurador Municipal, cursei e concluí curso de Especialização, Mestrado ou de Doutorado em área voltada ao Direito Público? Qual(is) curso(s)?

a) Não.

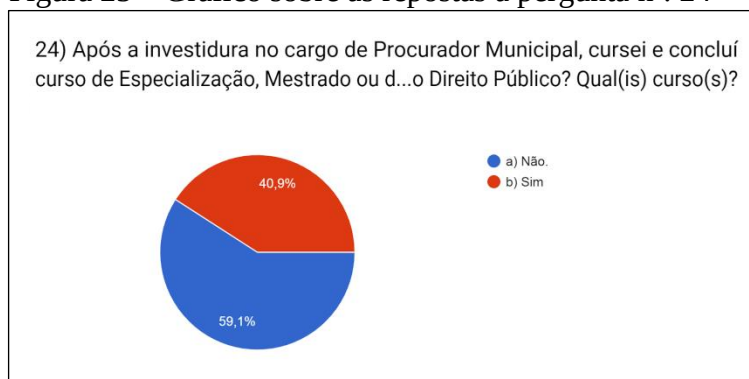
b) Sim

Caso tenha respondido "sim", indique o nome do(s) curso(s): _____

(Elaborada pelo autor, 2019).

Quando indagados, assim responderam?

Figura 25 – Gráfico sobre as repostas à pergunta nº. 24



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Daqueles 40,9% que responderam “sim”, indicaram os seguintes cursos:

- Já tinha Pós
- Direitos Fundamentais Sociais: Relações de Trabalho e Seguridade Social - o qual já havia iniciado antes de entrar na carreira
- Mestrado e Doutorado (em andamento) em Direito na URI, Campus de Santo Ângelo. Áreas de concentração: Direitos especiais. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7168619179252176>.
- Especialização em Direito Público Área de Concentração Direito Const. (Carga Horária: 390h). Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI, Brasil.

- Especialização em Direito Público
- Pós Graduação na URI-Lato Senso e Mestrado na UFSC
- Pós graduação
- Mestrado em Direito
- direito civil e processo civil
- pós graduação direito público e privado

Perceba-se, pois, que poucas foram as qualificações realizadas especificamente na área de Direito Administrativo (direito público), ou correlatas, após o ingresso dos sujeitos no serviço público.

No entanto, como já visto, o conhecimento do meio e do ambiente, ou melhor, da prática, por si só, é insuficiente, pois [...] chega um momento em que os conhecimentos acumulados *não são mais suficientes*, em que não se pode dominar uma situação nova graças a simples *conhecimentos aplicados* (PERRENOUD, 1999, p. 32). Mostra-se necessário, pois, a qualificação educacional propriamente dita e específica na área de atuação. E é aí que se mostra relevante a motivação do causídico associado ao seu capital cultural:

Acrescentemos que a perícia supõe também atitudes e posturas mentais, curiosidades, paixão, busca de significado, desejo de tecer laços, relação com o tempo, maneira de unir intuição e razão, cautela e audácia, que nascem tanto da formação quanto da experiência (PERRENOUD, 1999, p. 09).

Portanto, a excelência no serviço público, traduzindo eficácia e eficiência em competência, depende tanto do conhecimento técnico especializado, quando do conhecimento da estrutura administrativa e das intenções e motivações dos burocratas na busca por qualificação. E é sobre a construção e interpretação destes elementos que a pesquisa ora realizada mostrou-se voltada à:

- a) História, cultura, ambiente e intenção escolar – capital cultural;
- b) Motivações, desejos, anseios na ascensão educacional (em favor da administração pública ou do mercado privado);
- c) Gestão de pessoas e de potencialidades;
- d) Promoção de atividades eficazes e eficientes, focadas na competência do agente, mediante políticas públicas que fomentem a especialização.

Estes fatores, associados, dão condições ao leitor de interpretar “de onde veio” o sujeito objeto de investigação, “o que pretende” e “para onde quer ir”, vinculando suas intenções e anseios ao interesse público presente em sua educação continuada. Esta leitura é possível em face das perguntas realizadas aos mesmos, amparadas em aportes teóricos de renomados doutrinadores.

Os seres humanos certamente têm a faculdade, ancorada em seu patrimônio genético, de construir competências. Contudo, nenhuma competência é estimulada desde o início. As *potencialidades* do sujeito só se transformam em competências efetivas por meio de aprendizados que não intervêm *espontaneamente*, por exemplo, com a maturação do sistema nervoso, e que também não se realizam da mesma maneira em cada indivíduo. Cada um deve *aprender* a falar, mesmo sendo geneticamente capaz disso. As competências, no sentido que será aqui utilizado, são *aquisições*, aprendizados construídos, e não virtualidades da espécie (PERRENOUD, 1999, p. 20).

Apesar de se ter ciência que Perrenoud trabalha seu conceito de competência voltado para o mercado privado, em alguns aspectos e sob algumas perspectivas seu entendimento se ajusta à ideia desta pesquisa, qual seja, a qualidade voltada para o serviço público (e não para a iniciativa privada).

Ante as mudanças observadas, no cenário contemporâneo é possível destacar que é imprescindível que a administração pública conte com servidores autônomos e empreendedores, sendo que outrora a direção da instituição buscava pessoas obedientes e disciplinadas. Portanto, a eficiência e efetividade da ação governamental e promoção do interesse público depende do engajamento do próprio servidor (eficácia).

É possível observar que a instituição moderna muda seu foco, passando a prezar pelo desenvolvimento ao controle, contratando pessoas que acreditam e reconhecem que o desenvolvimento, para ser completo e satisfatório, deve ser mútuo (da organização e do indivíduo). Portanto, exige-se do burocrata comprometimento integral com a instituição, especialmente com potencial possível de criação, ação e resposta a estímulos do ambiente (DUTRA, 2011, p. 17).

Percebe-se, deste modo, que a educação continuada (para alguns, aprendizagem contínua) deve ser o foco das organizações modernas, não podendo ser diferente com a administração pública. Mister compreender, por oportuno, que educação continuada nada mais é do que a constante atualização do sujeito em todos os âmbitos de sua vida profissional, acadêmica ou mesmo pessoal, especialmente, com o objetivo de valorização dos trabalhadores (ALDO JUNIOR, 2017). Destarte, seu capital cultural é determinante para o prosseguimento de sua qualificação.

Senge (2010) entende que a compreensão da instituição de que o indivíduo deve ser encorajado a buscar o conhecimento de forma constante, se capacitando e sendo influenciado a solucionar problemas, faz com que esta (instituição) tenha resultados expandidos de forma contínua e ininterrupta. Ele entende que este perfil empreendedor do sujeito reflete no empreendedorismo da organização, de tal modo que a aprendizagem individual reflete a

aprendizagem da organização. Como resultado, se tal premissa fosse imposta à administração pública, o usuário/cidadão, como destinatário dos serviços públicos, seria melhor beneficiado em face da qualificação contínua dos servidores administrativos.

Inclusive, este foi o indicativo da propensão dos procuradores quando indagados ao momento que se encontram em suas vidas (questão de número 17, correlacionada com a Pirâmide de Maslow), demonstrando que a maioria dos burocratas jurídicos encontram-se em um estágio extremamente evoluído de sua vida pessoal e social, tendo já satisfeitos as necessidades pessoais e de convivência humana em sociedade, bem como suas necessidades básicas, estando predispostos à utilização de sua criatividade, à solução de problemas, interpretação e aceitação dos fatos, avanço intelectual, e aceitação de novos desafios.

Godoy (2014) acredita, pois, que, para a aprendizagem da organização deve ser investido na aprendizagem individual:

A aprendizagem individual não é garantia de que ocorra a aprendizagem organizacional, porém esta não ocorre sem que se invista no individual. [...] essa ligação entre o individual e a organização é uma questão de convergência de interesses pessoais com os organizacionais.

Não há, pois, como considerar o crescimento apenas do sujeito sem ponderar a resposta, o resultado dado à instituição do qual esteja o mesmo vinculado, a qual deve se dar de maneira equilibrada e interativa, não sendo automática e lógica a progressão da organização em face da progressão de seu agente.

A construção de uma competência depende do equilíbrio da dosagem entre o trabalho isolado de seus diversos elementos e a integração desses elementos em situações de operacionalização. A dificuldade didática está na gestão, de maneira dialética, dessas duas abordagens. É uma utopia, porém, acreditar que o aprendizado sequencial de conhecimentos provoca espontaneamente sua integração operacional em uma competência (ÉTIENNE e LEROUGE, 1997, p. 67 *apud* PERRENOUD, 1999, p. 10).

Portanto, a educação continuada deve promover o aprendizado do servidor desde que a qualificação seja correlata com as suas atividades desempenhadas dentro da administração pública, e desde que haja interesse da administração (interesse público) em qualificar cada vez mais seus servidores para uma melhor execução dos serviços públicos. Godoy (2014) explica bem esta dinâmica:

A aprendizagem em equipe depende fundamentalmente do alinhamento e do desenvolvimento da capacidade da equipe de gerar os resultados. Acontece o alinhamento quando um grupo de pessoas funciona como um todo convergindo suas

energias num mesmo sentido. A visão do grupo passa a ser a visão de cada um, não há o sacrifício dos interesses pessoais em prol do grupo e, sim, a influência da visão compartilhada na visão individual.

