

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# Repensando as bases da administração pública brasileira: contribuições de Guerreiro Ramos sob o olhar decolonial

*Fabio Moita Louredo*  
Universidade Federal Fluminense

## RESUMO

Atualmente algumas “verdades” no conhecimento reproduzido e praticado no campo da administração pública brasileira são tomadas como universais. Percebe-se que grande parte das bases teóricas e reflexões acerca da Administração Pública como área de conhecimento são oriundas de um lócus de enunciação específico, ou seja, o lugar geopolítico e corpo-político do “sujeito”. Assim esse ensaio teórico se traduz em um esforço de reflexão sobre as bases teóricas da Administração Pública no Brasil frente à lacuna de interpretações calcadas no contexto brasileiro, sugerindo uma breve revisitação da pessoa e da obra de Guerreiro Ramos e suas contribuições ao campo. Neste sentido, a proposta de repensar as contribuições de Alberto Guerreiro Ramos sob o olhar da crítica decolonial é um movimento de reflexividade epistêmica que abre possibilidades de novas perspectivas que possam ampliar horizontes à produção de conhecimento no Sul como um projeto de resistência que auxilie a superação do lado mais obscuro da modernidade global - a colonialidade.

**Palavras-chave:** Epistemologia. Decolonialidade. Guerreiro Ramos. Administração Pública.

## ABSTRACT

Currently, some “truths” of the knowledge reproduced and practiced in the field of Brazilian public administration are considered to be universal. It is noticed that most of the theoretical bases and reflections on Public Administration as an area of knowledge start from a specific locus of enunciation, that is, the geopolitical and body-political place of the “subject”. Thus, this theoretical essay translates into an effort to reflect on the theoretical foundations of Public Administration in Brazil in the face of the gap of interpretations from the Brazilian context, suggesting a brief revisitation of the person and work of Guerreiro Ramos and his contributions to the field. In this sense, the proposal to rethink the contributions of Alberto Guerreiro Ramos from the perspective of decolonial criticism is a movement of epistemic reflexivity that opens possibilities for new perspectives that can broaden horizons for the production of knowledge in the South as a resistance project that helps to overcome the darker side of global modernity - coloniality.

**Keywords:** A B

## 1. Introdução

Atualmente algumas “verdades” no conhecimento reproduzido e praticado no campo da administração pública brasileira são tomadas como universais. Nos últimos cem anos algumas teorias dominaram o campo. O modelo burocrático de Weber focado na racionalização das ações sociais, a abordagem da gestão científica, a abordagem estrutural funcional, o modelo racional de administração construído a partir da perspectiva de Simon e o chamado humanismo organizacional prezaram pela busca da eficiência como método da ciência positiva para chegar ao conhecimento do seu objeto de estudo (Denhardt, 2012).

A partir dos anos 1970 a administração pública enfrentava a crise do modelo de bem estar social, o que culminou com um processo de transformação e adaptação a um novo cenário, protagonizado pela ascensão do movimento neoliberal, gestado de maneira mais acentuada na Inglaterra de Thatcher e nos EUA de Reagan (Paes de Paula, 2014).

Em comum, percebe-se que grande parte das bases teóricas e reflexões acerca da Administração Pública como área de conhecimento são oriundas de um lócus de enunciação

específico, ou seja, o lugar geopolítico e corpo-político do “sujeito”. Este lugar epistêmico gerado pela filosofia e as ciências ocidentais consegue criar um mito sobre um conhecimento universal e verdadeiro que encobre e oculta o sujeito da fala como também o lugar epistêmico geopolítico e corpo-político das estruturas de poder/conhecimento colonial, a partir do qual o sujeito se pronuncia (Grosfoguel, 2008).

O fenômeno da pseudo neutralidade gerada pela modernidade ocidentalista tem se estendido por diversas áreas do conhecimento, em especial nas ciências sociais. A origem europeia iluminista construiu as bases do campo a partir de práticas e da lógica de expansão imperial do Ocidente, iniciada com a “conquista/descoberta” da América no final do século XV (prática), e consubstanciada em ciências sociais no século XIX no norte da Europa (lógica), sob uma perspectiva universalista (Mignolo, 2014). No campo da administração, a ingenuidade da teoria organizacional se reflete na racionalidade instrumental inerente à ciência social dominante no Ocidente (Guerreiro Ramos, 1982).

Mesmo diante de um cenário de hegemonia euroestadunidense é possível desenvolver ciências sociais na América Latina. Diversas contribuições importantes que surgiram na América Latina foram apropriadas e/ou subalternizadas pela modernidade. Dentre as contribuições, vale destacar a Teoria da Dependência, de Theotônio dos Santos; a Colonialidade do Poder, de Aníbal Quijano; a Pedagogia do Oprimido, de Paulo Freire; a Teologia da Libertação, de Leonardo e Clodovil Boff; a Colonialidade Interna, de Pablo González Casanova; o conceito de Pensamento Fronteiriço, de Walter Mignolo; a Filosofia da Libertação e a Crítica Não Eurocêntrica do Eurocentrismo, de Enrique Dussel; e por último, mas não menos importante temos as contribuições de Alberto Guerreiro Ramos, a exemplo da *Redução Sociológica* (Segrera, 2005).

Guerreiro Ramos foi um sociólogo, intelectual e político brasileiro que pensava sobre a realidade do país visando compreender as necessidades e dilemas locais (Tenório, 2010) e mesmo após quase 40 anos de sua morte, suas contribuições teóricas tem sido constantemente revisitadas, revelando seu pioneirismo e atualidade (Lustosa da Costa & Cavalcanti, 2019). Prova desta relevância é a associação das obras de Guerreiro Ramos ao esforço para a elaboração de uma teoria pós-colonial aplicada à realidade brasileira, contudo, para Bauer, Silva e Wanderley (2019), em virtude dos conceitos e lócus de enunciação, racismo epistêmico e pensamento fronteiriço, as obras de Guerreiro Ramos e outros pensadores sociais brasileiros estariam mais alinhadas a perspectiva decolonial.

O movimento decolonial pode ser situado no âmbito das epistemologias do sul, que são o “conjunto de intervenções epistemológicas que denunciam a supressão dos saberes levada a cabo, ao longo dos últimos séculos, pela norma epistemológica dominante” (Sousa Santos, 2010, p.7). Esta perspectiva reúne autores que discordam da visão eurocêntrica de mundo e seu respectivo historicismo, criando um movimento de resistência teórico, prático, político e epistemológico, à lógica da modernidade/colonialidade (Balestrin, 2013, Adballa & Faria, 2017). Para esses autores, a colonialidade persiste por um longo período mesmo após a eliminação da dominação política do colonialismo e impõe a racionalidade da modernidade de uma perspectiva racista e meramente europeia (Wanderley, 2015).

Apesar da importância da busca de um discurso próprio encontrada nas críticas elaboradas por Guerreiro Ramos em “*A Redução Sociológica*”, “*Mito e Verdade da Revolução Brasileira*”, “*Administração e Contexto Brasileiro*” “*A Nova Ciência das Organizações*” entre outras, percebe-se que a Administração Pública no Brasil sofre, como todas as áreas das ciências sociais, as influências do colonialismo no campo. O paradigma social ocidental centrado no mercado se revela então com uma espécie de “credo”, e não de verdadeira ciência por estar baseado em premissas epistemológicas errôneas (Guerreiro Ramos, 1982). A centralidade de mercado e sua derivada racionalidade instrumental identificada por Guerreiro Ramos foi percebida por Misoczky (2004), Rocha-de-Oliveira e Ferreira (2007) e Zwick, Teixeira, Pereira, e Vilas Boas (2012) quando manifestaram a necessidade de rompimento com o “estrangeirismo” no campo e nas práticas de gestão.

Este trabalho se traduz em um ensaio teórico que pretende refletir sobre as bases epistemológicas da administração pública no Brasil sob o olhar da perspectiva decolonial e visitar as contribuições de Guerreiro Ramos como epistemologia alternativa para a produção e reprodução de conhecimento na área. Para isso será realizado uma sucinta identificação sobre

algumas bases teóricas e as origens epistemológicas dos modelos de reforma e gestão do Estado que sustentam o atual paradigma da administração pública no Brasil. Será empreendida uma breve revisão teórica sobre a crítica decolonial, seguida das contribuições do trabalho de Alberto Guerreiro Ramos presentes em suas obras.

Finalmente, pretende-se apontar para a contemporaneidade e relevância do resgate das reflexões de Guerreiro Ramos sob o olhar da crítica decolonial, abrindo espaço para que seus constructos possam aprofundar o debate epistemológico no campo e levantar abordagens teóricas e paradigmáticas alternativas (Andion, 2012).

## **2. Administração Pública brasileira: fundação prática e teórica**

O atual cenário da administração pública no Brasil deve ser analisado sob perspectiva histórica, uma vez que não é prudente entender as recentes transformações do Estado, da organização governamental e da administração pública brasileira sem resgatar os processos de formação e diferenciação histórica da estrutura estatal que se instalou no Brasil. Este olhar ao passado pode remontar à empresa colonial portuguesa do início do século XVI ou, pelo menos, ao marco da transferência da sede da Coroa portuguesa para o Rio de Janeiro e a instituição do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (Lustosa da Costa, 2008).

No sistema colonial, a administração da América Portuguesa foi caracterizada por ser uma extensão da organização e do sistema lusitano, o que para Caio Prado Júnior (1979) confirma a condição problemática da administração local, dada à falta de originalidade da metrópole para um modelo próprio de administração que fosse aderente às questões locais da colônia. Tal modelo resultou na centralização, na ausência e sobreposição de funções, no mimetismo, na profusão e detalhismo das normas, no formalismo e na morosidade. Grande parte destas disfuncionalidades foram causadas pela implementação na colônia de estruturas e instituições existentes na metrópole e do vazio de autoridade no imenso território, constituindo um organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz (Lustosa da Costa, 2008).

A posterior transferência da corte e a elevação do Brasil à integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases do Estado nacional, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento do autogoverno. Agora na condição de integrante de um império transcontinental, a nova administração brasileira devidamente aparelhada se tornava a expressão do poder de um Estado nacional, configurando-se como um ponto sem volta à condição de mera subsidiária de uma metrópole de além-mar (Lustosa da Costa, 2008). Para Caio Prado Jr., a presença da família real na América portuguesa foi um marco que acelerou o processo de independência do Brasil em relação às demais colônias americanas, uma vez que, estabelecido no Rio de Janeiro, o próprio governo metropolitano lançava as bases da autonomia brasileira ao abolir, “uma atrás da outra, as velhas engrenagens da administração colonial, e substituí-las por outras já de uma nação soberana” (Prado Júnior, 1980, p. 43).