Assim, sob tal perspectiva, a qualificação não pode ser individual e pontual, mas sim coletiva e relacionada aos cargos de maior relevância no âmbito administrativo, como se fosse o desenvolvimento de uma política pública de promoção à educação continuada.

Porém, Gil (2011) entende se tratar de uma relação delicada, visto que muitas vezes para se alcançar os objetivos e o desenvolvimento da instituição e do agente, imperiosa a descentralização do poder, de tal modo que haja independência entre superior e subordinado e que as habilidades e tomada de decisões ocorram independentemente da interferência da autoridade superior, sendo imprescindível a autorização prévia do responsável para que os funcionários exponham suas soluções. Como já relatado em momento anterior desta pesquisa por Ben Schneider, muitos burocratas municipais, em especial os jurídicos, ainda permanecem “vítimas” de interesses privados e escusos de seus governantes, visto que estes se utilizam da administração pública com fins eleitoreiros e ofertando cargos de assessoria jurídica a advogados despreparados e pretensiosos, privando os procuradores concursados de evoluir e demonstrar sua técnica jurídica em favor do interesse público. Marilena Chaui (2016, p. 57) retrata bem esta realidade ao afirmar que “a Organização é competente, enquanto os indivíduos e classes sociais são incompetentes, objetos sociais conduzidos, dirigidos e manipulados pela Organização”.

Para que o resultado seja positivo, a independência na gestão e execução de ações governamentais deverá ser precedida de conhecimento técnico por parte do burocrata. Appugliese (2010) assim se posiciona sobre a qualificação de servidores públicos, indicando a necessidade de aprendizagem contínua do indivíduo:

No Brasil, a modernização que se tenta imprimir ao serviço público exigirá servidores com mais qualidade profissional, para que isso ocorra torna-se necessário que haja uma aprendizagem contínua destes servidores dentro de uma esfera dinâmica do trabalho.

Deste norte, imperiosa a criação de mecanismos que incentivem o burocrata à educação continuada e o motivem para tal. O governo federal, com a finalidade de definir uma política e de estabelecer algumas diretrizes para o desenvolvimento dos servidores integrantes da Administração Pública Federal, editou o Decreto nº. 5.707/2006. Appugliese (2010), confirmando a iniciativa do Governo Federal, assim se posiciona sobre o referido diploma legal:

Com o intuito de definir uma política e estabelecer diretrizes para desenvolvimento dos servidores da administração pública federal foi criado o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 objetivando suprir a necessidade de constante capacitação do funcionalismo público, de forma que esta capacitação possa proporcionar aos servidores a aquisição de competências individuais e coletivas.

O Decreto 5.707/2006 possibilitou a criação de uma Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e tem entre algumas de suas finalidades: a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, para isso, deve haver um desenvolvimento permanente do servidor público. Esta política deve divulgar e gerenciar ações no sentido de capacitar servidores visando a eficiência e eficácia da prestação dos serviços públicos. (grifou-se)

Percebe-se que a importância da qualificação constante do servidor foi reconhecida pelo governo federal quando da edição do Decreto nº. 5.707/2006, vindo a trazer alguns conceitos em seu art. 2º, especialmente sobre capacitação, gestão por competência e eventos de capacitação, *verbis*:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por:

I - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;

II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição; e

III - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, Decreto 5.707, 2006).

No art. 9º do referido diploma legal, considera-se treinamento regularmente instituído quaisquer das ações previstas no inciso III supra transcrito, de tal modo, inclusive, poderá o agente público se afastar da execução de suas atividades para cursar pós-graduações *lato e stricto sensu* quando incompatíveis com a execução cumulativa de seu mister. Veja-se o texto normativo:

Art. 9º Considera-se treinamento regularmente instituído qualquer ação de capacitação contemplada no art. 2º, inciso III, deste Decreto.

Parágrafo único. Somente serão autorizados os afastamentos para treinamento regularmente instituído quando o horário do evento de capacitação inviabilizar o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor, observados os seguintes prazos:

I - até vinte e quatro meses, para mestrado;

II - até quarenta e oito meses, para doutorado;

III - até doze meses, para pós-doutorado ou especialização; e

IV - até seis meses, para estágio.

Art. 10. [...]

§ 4º A licença para capacitação poderá ser utilizada integralmente para a elaboração de dissertação de mestrado ou tese de doutorado, cujo objeto seja compatível com o plano anual de capacitação da instituição. (BRASIL, Decreto 5.707, 2006)

Como resultado, os mais diversos órgãos federais têm estipulado, mediante legislação própria, acréscimos financeiros aos burocratas que colarem grau em qualificação educacional superior à exigida para seu cargo, incentivando, também, financeiramente a capacitação do servidor federal.

Restou visível o incentivo federal à educação continuada do burocrata, seja para a realização de cursos de aperfeiçoamento ou especialização (*lato sensu*) ou mesmo de mestrado, doutorado ou pós-doutorado (*stricto sensu*), de tal sorte que os municípios da AMZOP poderiam adotar o mesmo para com seus servidores, especialmente aos causídicos, que são profissionais-chave na orientação, fiscalização e promoção de atividades públicas dentro da legalidade, moralidade e impessoalidade. Ainda, Appugliese (2010) entende que o constante aperfeiçoamento do servidor deve servir como base sólida à inovação tecnológica:

Ministrar cursos de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e especialização e cursos de pós-graduação *stricto sensu* de mestrado e doutorado que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em Educação, Ciência e Tecnologia, com vistas ao processo de geração e inovação tecnológica.

Outro não é o entendimento do especialista francês Gilles Jeannot, pesquisador e integrante da revista Francesa de Administração Pública, o qual prega a ideia que “a capacidade de oferecer serviços públicos de qualidade depende das condições de trabalho do agente público. A eficiência das ações pressupõe o preparo do indivíduo e essa qualificação depende muito da organização” (BRASIL, 2013).

Para o referido estudioso, o servidor público não deve apenas saber, mas saber-fazer bem e ter poder para tanto, sendo que somente assim é possível a produção de resultados. É possível identificar, pois, a necessidade de antes de fazer, saber-fazer, o que só será adquirido através de conhecimento e intelecto do agente público. E tais condições apenas poderão ser atingidas através da educação continuada com cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, e não com meros treinamentos ou aperfeiçoamentos simplórios e de curtíssima duração. Nestes tipos de cursos qualificatórios é que serão os causídicos moldados a pensar e propor alternativas diversas à administração, fugindo do *fordismo* de suas atividades, visto que os treinamentos apenas vêm a fomentar tal atuação pública.

Considerando que capacitação nada mais é do que um processo deliberado e permanente de aprendizagem, com o intuito de contribuir para o desenvolvimento da instituição por intermédio do desenvolvimento do indivíduo, Estados e Municípios deveriam oferecer aos servidores o crescimento da consciência de seu papel enquanto agente integrante

e construtor de uma sociedade eficiente e produtiva, por intermédio de seu trabalho, remunerando aqueles que cumprirem com seu papel social e institucional, especialmente na identificação e solução de problemas do ambiente de trabalho.

Necessário, portanto, que haja uma política pública de incentivo ao desenvolvimento intelectual do procurador municipal para que o mesmo, assim, possa executar com eficiência e eficácia as ações governais determinadas pelas agentes hierarquicamente superiores. Evidente, pois, que o sucesso na execução das atividades públicas não depende única e exclusivamente da ideologia⁴¹ governamental, mas sim de diversos outros fatores, tais como a qualificação/capacitação do servidor público e a gestão de agentes da Administração que irão atuar nos referidos programas governamentais, dependendo de uma gestão adequada de pessoal e da consciência da instituição, que deve assimilar que seu funcionário será o precursor das mudanças e das evoluções da organização.

Inclusive, não há qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade em se estipular uma carreira própria apenas aos advogados municipais em detrimento dos demais, visto que é notória a presença de adicional de qualificação para a categoria de professores, e não aos demais, não havendo impedimento legal ou mesmo constitucional que impeça o gestor de criar uma carreira com adicional de qualificação específico aos seus procuradores municipais. Um típico exemplo é a Lei do Estado do Rio de Janeiro nº. 5.760, de 29 de junho de 2010, que criou adicional de qualificação apenas para servidores do quadro permanente de apoio à Procuradoria Geral do Estado. Ou seja, o adicional de qualificação é concedido apenas a determinada categoria de servidores que atuam na procuradoria estadual, e não aos demais servidores que não atuam junto ao órgão de representação judicial do Estado Fluminense.

A capacitação do servidor mostra-se como condição determinante à realização da eficácia e eficiência no serviço público, este último elevado a *status* de princípio constitucional através da Emenda Constitucional nº. 19/1998, que alterou o texto do *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Porém, para a realização dos objetivos da Administração, dentre eles a prestação de serviços públicos de qualidade, imperioso que haja investimento na qualificação educacional de seus advogados, seja na oferta de cursos de pós-graduações, seja na repercussão remuneratória daquele que se qualificar e for digno de merecer tal benesse, devendo ser pregada uma consciência institucional de investimento, promoção e gestão

⁴¹ Marilena Chaui (2016, p. 53) entende que “Ideologia é um conjunto lógico, sistemático e coerente de representações (ideias e valores) e de normas ou regras (de conduta) que indicam e prescrevem aos membros de uma sociedade o que devem pensar e como devem pensar, o que devem valorizar e como devem valorizar, o que devem sentir e como devem sentir, o que devem fazer e como devem fazer. Ela é, portanto, um corpo explicativo (representações) e prático (normas, regras, preceitos) de caráter prescritivo, normativo, regulador, [...]”.

eficientes e que premiem resultados.