Em contraste com o vultoso crescimento da autonomia e do aparato Estatal, a herança Colonial marcada pelo patrimonialismo e personalismo persistia e contribuía para a centralização do poder na cúpula e o autoritarismo do poder público. Estes traços distintivos da administração pública brasileira persistiram durante a República Velha e a Era Vargas (Paes de Paula, 2014), mas não impediram as primeiras tentativas de profissionalização do serviço público. Foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) no governo de Vargas, em 1933. O DASP se transformou no símbolo da busca de um Estado moderno e de uma burocracia pública profissionalizada. Na prática o departamento foi responsável pela organização do Estado com o planejamento, o orçamento e a administração de pessoal. Entre os anos de 1945 a 1964 foram realizadas várias tentativas de retomada do movimento reformista visando o fortalecimento do sistema de mérito, a profissionalização dos burocratas e organização do Estado, porém estas foram limitadas pelo populismo e patrimonialismo, criando apenas alguns bolsões de eficiência administrativa. Já no período militar (1964-1985), as reformas propostas tiveram mais êxito, já que não precisaram levar em conta as mesmas exigências e articulações políticas do período anterior (Paes de Paula, 2014).

De maneira sintética, Paes de Paula (2014) resume a história da administração pública brasileira como marcada pelo autoritarismo e por três tipos de patrimonialismo: o tradicional, o burocrático e o político. Os dois últimos moldaram a tecnocracia brasileira do regime militar, que sofisticou o uso patrimonial dos cargos públicos e reforçou o caráter centralizador do Estado.

No campo teórico, Fischer (1984) afirma que o ensaio de Woodrow Wilson publicado nos EUA em 1887 é considerado uma referência no ensino na área. Apesar disso, a autora revela que, já em 1862, José Soares de Souza, o Visconde de Uruguai, publicou o livro *Ensaio sobre o direito administrativo brasileiro*, no qual já destacava as condições de centralização e responsabilidade da empresa pública. “Como área de conhecimento e ação, a administração pública tem evoluído cumulativa e, até certo ponto, desordenadamente, ao longo de sua história” (Fischer, 1984, p. 278).

Corrêa e Passador (2019) afirmam que no ensaio de Wilson, política e administração eram vistos como elementos distintos. Em 1948 Dwight Waldo revela sua crítica à ortodoxia da gestão científica presente nas organizações públicas, de modo que seu trabalho parte do viés da Ciência Política para argumentar em favor de uma administração pública alinhada aos princípios democráticos. Na década de 1930 a administração pública estava intrinsecamente relacionada com as ciências administrativas e a partir da década de 1960 outras áreas também começam a influenciar o campo, como a ciências políticas e o ramo das políticas públicas. A busca pelo resultado e melhor desempenho impulsionou os trabalhos que apontavam para a nova administração pública na década de 1970 (Corrêa & Passador, 2019).

Para Paes de Paula (2014), as bases teóricas da nova administração pública estão constituídas nos movimentos neoconservadores, como o pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública. Os princípios legitimadores da fundação do Estado e o utilitarismo permearam o pensamento liberal durante o século XVIII e iniciaram a discussão em volta do papel do Estado na sociedade e na economia. Adam Smith e sua obra seminal *A riqueza das nações* teve protagonismo neste momento, consolidando as bases do pensamento liberal clássico, limitando a ação estatal na manutenção da segurança interna e externa, no cumprimento de contratos e na prestação de serviços públicos essenciais.

A crise econômica dos anos 1930 colocou o ideário liberal clássico sob suspeita, elevando os postulados de John Maynard Keynes como possíveis soluções à crise. Mas a teoria neoclássica resistia através da figura de Ludwig Von Mises, representando a Escola Austríaca. Juntou-se a ele Friedrich Hayek, que focou no livre mercado como solução na retomada dos regimes democráticos e da liberdade (Paes de Paula, 2014). O diagnóstico de Hayek para as instabilidades do capitalismo era o excesso de Estado e de planejamento estatal. O Estado de Bem-Estar Social foi responsabilizado pela política de aumento dos gastos públicos e a burocracia passou a ser vista como um problema (Gurgel, 2017).

Ao pensamento neoliberal, unem-se os postulados da Escola de Chicago, tendo Milton Friedman como principal expoente, e a Sociedade de *Mont Pelerin*, que foi criada como um centro dos esforços dos intelectuais defensores do livre-mercado, tendo como tripé a *London School of Economics*, a Escola Austríaca e a escola de Chicago (Paes de Paula, 2014).

Outro ramo que dá sustentação a discussão sobre as bases teóricas da administração pública é a teoria da escolha pública. As raízes deste pensamento estão nos trabalhos de Joseph Schumpeter e Kenneth Arrow, e alguns autores reconhecem que as ideias da teoria da escolha pública auxiliaram na formulação das teorias de Estado na nova direita, implementadas por Thatcher e Reagan (Paes de Paula, 2014).

Nesse contexto, a ideia de Reforma do Estado ganha estofamento e com ela o consumerismo e o *new public management*, movimentos políticos, ideológicos e técnicos que, de maneira alinhada trouxeram à tona a necessidade de adotar o mercado e a gestão privada como referências principais para a gestão do Estado. Reproduzindo a história, Inglaterra e Estados Unidos empunhavam essa vertente reformista e a exportavam para o mundo (Gurgel, 2017).

O movimento reformista se manifestava no Brasil de maneira mais acentuada nos anos 1990, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), que tinha como proposta explícita inaugurar a chamada “administração gerencial” (Lustosa da Costa, 2008). O PDRAE era evidentemente uma reprodução do que se viu nas primeiras experiências reformistas dos anos 1970 e 1980 nos países centrais, já que seu fundamento, o *new public management*, se apresentava como portador de avaliação e de solução universais (Lustosa da Costa, 2008; Gurgel, 2017).