Apesar da difícil realidade brasileira enfrentada pelas Administrações deste país, não se pode distanciar da ideia de que educação e ensino são sinônimos de desenvolvimento social e institucional, devendo o ente público buscar a qualificação de seus burocratas ao invés de abarrotar órgãos administrativos de agentes públicos desprovidos de preparo e intelecto necessários à persecução da Administração Pública, qual seja o bem comum através da execução de suas políticas públicas.

No entanto, dadas as evidências óbvias deixadas pelo mercado privado e seus atrativos aos causídicos municipais, não foi feito estudo específico sobre tal assunto, sendo considerado apenas como uma variável na motivação educacional dos procuradores públicos, e não como um fim em si mesmo.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo investigar a existência de fatores externos e/ou internos que influenciam na educação continuada dos procuradores municipais da AMZOP-RS como meio para se aprimorar a qualidade na execução de serviços públicos, identificando se a qualificação educacional dos mesmos é motivada pelo seu capital cultural, pela oferta de políticas públicas ou pelo próprio mercado privado, já que os causídicos públicos podem acumular a advocacia privada em conjunto com a advocacia pública.

Os sujeitos de investigação foram colaborativos e complacentes com a pesquisa e com o pesquisador, não se verificando maiores dificuldades na obtenção dos dados. No entanto, para se chegar às respostas em face das indagações formuladas, o trabalho se desenvolveu em cinco capítulos específicos que, em seu contexto, permitiram atingir os resultados esperados.

O **primeiro capítulo** ilustrou, sob a perspectiva de uma pesquisa hermenêutica e qualitativa, todos os aspectos metodológicos utilizados no curso da investigação, desde a delimitação da população (apenas servidores concursados), métodos de abordagem e de procedimento (dedutivo e monográfico, respectivamente), além da tipologia de pesquisa ser a bibliográfica e levantamento através do método prosopográfico, utilizando-se de pesquisa descritiva e realizando a análise dos questionários através de procedimentos estatísticos, longitudinais e da Escala Nominal. Todos estes procedimentos e técnicas metodológicas foram rigidamente seguidos pelo pesquisador, mostrando-se determinantes para alcançar os resultados ora apresentados.

No **segundo capítulo** houve uma apropriação do estudo de Pierre Bourdieu acerca do capital cultural, estudo este que permitiu identificar que em virtude dos pais dos advogados serem detentores de razoável grau educacional, em sua maioria, o acesso ao capital cultural dos burocratas jurídicos se mostrou preponderante na forma incorporada e/ou institucionalizada, ressalvadas situações específicas. Importante mencionar, também, que tomou-se conhecimento que a esmagadora maioria dos procuradores são originários de famílias de entre as classes média-intermediária e baixa.

Verificou-se também, que o gosto pela leitura e pelo intelecto dos procuradores se mostrou influenciado pelos familiares e amigos, resultando pouco determinante a condição financeira dos pais, confirmando aquilo que Bourdieu denomina de aprendizado “osmótico”, de modo que o ambiente familiar e escolar contribuiu com o aprendizado do sujeito. No entanto, também restou comprovado que se deposita na escola e nos professores a esperança de aprendizado mais técnico ou específico, acreditando que o diploma ou o resultado

promovido pela escola seja suficiente para a o intelecto do profissional, indicando uma certa tendência à promoção e fomento do capital cultural institucionalizado ao invés do incorporado ou objetivado. Destarte, tais resultados indicam que os causídicos municipais, em sua maioria, foram estimulados ao estudo e à leitura através da escola, demonstrando uma preponderância do estabelecimento educacional como fator estimulador ao conhecimento, já que famílias de baixa renda tendem a depositar na escola as esperanças de verem seus filhos qualificados e aptos a buscar o sucesso profissional (capital cultural institucionalizado). Porém, a independência dos causídicos em relação à escola foi observada quando seus pais possuíam intelecto para lhes auxiliar, ou condições financeiras para reforçar o estudo com professores particulares.

Portanto, como regra geral, o professor e a escola se tornaram mais importantes no aprendizado e gosto pela leitura quando os pais dos estudantes possuíam baixo grau de instrução, aliado aos poucos recursos financeiros e à ausência de atividades extracurriculares de reforço.

Poucos causídicos municipais tiveram a possibilidade de obter conhecimento jurídico em seu seio familiar ou social, ou mesmo através da cultura jurídica própria (modos incorporado ou institucionalizado). Os resultados demonstraram que aqueles advogados oriundos de famílias com melhores condições financeiras tiveram a possibilidade de agregar conhecimento jurídico ao seu capital além daquele transmitido pelos professores na graduação, ao passo que aqueles que necessitavam trabalhar durante seus estudos, apenas tiveram a universidade como fonte de conhecimento jurídico.

Quanto às intenções em cursar Direito, foi possível observar que o investimento no capital jurídico se deu com o objetivo principal de ascensão da classe social do advogado, à época, para outra superior, trazendo, mesmo que de forma implícita, o interesse econômico e na mobilidade social quando da realização do curso de Direito, restando demonstrado o interesse econômico na qualificação jurídica. Os sujeitos que optaram em cursar Direito por, historicamente, se identificarem com tal área do conhecimento e, também, por ver no Direito uma maneira de atingir seus objetivos pessoais e sua autorrealização enquanto ser humano, traduzem um sentimento pessoal do sujeito, um “querer” voluntário (*habitus* racional) ou involuntário (*habitus*) que se refletiu na escolha do curso de Direito.

Tais dados se traduzem em uma receptividade à influência de amigos e familiares e uma ausência de *habitus* com a área jurídica, indicando que o interesse no Direito surgiu apenas na escola ou em ambiente coletivo (pais, amigos, colegas, etc.), e não de maneira originária e incorporada. Portanto, os burocratas jurídicos se mostraram influenciáveis pelo

seu meio, indicando elevado potencial para aderir aos comportamentos daqueles que o rodeiam.

Em face dos resultados é notável que tenha havido uma nítida influência externa na escolha da maioria dos procuradores em optar pelo curso de Direito, visto que seu âmbito de relacionamentos e a indicação e fomento da leitura por parte da escola mostraram-se determinantes na escolha desta área de conhecimento, refletindo num *habitus* e, por consequência, em uma opção que fosse mais útil ou satisfatória aos seus anseios do que, necessariamente, a si mesmos. O interesse no Direito, apesar de “mascarado” pela afinidade, era preponderantemente econômico e com o fito de alterar (para melhor) a condição financeira dos sujeitos entrevistados.

Portanto, foi possível concluir que um agente público desprovido de capital cultural incorporado, que busca intelecto no curso superior de Direito com o único intuito de produzir capital econômico (riqueza) com seu conhecimento (por simples estratégia econômica), somente galgará outros níveis educacionais (pós-graduação) mediante retribuição econômica.

Já no **terceiro capítulo**, onde se discutiu a estrutura burocrática e o comportamento dos servidores públicos, foi possível atestar que as garantias e diretrizes indicadas por Max Weber não atendem nem aos interesses públicos, nem aos dos próprios burocratas jurídicos, visto que seu sistema burocrata não mais se reverte eficácia e eficiência no serviço público.

As respostas aos questionários indicaram que os municípios da AMZOP são compostos por advogados públicos efetivos que, em sua maioria, preocupam-se consigo, com seus colegas e com o ente público; são leais à suas instituições e perseguem o poder tanto em benefício próprio quanto para implementar suas metas e objetivos organizacionais, além de buscar o poder com o objetivo de controlar e influenciar políticas em âmbito macro sem olvidar, contudo, o benefício do trabalho junto à organização demonstrando, também, comprometimento com a comunidade em geral e com o interesse público da administração municipal.

Foi possível observar, também, que mesmo sendo a maioria dos causídicos agentes com interesses mistos, tanto pessoais quanto em prol da administração pública, não deixaram de perseguir, também, interesses voltados ao mercado, cuja qualificação também teve como enfoque o retorno financeiro, não estando sua atenção voltada apenas para o interesse público ou para sua progressão dentro da administração. Portanto, a qualificação profissional buscada pelos procuradores indicou como foco a advocacia pública e privada, e não somente a advocacia pública, o que indica o interesse dos advogados municipais na remuneração do mercado privado da advocacia, mesmo aqueles que possuem carreira que remunere a

qualificação do procurador municipal, atestado que o mercado privado e o interesse econômico ainda se mostram presentes mesmo naqueles municípios em que há a presença de políticas públicas qualificatórias.

A eficiência fordista ainda se mostrou como única prioridade das administrações da AMZOP, não ofertando meios para o desenvolvimento intelectual para o atingimento de metas definidas pela administração (eficácia), muito menos a associação de ambos os institutos (efetividade). A realidade identificada é de que, como regra geral, os advogados públicos aprendem seu ofício na prática, com pouco ou quase nenhum incentivo da administração à sua qualificação educacional, dependendo o seu desempenho efetivamente de seu capital cultural.