Percebe-se que a grande maioria do conhecimento e reflexões que conduzem as práticas no campo tem seu lugar epistêmico no Hemisfério Norte, e por isso tendem a ser considerados

como modelos ideais de desenvolvimento, cuja posição de destaque nos cenários econômico e social globais situa-se em um campo intocável (Zwick, *et al.* 2012). “Essa mimese, que tem sido reproduzida já por algumas décadas na esfera do business, também se evidencia no âmbito da administração pública” (Zwick, *et al.* 2012, p. 285).

Esta seção não pretende exaurir as discussões sobre as raízes históricas e os fundamentos teóricos da administração pública brasileira. A intenção principal é revelar como o mimetismo entre os aspectos históricos da formação nacional e suas bases teóricas se traduzem na replicação de experiências externas desde os tempos da colonização, e em diversos momentos históricos, tais como “a ‘construção da nação’, a ‘institucionalização inicial’, a ‘burocratização’ e o ‘autoritarismo’; ou seja, a suscetibilidade dos países da América Latina em adotar padrões externos faz parte de sua construção histórica e está presente em suas características de nação” (Nef, 2010, p. 514). Resultado prático disto é que os diagnósticos proferidos pela Reforma do Estado na administração pública brasileira e o seu modo de implementação não obtiveram um amplo sucesso, justamente pelas peculiaridades do contexto nacional (Abrucio, 2010).

De maneira geral, o legado deixado pela reforma foi um Estado que não responde às demandas dos mais necessitados, mas é tido como mais eficiente; um mercado que atua sob a primazia do lucro e reproduz os padrões liberais do século XIX, mas que se considera moderno e inovador; e uma sociedade cada vez mais voltada para seus próprios interesses do que no passado, ainda que se considere mais interconectada e global (Gurgel, 2017). Ao passo que, do ponto de vista decolonial, defende-se a “refundação” do Estado (Santos, 2010) através da desmercantilização, democratização, descolonização e ampliação do conceito de justiça social.

Neste sentido, a opção decolonial se revela como uma nova perspectiva que se alinha ao contexto nacional, ao apresentar a possibilidade acadêmica de promoção de identidades políticas em pesquisa-ensino sob uma perspectiva trans-cosmopolita e por meio do resgate, co-construção, legitimação e disseminação de conhecimentos conectados capazes de gerar alternativas à (hiper) modernidade na Administração (Adballa & Faria, 2017).

### **3. A crítica decolonial**

Nos últimos anos observou-se a concretização no mundo acadêmico dos estudos pós-coloniais como rica fonte de conhecimento e releitura dos povos colonizados. Esta realidade também se consolidou na América Latina, considerada como parte do hemisfério não ocidental por alguns teóricos ligados às epistemologias do sul (Sousa Santos, 2006).

A genealogia do pós-colonialismo pode ser considerada não linear, indisciplinada e desarticulada, porém existe certa unanimidade no campo em reconhecer a “tríade francesa” - Franz Fanon, Aimé Césaire e Albert Memmi - como precursores do argumento pós-colonial. Não obstante, foi na década de 1970 que o Grupo de Estudos Subalternos indiano reforçou o pós-colonialismo como um movimento epistêmico, intelectual e político, alcançando na década de 1980, exposição internacional com os trabalhos de Partha Chatterjee, Dipesh Chakrabarty e Gayatri Spivak (Ballestrin, 2013).

Inspirado no movimento de estudos subalternos indianos surge, na década de 1990, o Grupo Latino-Americano de Estudos Subalternos, fundado por intelectuais latino-americanos que viviam nos EUA (Ballestrin, 2013). Uma das vozes mais contundentes do grupo, Walter Mignolo propôs uma reflexão acerca do “imperialismo” dos estudos culturais, pós-coloniais e subalternos que não realizaram a devida crítica ao uso de autores eurocêntricos (Mignolo, 1998). Para o autor, as teses dos teóricos indianos e estudiosos alinhados ao movimento pós-colonial não deveriam ser simplesmente assumidas e traduzidas de maneira acrítica para uma análise na realidade latino-americana. Em virtude de divergências teóricas, o Grupo Latino-Americano de Estudos Subalternos foi desagregado em 1998 (Ballestrin, 2013).

Nesta esteira, surgiu o projeto Modernidade/Colonialidade/Decolonialidade (MCD), situado no âmbito das epistemologias do sul (Santos, 2006), considerado como um programa de investigação que busca compartilhar pensamentos, ideias e conceitos que lhes “conferem uma identidade e um vocabulário próprio, contribuindo para a renovação analítica e utópica das ciências sociais latino-americanas do século XXI” (Ballestrin, 2013, p. 98). Desta maneira, a crítica decolonial se afasta do pós-colonialismo e, “ainda que assuma a influência do pós-colonialismo, o Grupo Modernidade/Colonialidade recusa o pertencimento e a filiação a essa

corrente” (Ballestrin, 2013, p. 108).

Walter Mignolo e Aníbal Quijano assumem o desafio epistemológico do giro decolonial com vistas a tornar mais radical a crítica realizada à modernidade eurocêntrica-setentrional (Miglievich-Ribeiro, 2014). O cerne da crítica do movimento decolonial está no uso de categorias não eurocêntricas para que se possa realizar uma crítica epistemológica realmente latino-americana. O giro decolonial se revela então como um movimento teórico, ético e político ao questionar as pretensões de objetividade do conhecimento dito científico dos últimos séculos (Miglievich-Ribeiro, 2014).