Apesar de ser identificada uma leve tendência das universidades em preparar os estudantes para a atuação na administração pública, se mostrou latente a indicação de que os procuradores municipais não receberam, em suas graduações, os conhecimentos necessários para a execução de suas atividades, tanto na iniciativa pública quanto na privada, de modo que não se vislumbrou situações de elite educacional ou de centralização estatal entre os advogados municipais da região da AMZOP, a qual se mostrou deficiente na formação de seus burocratas jurídicos, não permitindo aos mesmos optar ou ter acesso ao conhecimento para fins de centralização estatal ou mesmo de elite de poder no mercado da advocacia privada. Ou seja, os procuradores públicos da AMZOP, em sua maioria, assumiram serviços na administração sem treinamento específico e sem a oferta, em regra, de qualificação por parte da administração, resumindo esta, por vezes, a oferecer cursos de capacitação ou treinamentos breves (isto quando o faz, visto que muitos municípios sequer isto oferecem).

Portanto, foi possível notar que as administrações dos executivos municipais da AMZOP não têm como prioridade a qualificação de seus causídicos efetivos, resumindo-se, na maioria das vezes, a ofertar um simples treinamento esporádico e, por vezes, por solicitação do próprio burocrata, e não por oferta do ente público, demonstrando a ausência de políticas públicas de relevância, que prezassem pela educação continuada dos advogados.

Por outro lado, o **quarto capítulo**, o qual teve como enfoque a discussão sobre aprendizagem e motivação como condições para o aprimoramento à qualificação profissional do servidor e o incentivo do mesmo a uma educação continuada, veio a comprovar que as necessidades humanas se mostram como fatores motivacionais que levam sujeitos a alcançarem seus objetivos ou mesmo a agirem de determinadas maneiras.

Com base na Pirâmide de Maslow, verificou-se que dos burocratas jurídicos possuem desejos em ser autônomos, participar de decisões importantes junto à administração e utilizar

suas habilidades em prol da eficácia, eficiência e efetividade do serviço público, mostrando-se aptos a gozar de sua independência funcional e ser valorizados enquanto formadores de opinião e indicadores de políticas públicas, condições estas que somente são possíveis de serem efetivados na prática mediante promoção de sua educação continuada, o que depende dos gestores das administrações municipais. A maior parte dos causídicos da AMZOP está no último nível de satisfação pessoal e profissional, permitindo concluir que a elevação educacional se mostra como elemento para se chegar à autorrealização, e não a outras necessidades intermediárias ou básicas, as quais já se mostraram saciadas/satisfeitas.

Apesar de a maioria dos burocratas jurídicos se encontrarem em um estágio extremamente evoluído de sua vida pessoal e social, tendo já satisfeitos as necessidades pessoais e de convivência humana em sociedade, a motivação econômica/financeira mostrou-se preponderante nos causídicos entrevistados, mesmo que estejam em um grau mais elevado em suas necessidades pessoais. Tais resultados vêm a reforçar o fator remuneratório como elemento motivacional determinante no aperfeiçoamento do serviço público através de elevação educacional dos procuradores municipais.

Diante de tais apontamentos, também restou comprovado que boa parte dos procuradores municipais buscava qualificação educacional voltada especificamente ao Direito Público desde que houvesse uma retribuição financeira por parte do ente municipal, seja no custeio de seus cursos, seja na premiação/valorização de sua elevação educacional, remunerando mais o causídico em face de uma carreira que assim previsse, demonstrando, pois, que as necessidades financeiras preponderaram sobre a realização pessoal, priorizando o interesse/motivação econômico, mesmo que de maneira reflexa, para a qualificação educacional, ainda que a maioria dos advogados municipais tenha relatado que a motivação à educação continuada seja oriunda de seu interesse no bem da administração e na realização eficaz e eficiente de seus encargos públicos.

Assim, foi possível constatar, pelos resultados obtidos, que não haverá avanço intelectual ou mesmo educacional do servidor público sem que haja algum tipo de motivação aliada à adequada gestão, especialmente, nem será efetiva se o mesmo não estiver calcado em um bom capital educacional. Portanto, compete ao gestor identificar os objetivos dos burocratas dentro da instituição, seus anseios profissionais e pessoais, de modo que a qualificação educacional lhe seja um motivador para resultar em algum benefício individual e, como resultado, ofertar maior eficácia e eficiência no seu mister público, fazendo com que a administração pública desfrute de sua elevação intelectual e, como resultado, seja o causídico melhor remunerado conforme os degraus educacionais que for subindo em sua carreira

pública.

Não bastasse, a omissão legislativa em regulamentar a carreira dos procuradores municipais e em adequar da legislação municipal à legislação federal quanto aos honorários sucumbenciais, indica certa relapsia dos gestores na valorização de seus profissionais e inércia em medidas públicas que poderiam resultar em maior eficiência no serviço público.

Ao final, o **quinto e último capítulo** tratou da qualificação e do paradigma da competência para a implementação eficaz e eficiente de ações governamentais, trazendo em seu bojo discussões sobre a gestão moderna e a necessidade de fomento à qualificação dos servidores municipais para se atingir a competência na execução de suas atividades.

A instituição moderna deve mudar seu foco, passando a prezar pelo desenvolvimento ao controle, contratando pessoas que acreditam e reconhecem que o desenvolvimento, para ser completo e satisfatório, deve ser mútuo (da organização e do indivíduo). Assim, deve ser exigido do burocrata comprometimento integral com a instituição, especialmente com potencial possível de criação, ação e resposta a estímulos do ambiente.

Portanto, a educação/aprendizagem continuada deve ser o foco da administração pública moderna, merecendo ser ofertada constante atualização do sujeito em todos os âmbitos de sua vida profissional, acadêmica ou mesmo pessoal, especialmente, com o objetivo de valorização dos procuradores.

O servidor público não deve apenas saber, mas saber-fazer bem e ter poder para tanto, sendo que somente assim é possível a produção de resultados. É possível identificar, pois, a necessidade de antes de fazer, saber-fazer, o que só será adquirido através de conhecimento e intelecto do agente público. E tais condições apenas poderão ser atingidas através da educação continuada com cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, e não com meros treinamentos ou aperfeiçoamentos simplórios e de curtíssima duração. Nestes tipos de cursos qualificatórios é que serão os causídicos moldados a pensar e propor alternativas diversas à administração, indicado a solução de problemas do ambiente de trabalho, fugindo do *fordismo* de suas atividades, visto que os treinamentos apenas vêm a fomentar tal atuação pública.

Necessário, portanto, que haja uma política pública de incentivo ao desenvolvimento intelectual do procurador municipal para que o mesmo, assim, possa executar com eficiência e eficácia as ações governais determinadas pelas agentes hierarquicamente superiores.

Todo este estudo teórico e prático (via questionário) mostrou-se pertinente para que fosse possível trazer uma resposta ao seguinte problema de pesquisa: **a educação continuada dos procuradores municipais da AMZOP, como meio de realização eficaz e eficiente dos serviços públicos, é motivada pelo seu capital cultural, por políticas públicas**

qualificatórias ou pelo mercado privado?

Como até então estudado e pelas conclusões ora apresentadas, a resposta não poderia ser outra: *pelos três*. Justifica-se.

O **capital cultural** se mostrou importante motivador à educação continuada especialmente em razão da formação do mesmo nos procuradores municipais, o qual se deu prioritariamente na escola e por intermédio de familiares e amigos. O incentivo ao estudo e à graduação jurídica, além de demonstrar a passividade às influências alheias dos advogados, comprovou que o *habitus*, seja ele próprio ou racional, fomenta o indivíduo à promoção da educação continuada, forçando o sujeito, mesmo de maneira involuntária, a buscar mais conhecimentos e procurar realizar com maior qualidade seus afazeres, refletindo em uma execução eficaz e eficiente das tarefas públicas dos causídicos.

Ainda, o desejo pelo intelecto tem como fundamento as bases familiares, de amigos e escolar, indicando que em face da parca renda da maioria dos genitores dos burocratas jurídicos entrevistados, houve uma atenção especial à educação, permitindo o convívio com livros e professores dedicados, suprimindo eventual falta de capital cultural incorporado pelo institucionalizado.

Portanto, sem desejo ou interesse pelo conhecimento, ainda que involuntariamente manifestado através do *habitus* dos sujeitos de pesquisa, de nada adiantaria a promoção educacional por parte da administração pública a uma educação continuada se o estudante/procurador não estivesse aberto ou disposto a adquirir conhecimentos em prol do interesse público.

Já o **mercado da advocacia privada** restou indicado de maneira indireta quando manifestado interesse econômico específico dos procuradores em se tratando de qualificação educacional.

No curso desta pesquisa o fator econômico mostrou-se deveras relevante aos procuradores, os quais afirmaram, em sua maioria, buscar qualificação educacional voltada para a administração pública e para o mercado privado, indicando uma tendência a buscar complementação de renda na advocacia particular em face da possibilidade de acumulação de tais ofícios (advocacia pública e privada). Portanto, o mercado privado mostrou-se relevante para o fomento educacional dos sujeitos que, por vezes, aproveitam-se dos conhecimentos adquiridos em razão da advocacia privada, para sua atuação enquanto advogados públicos, colaborado, mesmo que de maneira reflexa, na execução de serviços com maior competência, vindo o ente público a se beneficiar indiretamente deste fator motivacional.

Por fim, as **políticas públicas**, apesar de ausentes na maioria dos municípios da AMZOP, merecem destaque não pela sua implementação atual, mas sim pela sua relevância. Boa parte dos procuradores afirmou que, caso existisse algum tipo de política pública que lhe premiasse financeiramente pela elevação intelectual, ou que custeasse sua educação continuada, certamente iriam galgar novos degraus educacionais voltados a áreas de interesse de seu ofício, cujo conhecimento seria revertido diretamente em favor do interesse público e de suas atividades, as quais seriam aperfeiçoadas em face da oferta de carreira por parte do ente público.