Um dos temas iniciais abordados pelo grupo é a modernidade, que para Mignolo (2017) se constitui numa narrativa que toma como ponto de origem a Europa e que busca construir a civilização ocidental celebrando suas conquistas, enquanto esconde, ao mesmo tempo, o seu lado mais escuro, a “colonialidade”, que em outras palavras, é constitutiva da modernidade – não há modernidade sem colonialidade. A hiperuniversalização desta modernidade capitalista eurocêntrica no contexto da “globalização” neoliberal significa a radicalização da longa duração de colonialidade do conhecimento, do poder e do ser (Quijano, 2012).

A estrutura de controle colonial cria rótulos para o conhecimento produzido fora de seus limites, assim, este conhecimento é cerceado por uma espécie de “racismo epistêmico”. Maldonado-Torres (2008) define esse tipo de racismo como uma amnésia sistêmica que esquece as relações geopolíticas que trabalham na construção da modernidade. Isso resulta no não reconhecimento de epistemologias radicalmente diferentes, desconsiderando a capacidade epistêmica de certos grupos de pessoas.

Um das contribuições originais da perspectiva decolonial é o chamado “pensamento liminar” ou “pensamento fronteiriço”. Segundo Mignolo “a ideia do pensamento de fronteira surgiu para identificar as potencialidades de um pensamento que surge da subalternidade colonial” (Mignolo, 2003, p.51, tradução nossa)<sup>1</sup>. O pensamento fronteiriço representa um instrumento de descolonização intelectual através de uma ruptura emergente, capaz de combater o pensamento hegemônico. É uma maneira de ser e de existir de todos aqueles e aquelas que habitam na borda, ou seja, na fronteira que separa e une colonialidade e modernidade. Não há outra forma para quem habita o lado da colonialidade.

Cabe pontuar que, apesar de recorrerem a dicotomia Norte-Sul, as epistemologias do sul, “não são simetricamente opostas as epistemologias do norte no sentido de oporem um conhecimento válido exclusivo a um outro” (Santos, 2019, p. 11). Além disso, o sul epistemológico e o sul geográfico se sobrepõem apenas parcialmente, ou seja, existem epistemologias do sul sendo praticadas no norte global, bem como existem “pequenas europas” na América Latina, Caribe, África, Ásia e Oceania (Santos, 2019).

Neste cenário de “hipermodernidade” global, o campo da administração/gestão se encontra cada vez mais afastado dos grandes desafios e das privações vividas por populações em geral e, conseqüentemente, de alternativas (Adballa & Faria, 2017). A decolonialidade abre essa possibilidade de novos caminhos, apesar do reconhecimento do fato de que seus principais autores têm o espanhol como língua materna e, desta maneira, o legado pós-colonial espanhol na América Latina como principal preocupação. Como consequência, o Brasil e seu legado pós-colonial português não são o centro de suas investigações, o que ajuda a explicar por que os pesquisadores decoloniais fazem referência a apenas alguns autores brasileiros (Wanderley & Barros, 2019).

Recentemente percebe-se um aumento de engajamento de autores locais com a opção decolonial que problematizam a ausência de visões do mundo em gestão internacional e rompem o silêncio da América Latina nessa área. Com isto, pesquisadores brasileiros têm buscado o envolvimento com o projeto MCD para investigar os fenômenos organizacionais no contexto brasileiro (Adballa & Faria, 2017). A opção decolonial com o uso de autores brasileiros também é defendida por Wanderley e Barros (2019, p. 86):

Entendemos que essa proposta corrobora nosso engajamento com os filósofos dentro do projeto decolonial (Dussel 1993; Mendieta 2008; Mignolo 2011), e queremos expandi-la para incluir o pensamento social tradicional da América Latina. Nesta

<sup>1</sup> la idea del pensamiento fronterizo surgió para identificar el potencial de un pensamiento que surge desde la subalternidad colonial.

parte, oferecemos exemplos do Brasil, e temos a certeza de que cada país latino-americano tem seu próprio grupo de autores locais (tradução nossa)<sup>2</sup>.

Assim, o pensamento social brasileiro deve ser entendido "não como um conjunto de textos e intelectuais clássicos associados a uma tradição passada, mas como o campo contemporâneo de estudos sobre essa tradição" (Maia, 2010, p. 66), podendo ser articulado com debates contemporâneos criticando o eurocentrismo e apontando para a necessidade de pontos de vista alternativos à perspectiva dominante anglo-saxônica (Maia, 2010). Neste sentido, propomos uma breve revisão da pessoa e obra de Alberto Guerreiro Ramos sob o olhar da crítica decolonial para a construção, legitimação e disseminação de conhecimentos conectados à realidade brasileira.

#### 4. Alberto Guerreiro Ramos sob o olhar decolonial

A Existe um movimento de resgate das contribuições do pensamento social brasileiro nas ciências administrativas (Martins *et al.* 2013), e Alberto Guerreiro Ramos tem sido um dos autores com maiores contribuições à área. Baiano, natural de Santo Amaro da Purificação, negro e de origem humilde, migrou em 1920 para Salvador com a mãe. Em 1939 foi contemplado com uma bolsa do Governo do Estado da Bahia para estudar Ciências Sociais na Faculdade Nacional de Filosofia no Rio de Janeiro, tendo contato com autores como Karl Mannheim, Arthur Ramos, Robert Park e Samuel Smith, além do pensamento clássico de Karl Marx, Émile Durkheim e Max Weber. Assume posição no DASP em 1943, e nesse período adota uma visão nacionalista, em semelhança a Getúlio Vargas, escrevendo seus primeiros trabalhos voltados à Administração Pública (Bresser-Pereira & Dib, 2019).