Apesar das três variáveis (capital cultural, mercado privado e políticas públicas) terem demonstrado elevada relevância na educação continuada dos causídicos municipais a fim de promover o aperfeiçoamento de seu mister voltado a uma execução eficaz e eficiente, não merece ser desconsiderado o fato de que não há qualquer garantia de melhora no serviço público caso o advogado municipal postule qualificação, devendo o gestor municipal estar atento às virtudes de seu pessoal e maneja-los da maneira que mais for satisfatória ao interesse público, aproveitando-se de suas potencialidades e conhecimentos adquiridos especificamente para a atuação que se pretende executar. Por exemplo: de nada adianta fomentar a elevação educacional de um procurador municipal na área de processo civil e execução fiscal (áreas afetas à advocacia pública), se o mesmo será designado para trabalhar com licitações ou parecer jurídicos que não demandem atuação processual (áreas também afetas à advocacia pública).

Assim, a gestão competente das atividades dos procuradores, aliada ao fomento de elevação educacional com base em uma carreira que apresente adicionais qualificatórios, recompensando financeiramente os advogados públicos pela sua educação continuada, associada a critérios de produtividade e merecimento, podem ser indicativos de uma política pública que se traduza em eficácia, eficiência e competência na execução dos serviços prestados pelos procuradores municipais da região da AMZOP, dependendo de uma visão inovadora e moderna dos prefeitos municipais de tal região, a fim de promover o bem maior perseguido pela administração, qual seja, o interesse público.

A presente pesquisa é apenas o “ponta pé inicial” do estudo sobre a motivação dos procuradores municipais, merecendo ser devidamente socializada e aperfeiçoada com estudos mais abrangentes, além de ofertar a metodologia adequada para estudos do mesmo gênero, podendo se estender a outros profissionais da área pública de modo que seja possível o desenvolvimento e apresentação de políticas públicas que atendam às necessidades tanto do ente público quando dos burocratas.

REFERÊNCIAS

- ALDO JUNIOR: Educação continuada e sua importância no mercado de trabalho. **UniDBSCO**. Disponível em: <<https://www.domboscoead.com.br/pos-graduacao/noticias/educacao-continuada-e-sua-importancia-no-mercado-de-trabalho/572>>. Acesso em: 15 jul. 2018.
- ALMEIDA, Ana Maria F. A noção de capital cultural é útil para se pensar o Brasil? *apud* PAIXÃO, Lea Pinheiro; ZAGO, Nadir (Org.). **Sociologia da educação: pesquisa e realidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- ALVES, Alda Judith. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 77, p. 53-61, São Paulo, SP, 1991.
- APPOLINÁRIO, F.; ATLAS, (Ed.) **Dicionário de Metodologia Científica**. São Paulo, SP: Atlas, 2007.
- APPUGLIESE, Marcilene Maria Enes. Capacitação dos servidores visando eficácia dos serviços públicos: um estudo de caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. **Lume – repositório Digital** – Campus Cubatão (IFSP), 2010, Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/40407>>. Acesso em: 18 mar. 2018.
- BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide aparecida de Souza. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo, SP: Pearson Prentice Hall, 2007.
- BATISTELLA, Gerson Luís. Profissionalização da Administração Pública. **Revista Master**, Rio Grande do Sul, 151 ed., p. 19, mai./jun. 2017. ISSN 2236-5737. Disponível em: <http://crars.org.br/img_system/Master%20-151%20-%20para%20web.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- BONAMINO, Alicia, ALVES, Fátima, FRANCO, Creso, CAZELLI, Sibeles. Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, p. 487 a 499, set./dez. 2010. ISSN 1413-2478. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27515491007>>. Acesso em: 11 Jul. 2018.
- BONZANINI, Osmar Antonio. **Análise crítica do corpo de conhecimentos exigido aos contadores do Brasil**. Tese (Doutorado em Gestão) – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, Portugal, 2016.
- BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Maria Anilce Nogueira e Afrânio Catani (Organizadores). 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- _____; PASSERON, Jean-Claude. **Os herdeiros: os estudantes e a cultura**. Tradução de Ione Ribeiro Valle e Nilton Valle. 1. ed. Florianópolis, SC: UFSC, 2014.

_____. **Sociologia**. Tradução de Paula Monteiro e Alícia Auzmendi 2. ed. São Paulo, SP: Ática, 1994.

BRASIL. A melhoria da gestão pública depende da qualificação do servidor. **Planejamento, desenvolvimento e gestão**. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/a-melhoria-da-gestao-publica-depender-da>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. Decreto 5.707, 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº. ADI 231, rel. min. Moreira Alves. **Aplicação das Súmulas no STF**. Súmula 43. 17 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2348>>. Acesso em: 25 set. 2018.

BUARQUE, Daniel. Ben Ross Schneider: Avanços históricos do Brasil não se perdem por crise. Blog do Brazilianismo. **UOL Notícias**, mai. 2016. Disponível em: <<https://brasilianismo.blogosfera.uol.com.br/2016/05/01/ben-ross-schneider-avancos-historicos-do-brasil-nao-se-perdem-por-crise>>. Acesso em: 10 Jul. 2018.

BULST, Neihard. Sobre o Objeto e o método da prosopografia. **Politeia: História e Sociedade**, Vitória da Conquista, v. 5, n. 1, 2005.

CANCIAN, Renato. Burocracia: Max Weber e o significado de “burocracia”. UOL Educação Pesquisa Escolar. **UOL Notícias**, abr. 2007. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/burocracia-max-weber-e-o-significado-de-burocracia.htm>>. Acesso em: 10 Jul. 2018.

Capital cultural in Artigos de apoio Infopédia. Porto: Porto Editora, 2003-2018. Disponível em: <[https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/\\$capital-cultural](https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/$capital-cultural)>. Acesso em: 11 Jul. 2018.

CARNEIRO, Thiago Rodrigo Alves: Faixas Salariais X Classe Social - qual a sua classe social? **A vida é feita de assuntos aleatórios**, jan. 2018. Disponível em: <<https://thiagorodrigo.com.br/artigo/faixas-salariais-classe-social-abep-ibge/>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

CHAUÍ, Marilena. **A ideologia da competência**. 1 ed. 1 reimp. 3 vol. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2016.

COACHING, Sociedade Brasileira de. Pirâmide de Maslow: O que é, Conceito e Definição. **SbCoaching**. Disponível em: <<https://www.sbcoaching.com.br/blog/qualidade-de-vida/piramide-de-maslow/>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

COSTA, Luciano Rodrigues. A crise do fordismo e o embate entre qualificação e competência: conceitos que se excluem ou que se complementa? *Política & Trabalho. Revista de Ciências Sociais*. nº 26, abril de 2007.

DIETRICH, Pascale; LOISON, Marie; ROUPNEL, Manuella. Articular as abordagens quantitativa e qualitativa *apud* PAUGAN, Serge (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Tradução de Francisco Morás. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

DILTHEY, Wilhelm. *Introduction to the Human Sciences apud* SCOCUGLIA, Jovanka Baracuhey Cavalcanti. A hermenêutica de Wilhelm Dilthey e a reflexão epistemológica nas ciências humanas contemporâneas. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 17, n. 2, p. 249-281, Dec. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922002000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 set. 2018.

DOMINGUES, Ivan. **Epistemologia das Ciências Humanas**. Tomo 1: Positivismo e Hermenêutica. São Paulo, SP: Loyola, 2004.

DOWNS, Anthony, **Inside Bureaucracy**. Boston: Little, Brown and Company, 1967.

DUTRA, Joel Souza. **Competências: Conceitos e instrumentos para a Gestão de Pessoas na Empresa Moderna**. 1. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2011.

ÉTIENNE e LEROUGE, 1997 *apud* PERRENOUD, Philippe. **Construir as competências desde a escola**. Tradução de Bruno Charles Magne. 1 ed. Porto Alegre, RS: Artes Médicas Sul, 1999.

EBOLI, Marisa. O Desenvolvimento das pessoas e a educação corporativa *in* FLEURY, Maria Tereza Leme (Coord.). **As pessoas na organização**. 12. ed. São Paulo, SP: Gente, 2002.

FLEURY, Maria Tereza Leme (Coord.). **As pessoas na organização**. 12. ed. São Paulo, SP: Gente, 2002.

_____, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. Desenvolver Competências e Gerir conhecimento em diferentes arranjos empresariais *in* FLEURY, Maria Tereza Leme; OLIVEIRA JR, Moacir de Miranda (Org.). **Gestão Estratégica do Conhecimento: Integrando aprendizagem, conhecimento e competências**. 1. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

FONSECA, Henrique Amorin. Teoria da Burocracia: o grande criador Max Weber. **Comunidade ADM**, nov. 2017. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/teoria-da-burocracia-o-grande-criador-max-weber/107972/>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

FONTENELLE, André. **Metodologia científica: Como definir os tipos de pesquisa do seu TCC?** Disponível em: <<http://www.andrefontenelle.com.br/tipos-de-pesquisa/>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

FORGHIERI, Cláudio Cintrão. Introdução à organização burocrática. **Revista de Administração de Empresas** [online], São Paulo, v. 20, n. 3, p. 87 a 89, jul./set. 1980. ISSN 0034-7590. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901980000300009>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.

_____. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

FRAZÃO, Dilva. Max Weber: Sociólogo e economista alemão. **Biografia**, jul. 2018. Disponível em: < https://www.ebiografia.com/max_weber/>. Acesso em: 18 nov. 2018.

FRIEDMANN, 1962 *apud* TARTUCE, Gisela Lobo Baptista Pereira. **O que há de novo no debate da “qualificação do trabalho?”: Reflexões sobre o conceito com base nas obras de Georges Friedmann e Pierre Naville**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método I**. Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. São Paulo, SP: Universitária São Francisco, 2005.

GAMBOA, Silvio Sánchez. As condições da produção científica em educação: do modelo de áreas de concentração aos desafios das linhas de pesquisa. **Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 4, n. 2, p. 78-93, jun. 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2002.

_____, Antônio Carlos. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. 1. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2011.

GODOY, Maria Tereza. (2014). **Qualificação do servidor público: implicações na gestão de pessoas na Universidade Federal de Goiás**. Researchgate. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/273772693_QUALIFICACAO_DO_SERVIDOR_PUBLICO_Implicacoes_na_Gestao_de_Pessoas_na_Universidade_Federal_de_Goias>. Acesso em: 18 fev. 2018.

GONÇALVES, Roseni de Jesus. Teoria da Expectativa de Vroom. **Web Artigos**, jun. 2017. Disponível em: < <https://www.webartigos.com/artigos/teoria-das-expectativas-de-vroom/112479/>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

HERMANN, Nadja. **Hermenêutica e educação**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003.

HIPÓLITO, José Antônio Monteiro; REIS, Germano Glufke. A avaliação como instrumento de gestão *in* FLEURY, Maria Tereza Leme (Coord.). **As pessoas na organização**. 12. ed. São Paulo, SP: Gente, 2002.

KASZNAR, Istvan Karoly. A tipologia da motivação burocrática para administradores públicos de Marvick e os constructos de Downs, Gouldner, Tullock e outros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 6, p. 5 a 20, abr. 1996. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7984/6727>>. Acesso em: 11 Jul. 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2003.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 1. ed. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda., 1986.

MANFREDI, Silvia Maria. **Trabalho, qualificação e competência profissional - das dimensões conceituais e políticas**. 1. ed. Campinas, SP: Cedes/Unicamp, 1999.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo, SP: Atlas, 2006.

MATTOS, Gabriel. Hierarquia de necessidades de Maslow. **Psico Educa**, nov. 2016. Disponível em: <<http://blogpsicologos.com.br/psicologia/desenvolvimento-humano/item/12-hierarquia-de-necessidades-de-maslow>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: Teoria método e criatividade**. São Paulo, SP: Vozes, 1992.

MONTEIRO, Lorena Madruga. Estudos de elites políticas e sociais. A contribuição da Sociologia e da História. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 12, n. 1, jan-jun, 2009.

NAVILLE, 1956 *apud* COSTA, Luciano Rodrigues. A crise do fordismo e o embate entre qualificação e competência: conceitos que se excluem ou que se complementa? Política & Trabalho. **Revista de Ciências Sociais**. nº 26, abril de 2007.

NOHARA, Irene. Entrevista: “Gestão dos servidores públicos tem que ser articulada com as políticas públicas do País”. **Pensando o Direito**. Disponível em: <<http://pensando.mj.gov.br/2013/11/22/entrevista-gestao-dos-servidores-publicos-tem-que-ser-articulada-com-as-politicas-publicas-do-pais/>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. **A tipologia de Downs para agentes burocráticos: uma análise empírica**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

PALMER, Richard. **Hermenêutica**. Tradução Maria Luísa Ribeiro Ferreira. Lisboa, PT: Edições 70, 2006.

PERONI, Bruno Oliva. Os conceitos de Eficiência e eficácia aplicados na Administração. **Comunidade ADM**, mar. 2016. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/os-conceitos-de-eficiencia-e-eficacia-aplicados-na-administracao/11965/>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

PERRENOUD, Philippe. **Construir as competências desde a escola**. Tradução de Bruno Charles Magne. 1 ed. Porto Alegre, RS: Artes Médicas Sul, 1999.

Pesquisa Quantitativa e Pesquisa Qualitativa. **Diferença.com**. Disponível em: <<https://www.diferenca.com/pesquisa-quantitativa-e-pesquisa-qualitativa/>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

RIBEIRO, Marcelo Afonso. **Psicologia e gestão de pessoas: reflexões críticas e temas afins** (ética, competência e carreira). São Paulo, SP: Vetor, 2009.

RIOS, Terezinha Azerêdo. **Ética e competência**. Coleção Questões da Nossa Época, v. 16. 15. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2005.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento organizacional**. 11. ed. São Paulo, SP: Pearson Education do Brasil, 2005.

RUAS, Roberto. Desenvolvimento de Competências Gerenciais e Contribuição da Aprendizagem Organizacional *in* FLEURY, Maria Tereza Leme; OLIVEIRA JR, Moacir de Miranda (Org.). **Gestão Estratégica do Conhecimento: Integrando aprendizagem, conhecimento e competências**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

SAFI, Mirna. A dimensão temporal dos fatos sociais: a pesquisa longitudinal *in* PAUGAN, Serge (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Tradução de Francisco Morás. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

SANTIAGO, Emerson. Patrimonialismo. **InfoEscola**, 2012. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/sociologia/patrimonialismo/>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 7. ed. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2007.

SANTOS, Izequias Estevan dos. **Métodos e técnicas da pesquisa científica**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Impetus, 2000.

SCHLEIERMACHER, Friedrich Daniel Ernest. **Hermenêutica - Arte e técnica da interpretação**. Traduzido por Celso Reni Braidá. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 1999.

SCHNEIDER, Bem Ross. A conexão da Carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 46, n. 61, p. 9 a 43, jan. 1995. ISSN 2357-8017. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/726/572>>. Acesso em: 10 Jul. 2018.

SCOCUGLIA, Jovanka Baracuehy Cavalcanti. A hermenêutica de Wilhelm Dilthey e a reflexão epistemológica nas ciências humanas contemporâneas. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 17, n. 2, p. 249-281, Dec. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922002000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 set. 2018.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina – arte e prática da organização que aprende**. 26 edição. Tradução: Gabriel Zide Neto. 26. ed. Rio de Janeiro, RJ: BestSeller, 2010.

SENNA, Ana. **Capital social e capital cultural na biblioteca comunitária Paulo Coelho das favelas Pavão-Pavãozinho/Cantagalo no Rio de Janeiro**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2015.

SIDI, Pilar de Moraes; CONTE, Elaine. A hermenêutica como possibilidade metodológica à pesquisa em educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, [S.l.], p. 1942-1954, out. 2017. ISSN 1982-5587. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/9270>>. Acesso em: 16 set. 2018.

SILVEIRA, Lucas. Estudos transversais e longitudinais. **Instituto Defesa**, mai. 2017. Disponível em: <<https://www.defesa.org/estudos-transversais-e-longitudinais/>>. Acesso em: 24 set. 2018.

SOTO, Eduardo. **Comportamento organizacional: o impacto das emoções**. São Paulo, SP: Cengage learning, 2008.

SPECTOR, Paul E. **Psicologia nas organizações**. 3. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2010.

STONE, Lawrence. Prosopografia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, jun. 2011.

TARTUCE, Gisela Lobo Baptista Pereira. **O que há de novo no debate da “qualificação do trabalho?”: Reflexões sobre o conceito com base nas obras de Georges Friedmann e Pierre Naville**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

VAZ, Luiz Gustavo Negro. A Teoria das Hierarquias das Necessidades. **Comunidade ADM**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/producao-academica/a-teoria-da-hierarquia-das-necessidades/5266/>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

WALTTER JÚNIOR. Teoria da Burocracia de Max Weber – resumo. **Estudo Administração.com.br**, jun. 2016. Disponível em: <<https://www.estudoadministracao.com.br/ler/teoria-da-burocracia-de-max-weber/>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

WEBER, Max. **Ensaaios de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro-RJ: LTC – Livros Técnicos e Científicos. Editora S.A., 1982.

WELLER, Vivian. A hermenêutica como método empírico de investigação. 2007. Trabalho apresentado no GT17- Filosofia da Educação. **Anais da 30a Reunião Anual da Anped**. Caxambu/MG, 07 a 10 set. 2007. Disponível em: <<http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT17-3288--Int.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2018.

ZARIFIAN, Philippe. **Objetivo Competência: por uma nova lógica**. São Paulo: Atlas, 2011.

APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

CAAE: 12776219.0.0000.5352

Informações para o(a) participante voluntário(a):

Vossa Senhoria está convidado(a) a participar de uma pesquisa intitulada: **“EDUCAÇÃO CONTINUADA DOS PROCURADORES MUNICIPAIS DA AMZOP-RS: EM BUSCA DO APRIMORAMENTO NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS”**, em virtude de estar investido no cargo de Procurador Jurídico Municipal de um dos municípios da AMZOP (Associação dos Municípios da Zona da Produção), sob responsabilidade do Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação da URI - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus de Frederico Westphalen, Sr. Jan Carlos Novakowski, e coordenada pela professora pesquisadora Dr.^a Silvia Regina Canan, docente da referida Universidade.