Guerreiro Ramos exerceu funções burocráticas e técnicas no DASP entre os anos de 1943 a 1951. Também realizou resenhas e publicou artigos sobre livros e autores que se tornaram clássicos no campo da sociologia e que foram publicados na Revista do Serviço Público, que pertencia ao próprio DASP (Tenório, 2010).

Guerreiro Ramos também lecionou simultaneamente na Escola Brasileira de Administração Pública - Ebpap e no Instituto Superior de Estudos Brasileiros - Iseb. Deste modo, Guerreiro Ramos pode ser considerado uma das principais referências desses dois meios acadêmicos (Wanderley, 2015).

Lustosa da Costa e Cavalcanti (2019) apontam cinco motivos para a relevância e atualidade das obras do autor. Em primeiro lugar está o crescimento do número e a consolidação e o fortalecimento dos grupos de pesquisa que estudam as obras daqueles autores que procuraram contribuir para a formulação de uma espécie de teoria do Brasil, ou seja, do conjunto de interpretações abrangentes sobre a realidade nacional, inclusive na área de administração.

Em segundo lugar, temos o surgimento, reconhecimento e a consolidação de um pensamento pós-colonial no âmbito das Ciências Sociais que visa superar entre os povos periféricos o etnocentrismo e suas noções de Ocidente e modernidade nas culturas subalternas. Para os autores, o pensamento de Guerreiro Ramos foi pioneiro na denúncia da condição subalterna da ciência e da cultura nacional diante do pensamento dominante nas economias centrais. Isto pode ser constatado nos livros *Cartilha brasileira do aprendiz de sociólogo: Prefácio à uma sociologia nacional* (1953), *Introdução crítica à sociologia brasileira* (1957) e em *A redução sociológica* (1958-1965).

Em terceiro lugar, a introdução do conceito de novo desenvolvimentismo no debate econômico do Brasil contemporâneo, o que têm suscitado comparações entre esse "novo" modelo e as ideias propugnadas pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) nos anos 1950, do qual Guerreiro Ramos participou e deixou registradas em *A redução sociológica* e em *Administração e estratégia do desenvolvimento*.

Em quarto lugar temos a relevante questão racial, em que Guerreiro Ramos tem importante participação na desconstrução das teorias sobre democracia racial do pensamento dominante entre os sociólogos brasileiros nos anos 1930, 1940 e 1950, largamente influenciados

<sup>2</sup> We understand that this proposal corroborates our engagement with philosophers within the decoloniality project (Dussel 1993; Mendieta 2008; Mignolo 2011), and we want to expand it to include traditional social thought from Latin America. In this part, we offer examples from Brazil, and we are sure that each Latin American country has its own group of local authors.

pelo pensamento de Gilberto Freyre. Guerreiro Ramos inaugura uma sociologia do ponto de vista do negro brasileiro a partir de sua própria experiência como “cidadão de cor” e como sociólogo em “mangas de camisa”.

Em quinto e último lugar, Lustosa da Costa e Cavalcanti (2019) apontam o cenário de contínuas crises e transformações da economia, fortalecimento de setores econômicos emergentes, o surgimento de estratégias alternativas de coprodução, cofinanciamento e consumo compartilhado e o fortalecimento de formas de organização cooperativa para geração de renda. Isto tem ensejado a retomada da teoria da delimitação dos sistemas sociais para explicar essas transformações.

As contribuições teóricas de Alberto Guerreiro Ramos são muitas, sejam nas ciências sociais, sejam na administração. No livro *Introdução crítica à sociologia brasileira*, o autor já diagnosticava uma síndrome da alienação do pensamento acadêmico brasileiro, ao identificar uma espécie de “simetria e sincretismo” que se caracterizava pela apropriação por parte dos intelectuais brasileiros às obras desenvolvidas principalmente por norte-americanos e europeus (Ramos, 1995). Tal simetria fazia com que boa parte dos estudos desenvolvidos no contexto nacional estivesse dogmaticamente embasada em conhecimentos “alienígenas” ou estrangeiros e, ainda, sem passar por uma revisão crítica que evidenciasse a real aplicabilidade desses conhecimentos à realidade brasileira. Em *Administração e contexto brasileiro*, Guerreiro Ramos (1983, p.5) afirma que “muito do que se admite como tranquilamente verdadeiro nos Estados Unidos, no campo da teoria administrativa, não é válido para nações em desenvolvimento e, particularmente, no Brasil”.

Fischer (1984) alega que na década de 1970, Guerreiro Ramos já questiona o movimento da “nova administração pública”, ao identificar uma lacuna entre “o que sabemos e o que precisamos saber para cumprir os deveres específicos de nossa profissão”. Guerreiro Ramos destacava a falta de coesão de teorias administrativas naquele momento, fruto de um aproveitamento periférico de conceitos de outros campos do conhecimento e de uma investigação e maturação científica insuficientes.

Em 1972, Guerreiro Ramos destacou o problema e a confusão de identidade da administração no Brasil, ao se utilizar de conceitos “emprestados” de outros campos indevidamente. O autor alerta para o perigo de se transformar a administração em uma “mera confusão de forças teóricas”. Neste sentido, Guerreiro Ramos propõe uma ruptura com a ideologia social do Ocidente como um processo imperativo, com o objetivo de “libertar as noções de modernização e desenvolvimento de seu engaste histórico” (Fischer, 1984, p. 285).