A sua participação não é obrigatória sendo que, a qualquer momento da pesquisa e sem necessidade de apresentar qualquer justificativa, você poderá desistir e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo para sua relação com o pesquisador, com a URI-FW ou com o município do qual está investido(a) em seu cargo.

O objetivo desta pesquisa é traçar o perfil dos procuradores jurídicos dos municípios integrantes da AMZOP, ilustrando uma biografia dos mesmos desde seus tenros anos até a investidura no posto de advogado(a) público(a), discorrendo sobre suas motivações à qualificação educacional e perspectivas junto à administração pública em comparação com a advocacia privada, buscando responder à seguinte indagação: a educação continuada dos procuradores municipais da AMZOP, como meio de realização eficaz e eficiente dos serviços públicos, é motivada pelo seu capital cultural, por políticas públicas qualificatórias ou pelo mercado privado? Portanto, não possui qualquer objetivo fiscalizatório correlacionado ao ente público do qual Vossa Senhoria encontra-se vinculado, não sendo o ente municipal incluso na pesquisa, motivo pelo qual prescinde de autorização específica.

Caso você decida aceitar o convite, será submetido a um questionário composto por 24 (vinte e quatro) questões de múltipla escolha, o qual ser-lhe-á encaminhado via e-mail, ou entregue pessoalmente, cujas questões tratarão de sua vida educacional, motivações e perspectivas educacionais e profissionais, tanto para a advocacia pública quanto privada.

O tempo previsto para a sua participação é de aproximadamente 05 (cinco) minutos.

Sua participação não lhe trará quaisquer riscos, visto que as respostas ao questionário não irão expor sua condição pessoal, funcional, ou mesmo irão denegrir o ente público a que está vinculado, implicando apenas em delinear seu histórico familiar, administrativo e indicar suas perspectivas junto ao ente municipal e ao mercado da advocacia privada, o que pode, eventualmente, gerar algum tipo de desconforto quando do preenchimento do questionário, tais como: cansaço, aborrecimento ou alterações de comportamento ao responder questionários; constrangimento ao responder às indagações; alterações na autoestima provocadas pela evocação de memórias; alterações de visão de mundo, de relacionamentos e de comportamentos em função de reflexões sobre satisfação pessoal e/ou profissional, etc., porém, ante a irrelevância destes danos, nenhuma reparação será advinda destas circunstâncias, visto que não ultrapassam o mero aborrecimento, aliado ao fato de que o questionário não será identificado, o que garantirá o anonimato das respostas. Eventuais manifestações acerca do ente público do qual se encontra vinculado apenas farão referência a dispositivos legais ou a condições funcionais perfectibilizadas, sem qualquer cunho depreciativo ou que implique em valoração de decisões administrativas.

Como regra geral, sua participação nesta pesquisa não lhe trará benefícios diretos e imediatos, porém, servirá como fonte de reflexão sobre seu histórico educacional, motivação à educação continuada e sobre sua carreira enquanto Procurador(a) Municipal, permitindo

ofertar alternativas ao aprimoramento na execução dos seus serviços públicos, além, obviamente, da repercussão positiva da pesquisa junto aos causídicos da região da AMZOP, a qual trará um mapeamento motivacional e funcional dos procuradores municipais, permitindo a compreensão acerca das origens e motivações educacionais de tais profissionais.

Os resultados desta pesquisa poderão ser apresentados em seminários, congressos, livros, revistas e similares, entretanto, os dados/informações obtidos por meio da sua participação serão confidenciais e sigilosos, de modo que os dados mostrarão apenas os resultados obtidos como um todo, sem revelar seu nome, instituição ou qualquer informação relacionada à sua privacidade. Apesar de todos os esforços de armazenamento seguro dos dados, os quais ficarão arquivados na residência do Pesquisador Responsável e em seus computadores pelo prazo mínimo de 05 anos (após, será dada a destinação ambiental adequada), o sigilo pode eventualmente ser quebrado de maneira involuntária e não intencional (por exemplo, perda ou roubo de documentos, computadores, pendrive, etc.).

Ser-lhe-á enviado, via e-mail ou outro meio de comunicação virtual, uma via completa da Dissertação de Mestrado, de modo que possa acompanhar os resultados da pesquisa.

A sua participação bem como a de todas as partes envolvidas será voluntária, não havendo remuneração para tal.

Vossa Senhoria não terá nenhuma despesa advinda da sua participação na pesquisa. Caso alguma despesa associada à pesquisa venha a ocorrer (impressão de material), você será ressarcido imediatamente e nos termos da lei, devendo contatar o Pesquisador Responsável via e-mail ou telefone e informar os custos suportados, indicando dados bancários para depósito da quantia devida. Não está prevista indenização por sua participação ou mesmo custeio de profissional habilitado para acompanhamento psicológico oriundo dos eventuais aborrecimentos suportados em face da realização do questionário. Ainda, ante a natureza desta pesquisa e do questionário proposto, não há qualquer risco de dano físico, material ou moral passível de indenização, porém, ao assinar este termo de consentimento, você não estará abrindo mão de nenhum direito legal.

Após ser esclarecido(a) sobre as informações da pesquisa, se Vossa Senhoria aceitar em participar deste estudo, assine o consentimento de participação, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é do Pesquisador Responsável. Já no que se refere ao questionário online, via Google Forms, sua aceitação se dará quando concordar e aceitar responder ao questionário. Em caso de recusa, você não será penalizado. Este consentimento possui mais de uma página, portanto, solicitamos sua assinatura (rubrica) em todas elas.

A qualquer momento, você poderá entrar em contato com o pesquisador principal, podendo tirar suas dúvidas sobre a pesquisa e sobre sua participação.

Assinatura do Participante: _____ Data: ____/____/2019

Caso o participante queira desistir da pesquisa ou tiver qualquer dúvida, favor entrar em contato pelo endereço abaixo.

Endereço para contato do Pesquisador Responsável:

Jan Carlos Novakowski
Rua Tupã, nº. 148, Bairro Fátima
Frederico Westphalen-RS
CEP: 98.400-000
Fone: (55) 9.8424-1984
e-mail: jan@uri.edu.br

Em caso de dúvida quanto à ética da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) da URI-FW:

Avenida Assis Brasil – Bloco 4 – Bairro Itapagé - Frederico Westphalen/RS ·
98-400-00 - Tel.: (55) 3744. 9200 -
306 - Coordenadora: Profª. Eliane Maria Balcevicz Grotto - E-mail: cep@uri.edu.br

APÊNDICE B – Questionário

01) Antes de eu completar 18 anos, algum de meus pais (considerar a maior graduação):

- a) () Tinha curso superior (completo ou incompleto).
- b) () Tinha ensino médio completo.
- c) () Tinha ensino médio incompleto.
- d) () Tinha ensino fundamental completo.
- e) () Tinha ensino fundamental incompleto.

02) Até eu completar 18 anos, a renda média mensal de minha família era de:

- a) () Até 2 salários mínimos.
- b) () De 2 a 4 salários mínimos.
- c) () De 4 a 10 salários mínimos.
- d) () De 10 a 20 salários mínimos.
- e) () Acima de 20 salários mínimos.

03) Aprendi a gostar de ler, principalmente, por que:

- a) () Meus pais liam muito pra mim.
- b) () Meus pais e/ou amigos me incentivaram à leitura.
- c) () Meus pais compravam livros pra mim
- d) () Meus professores me incentivaram a ler
- e) () Lia os livros que a escola disponibilizava.

04) Quando encontrava dificuldades em determinada matéria da escola, geralmente:

- a) () Meus pais me ensinavam e reforçavam a matéria dada na escola.
- b) () Meus pais me ajudavam a realizar.
- c) () Meus pais pagavam professores particulares.
- d) () Pedia explicações extras para o professor.
- e) () Reunia-me com demais colegas de aula para reforçar o aprendizado.

05) Meus amigos e parentes, em sua maioria:

- a) () Eram estudiosos e gostavam de leitura.
- b) () Praticavam atividades extraclasse tais como estudo de outra língua, música, teatro e atividades afins.
- c) () Frequentavam ambientes diversos porque podiam pagar por estas “coisas diferentes”.
- d) () Eram assíduos e responsáveis com os compromissos da escola
- e) () Brincavam e tratavam de estudo somente na escola.

06) Quando criança ou adolescente, fora do horário de aula, eu geralmente:

- a) () Lia livros, revistas e/ou frequentava cursos para aprender outras línguas.
- b) () Estudava as matérias trabalhadas em sala de aula.
- c) () Comprava revistas, livros e ia a eventos de arte.
- d) () Brincava com meus amigos, assistia TV, me divertia e só pegava os livros na hora dos temas de casa.
- e) () Lia os livros que mandavam ler na escola.

07) Tive acesso ao conhecimento jurídico:

- a) () Em casa com algum de meus pais.
- b) () Com parentes ou amigos próximos.
- c) () Através de livros e pesquisas, antes da graduação em Direito.
- d) () No ensino fundamental e/ou médio, através de atividades escolares.
- e) () No ensino superior, após iniciar a graduação em Direito.

08) Durante a graduação em Direito:

- a) () Eu estudava mais em casa do que na sala de aula.
- b) () Tive condições de, por determinado período, fazer estágios na área jurídica, onde aprendi mais do que em livros e nas aulas.
- c) () Comprei todos os livros e códigos indicados pelos professores.
- d) () Trabalhava durante o dia e só dispunha de tempo para estudo na hora da aula.
- e) () Tinha diversos compromissos e cuidados com a família, dedicando pouco tempo aos meus estudos.