O texto “A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade” apresenta uma importante contribuição à administração pública: a Teoria da Necessidade (N) e a Teoria da Possibilidade (P). A teoria P, de caráter probabilístico, foi desenvolvida em contraponto à Teoria N, de caráter determinístico, predominante no âmbito das reflexões sobre modernização e desenvolvimento (Zwick *et al*, 2012). Para Lustosa da Costa (2019), a Teoria N considera que “o desenvolvimento segue um curso pré-determinado e mimetiza a trajetória das economias centrais da Europa e da América do Norte” (p. 9). A alternativa sugerida por Guerreiro Ramos era a Teoria P que “se abre às possibilidades oferecidas pelas condições históricas e pelas escolhas de cada nação” (p.9). A Teoria P sugere que existe no Brasil um modelo de desenvolvimento do campo da administração pública que, a despeito das influências externas, pode proporcionar uma nova ordem que possibilite assumir sua própria identidade e seus próprios significados, levando em conta sua historicidade (Lustosa da Costa, 2019).

Em *A Nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*, Guerreiro Ramos critica o paradigma social oriundo da centralidade unidimensional do mercado e sua conseqüente racionalidade instrumental que se manifesta na teoria das organizações. Esse caráter tautológico que pressupõe verdades universais, para Guerreiro Ramos (1982), tem sua origem no Iluminismo que transcreve o mundo através de fórmulas matemáticas e exacerba a racionalidade instrumental. Em harmonia a este pensamento, Castro Gómez (2006) questiona a centralidade do Iluminismo, entendido como ponto zero da modernidade e de sua arrogância. Ao propor o conceito de “*La hybris del punto cero*” o autor mostra as relações entre conhecimento e poder e entre modernidade e colonialidade, e neste sentido, a teoria organizacional baseada na centralidade de mercado representa a força subjugadora característica do colonialismo.

Para Guerreiro Ramos (1982), por serem centradas no paradigma de mercado, as irrefletidas bases epistemológicas das teorias organizacionais perduram dos dias de Taylor até hoje. De encontro a isso, Guerreiro Ramos propõe um novo paradigma, o paraeconômico, que parte de uma visão multidimensional do ser humano sob uma perspectiva substantiva. Esse movimento pode ser entendido como uma reação à Colonialidade do Poder, do Saber e do Ser (Quijano, 2005) que tende a subalternizar culturas, economias e conhecimento através de estruturas de poder que visam à perpetuidade do colonialismo, que majoritariamente se expressa no sistema de mercado.

Ao se manifestar contra o universalismo característico na hipermodernidade global (Adballa & Faria, 2017), Guerreiro Ramos (1982, p. 200) afirma que:

Essa teorização é completamente insensível a fatos dramáticos, que demonstram que o modelo ocidental de industrialização perturba a base organizacional das sociedades periféricas, em lugar de lhes aumentar as possibilidades de perduração como sistemas autodeterminativos. Uma teoria de organização verdadeiramente universal não se pode permitir semelhante paroquialismo histórico. Ao contrário, deveria admitir que a busca de requisitos organizacionais constitui assunto concreto em cada sociedade, desafiando conceitos e princípios.

Assim, ao impor tais verdades universais, a ciência social e a teoria organizacional baseada nas epistemologias oriundas do paradigma centrado no mercado “não se inclinam ao reconhecimento da viabilidade das sociedades não ocidentais em seus próprios valores” (Guerreiro Ramos, 1982, p. 200). Se opondo a uma teoria unidimensional que reforça ideais colonizadores e sufoca lugares epistêmicos alternativos, Guerreiro Ramos (1982, p.196) defende que cada sociedade contemporânea está “potencialmente apta a se transformar numa boa sociedade se escolher se despojar da visão linearista da história”. Além disso, aventa a existência de muitas possibilidades para as nações periféricas “se ao menos encontrassem seu próprio arbítrio político e assim se libertassem da síndrome da privação relativa que internalizaram ao tornarem a sociedade avançada de mercado como paradigma de seu futuro” (1982, p. 196).

Desta maneira, Guerreiro Ramos alerta para ingenuidade da aceitação do conhecimento universal de maneira acrítica. Em *A redução Sociológica*, isso fica evidente quando afirma que “à assimilação literal e passiva dos produtos científicos importados ter-se-á de opor a assimilação crítica desses produtos. Por isso, propõe-se aqui o termo ‘redução sociológica’ para designar o procedimento metódico que procura tornar sistemática a assimilação crítica” (Ramos, 1996, p. 68). A redução sociológica proporciona a construção de uma concepção original de desenvolvimento para o Brasil, tendo como fundamento as bases interpretativas da cultura, de forma a consolidar uma via própria para a modernização (Filgueiras, 2012).

Muitas outras contribuições e obras de Guerreiro Ramos poderiam ser mencionadas, e neste sentido, muitos trabalhos sobre teses específicas do autor já foram empreendidos. A principal intenção é resgatar este pensador social brasileiro, que como outros do rol, têm sido abafados pelo conhecimento hegemônico. A proposta deste trabalho é, através de Guerreiro Ramos, buscar perspectivas alternativas que ponderem a importância da historicidade, adaptabilidade ou não de modelos, além da análise crítica das teorias e ações relacionadas à administração pública sob o olhar decolonial.