09) Escolhi cursar Direito, principalmente:

- a) () Porque sempre me identifiquei com esta área de conhecimento.
- b) () Porque era um sonho meu e de minha família desde muito antes de iniciar o curso.
- c) () Porque era o único curso que podia pagar ou acompanhar, considerando minha condição financeira (ou de minha família).
- d) () Porque era o curso que mais me proporcionaria opções de emprego/atividades no mercado de trabalho, *status* e dinheiro.
- e) () Porque vi no curso uma maneira de atingir meus objetivos e minha autorrealização pessoal e profissional.

10) O principal motivo, quando escolhi cursar Direito, era de que:

- a) () Já tinha certeza absoluta que queria ser Procurador Municipal.
- b) () O fiz porque gostaria de prestar concursos públicos na área municipal.
- c) () Sabia que precisaria investir em meu conhecimento e dispende recursos para garantir uma vida confortável após a aprovação em algum concurso público.
- d) () Não tinha certeza de qual ofício gostaria de seguir.
- e) () Não sabia o que queria da minha vida e escolhi cursar Direito por me parecer a melhor opção ao meu alcance.

11) Considerando o reflexo pecuniário, os temas dos cursos que realizei após ter assumido o posto de Procurador Municipal (aperfeiçoamento, especialização, mestrado ou doutorado), tiveram como enfoque, em sua maioria:

- a) () Qualificação para a advocacia privada.
- b) () Qualificação para a advocacia pública.
- c) () Qualificação tanto para a advocacia privada quanto para a advocacia pública.
- d) () Qualificação para outras atividades.
- e) () Não realizei cursos de qualificação.

12) Considere a seguinte afirmativa: Durante a graduação no curso de Direito, fui preparado não apenas para prestar concursos públicos, mas sim para ser servidor público, conhecer as funções e responsabilidades administrativas, de modo que, quando assumi o posto de Procurador Municipal, já possuía conhecimento amplo da atividade administrativa municipal.

- a) () Verdadeiro.
- b) () Falso.

13) Considere a seguinte afirmativa: Durante a graduação no curso de Direito, fui preparado não apenas para conhecer e aplicar as normas jurídicas, mas sim para ser empreendedor de meu próprio negócio, investindo e sendo bem remunerado na iniciativa privada, de modo que a advocacia pública não se mostra como uma prioridade em minha atuação profissional.

- a) () Verdadeiro.
- b) () Falso.

14) O incentivo à qualificação oferecido pela Administração se dá, geralmente, através de:

- a) () Pagamento de cursos de pós-graduação, mestrado ou doutorado.
- b) () Pagamento ou oferta de treinamentos de um ou dois dias, eventualmente.
- c) () Legislação que regulamente a carreira do Procurador Municipal, ofertando condições melhores àqueles que buscam qualificação educacional.
- d) () Liberação do trabalho para realizar cursos de pós-graduação, mestrado ou doutorado.
- e) () Não oferta qualquer incentivo à qualificação.

15) A chefia da Procuradoria Jurídica, quando designada, como regra:

- a) () É dada a agente comissionado, de fora da Administração, sem considerar como condição determinante sua experiência na área pública.
- b) () É dada a agente comissionado, de fora da Administração, considerando como condição determinante sua experiência na área pública e os resultados já almejados pelo mesmo na iniciativa privada (mérito).
- c) () É dada a agente efetivo da Procuradoria, conforme critérios do gestor.
- d) () É dada a agente efetivo da Procuradoria, considerando como condição determinante sua experiência, produtividade e eficiência (mérito) nas atividades desenvolvidas em favor do ente público.
- e) () Não há cargo de chefia da Procuradoria Jurídica em meu município.

16) Quanto ao meu ofício de Procurador Municipal, me identifico mais com a seguinte afirmativa:

- a) () Gosto de receber mais responsabilidades e atividades que demandem conhecimento técnico-jurídico, desde que possa progredir na minha carreira e ganhar mais, já que o vencimento e a progressão na carreira (e do vencimento) são importantes para uma trajetória de sucesso dentro da Administração Pública.
- b) () Gosto de manter minhas atividades sem acréscimo de trabalho ou aumento de atribuições, já que prezo pela estabilidade financeira e profissional, agindo dentro das regras e de um ritmo aceitável de trabalho, enaltecendo um ambiente laborativo sadio e calmo.
- c) () Defendo a Administração e a Procuradoria, as quais devem ser protegidas em quaisquer circunstâncias, mesmo que algum problema ocorra, sendo dever de todos colaborar na divulgação de atividades públicas e exercer suas atribuições com dedicação e esmero, independente do local em que for designado ou das pessoas que integram os demais setores administrativos.
- d) () O pessoal e o dinheiro público destinados à Procuradoria devem ser efetivamente implementados neste órgão, valorizando seus integrantes e tendo como foco políticas públicas específicas com a área jurídica, reforçando que o Departamento Jurídico deve ter investimento diferenciado dos demais setores públicos ante a importância dos profissionais integrantes deste setor administrativo, os quais, inclusive, detêm condições de ofertar e colaborar na construção de políticas públicas específicas.
- e) () O principal fator que me trouxe ao serviço público foi o trabalho em favor da sociedade brasileira, tenho como objetivo atuar em favor da comunidade, utilizando de meu cargo para promover o bem comum, independente das circunstâncias, influências políticas, carreira ou remuneração, de tal sorte que prefiro ocupar um posto de liderança ao invés de executar atividades burocráticas.

17) Atualmente, a minha busca por qualificação educacional teria como objetivo, principalmente, a satisfação dos seguintes sentimentos:

- a) () Criatividade, solução de problemas, interpretação e aceitação dos fatos, evolução intelectual, aceitação de novos desafios.
- b) () Autoestima, confiança, respeito dos outros, conquista e aceitação pessoal/individual.
- c) () Amizade, bom relacionamento na família, intimidade conjugal.
- d) () Saúde física, aproximação da família, busca por preceitos morais, bem estar social.
- e) () Necessidades básicas como alimentação respiração, consumo de água e outras necessidades afins.

18) Eu buscaria qualificação educacional voltada ao Direito Público, principalmente:

- a) () Se a administração custeasse meu curso.
- b) () Se eu tivesse uma perspectiva de crescimento em minha carreira, mesmo que tivesse que pagar pelo curso.
- c) () Se eu pudesse utilizar meus conhecimentos na advocacia privada, me aperfeiçoando na atuação contra outros órgãos públicos ou na defesa de agentes públicos.
- d) () Porque gosto de meu trabalho e de estudar e me aperfeiçoar em meu ofício.

19) A principal razão de ter escolhido ser Procurador Jurídico Municipal é porque:

- a) () Sempre quis exercer este cargo.
- b) () Me proporciona estabilidade financeira.
- c) () É um cargo que me permite, também, exercer concomitantemente a advocacia privada.
- d) () Me sinto importante para meu município.
- e) () É um cargo que me oferece *status* e respeito para com os demais.

20) Minha remuneração, geralmente, é:

- a) () Melhor na iniciativa privada do que na pública.
- b) () Melhor na iniciativa privada do que na pública, porém, com perspectiva de melhora na administração pública se me qualificar (posso carreira).
- c) () Melhor na administração pública do que na iniciativa privada.
- d) () Melhor na administração pública do que na iniciativa privada, porém, com perspectiva de melhora na advocacia privada se me qualificar.
- e) () Única na administração pública, pois não atuo na advocacia privada.

21) Minha principal motivação para a qualificação educacional é:

- a) () Possibilidade de ganhar mais dinheiro na advocacia privada.
- b) () Possibilidade de ser melhor remunerado na iniciativa pública, já que possuo uma carreira que me permite elevar minha remuneração.
- c) () Me sentir respeitado dentro da Administração Pública.
- d) () Colaborar com o ente público na consecução de seus fins, independentemente de acréscimo remuneratório.
- e) () Sou naturalmente motivado ao estudo.

22) O município em que exerço meu ofício de Procurador Público já regulamentou o repasse de honorários sucumbenciais aos advogados municipais, nos termos do art. 85, § 19, do Código de Processo Civil?

- a) () Sim.
- b) () Não.

23) Considerando que para esta pesquisa o termo “carreira” poderia ser entendido como uma política pública que correspondesse à previsão legal de acréscimo de valores quando o causídico obtivesse alguma diplomação acima da qualificação mínima para seu cargo (tal como especialização, mestrado ou doutorado), responda: a presença de uma “carreira” enquanto Procurador Jurídico me traria maior motivação na busca de qualificação educacional?

- a) () Sim, porque eu teria a possibilidade de ganhar mais com o decorrer de meus anos de serviços públicos prestados.
- b) () Sim, porque eu teria condições de prestar um serviço com maior eficiência, sendo devidamente remunerado pela melhora de minha produtividade.
- c) () Sim, porque poderia utilizar meus conhecimentos tanto na advocacia pública quanto na advocacia privada.
- d) () Não, porque não disponho de tempo, energia ou mesmo vontade de voltar a me qualificar.
- e) () Não, porque acredito que já conheço tudo o que necessito conhecer para minha atuação na administração.

24) Após a investidura no cargo de Procurador Municipal, cursei e concluí curso de Especialização, Mestrado ou de Doutorado em área voltada ao Direito Público? Qual(is) curso(s)?

a) () Não.

b) () Sim.

b.1) Nome do(s) curso(s): _____