É importante registrar que a radicalização, o essencialismo, a antimodernidade e a dicotomização que aparentemente poderiam ser reforçados pela crítica decolonial (Adballa & Faria, 2017) não são as vias alternativas aqui propostas. O contrário, isto é, a esperança de que o conhecimento euroestadunidense ofereça ao resto do mundo um campo de administração/gestão que supere problemas que a modernidade não é mais capaz de reconhecer ou solucionar (Adballa & Faria, 2017) tampouco seria viável. A proposta é a construção de diálogos críticos interculturais, onde é possível reconhecer e valorizar o que foi produzido a partir da diferença colonial, não como expressões de exotismo, mas como formas críticas relevantes de conhecimento produzido e vivido a partir da perspectiva de diferentes histórias e tradições (Wanderley & Barros, 2019).

## 5. Considerações Finais

O conhecimento no campo da administração pública se mostra eurocentrado, em virtude da gênese europeia iluminista em que a linguagem científica é tida como a mais pura estrutura universal da razão. Neste lugar geopolítico hegemônico, o conhecimento mantém estreita relação com as localizações epistemológicas, fundamentadas na colonialidade do poder e na diferença colonial, que subalterniza saberes, povos e culturas. Isto acaba por moldar o sistema científico dominante que impede que as estruturas periféricas consigam produzir sentido a partir de suas próprias realidades e epistemes, resultando nas bases teóricas euroestadunidenses.

Nos fundamentos práticos temos o singular processo de formação brasileira que, em suas diferentes fases colonial, imperial e republicana revelaram suas tentativas miméticas de adoção de estruturas, modelos e perspectivas oriundas dos países centrais. Isso se traduziu em aspectos como a burocratização, o formalismo e o autoritarismo presentes na cultura nacional e que resultaram em experiências malsucedidas de implementação de reformas na administração pública.

Análises de origem pós-colonial aplicadas ao campo de públicas já foram empreendidas por diversos autores, porém defendemos a opção decolonial, por entender que os pós-coloniais têm seu lócus de enunciação nas heranças coloniais do império britânico e, por consequência utilizam categorias que não se alinham a realidade do Sul. Assim, é necessário buscar uma categorização crítica do ocidentalismo que tenha seu lócus na América Latina. A opção decolonial denuncia a crítica eurocêntrica ao eurocentrismo empreendida pelo pós-colonialismo, optando pela construção, resgate, legitimação e disseminação de conhecimentos no (e a partir do) Brasil.

Neste sentido, a reflexão das contribuições de Alberto Guerreiro Ramos sob o olhar da crítica decolonial abre possibilidades de novas perspectivas para o campo teórico da administração pública no Brasil. Percebe-se que, muito antes do surgimento das perspectivas pós e decoloniais, Guerreiro Ramos já revelava sua inquietação com o quadro de colonização e subalternização das ciências sociais em geral e da administração pública em particular. Conjectura-se que, se não houvesse o Golpe Civil Militar em 1964, Guerreiro Ramos poderia ter inaugurado esta perspectiva no Brasil (Bauer *et al*, 2019).

Isto só reforça a relevância e atualidade da obra de Guerreiro Ramos, abrindo outras possibilidades de análise a partir do legado do autor. Além disso, a crítica decolonial aliada ao pensamento social brasileiro pode ampliar horizontes à produção de conhecimento no Sul como um projeto de resistência que auxilie a superação do lado mais obscuro da modernidade global - a colonialidade.

Dessa maneira, o movimento de reflexividade epistêmica proposto neste trabalho se coloca diante de um cenário de longa duração da modernidade no campo da administração pública brasileira, que se mantém centrado no paradigma funcionalista e na lógica de mercado. Isso exige novo enfoque epistemológico que transcenda dicotomias tradicionais (Andion, 2012) e permita aos sujeitos a atualização pessoal (Ramos, 1982).

## **Referências**

- Abrucio, F. L. (2010). Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In Peters, B & Pierre, J (Eds), *Administração Pública: Coletânea* (pp. 537-548). São Paulo: UNESP.
- Abdalla, M., & Faria, A. (2017). Em defesa da opção decolonial em administração/gestão. *Cadernos EBAPE.BR*, 15(4), 914-929.
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(1), 01-19.
- Ballestrin, L. (2013). América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (11), 89-117.
- Bauer, A; Faria, V., & Wanderley, S. (2019). Decolonialidade, border thinking e organizações: as contribuições de Guerreiro Ramos e Celso Furtado. *Cuadernos de Administración*, 32(58).
- Bresser-pereira, L. .C., & DIB, L. (2019). Guerreiro Ramos cassado duas vezes. In Cavalcanti, B. .S & Lustosa da costa, F. .L (Eds), *Guerreiro Ramos: entre o passado e o futuro* (pp. 31-51). Rio De Janeiro: FGV.

- Castro Gómez, S. (2005). *La hybris del punto cero: ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Corrêa, V & Passador, C. S. (2019). *O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos*. Brasília: ENAP.
- Denhardt, R. (2012). *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning.
- Filgueiras, F. (2012). Guerreiro Ramos, a redução sociológica e o imaginário pós-colonial. *Caderno CRH*, 25(65), 347-363.
- Fischer, T. (1984). Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, 24(4), 278-288.
- Grosfoguel, R. (2008). Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 115-147.
- Gurgel, C. R. M. (2017). Para Além da Reforma do Estado. *Administração Pública E Gestão Social*, 1(3), 159-170.
- Lustosa da Costa, F. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, 42(5), 829-874.
- Lustosa da costa, F. L. & Cavalcanti, B. S. (2019). Pioneirismo e atualidade na obra de Guerreiro Ramos. In Lustosa da costa, F.L & Cavalcanti, B.S. (Eds), *Guerreiro Ramos: entre o passado e o futuro* (pp. 15-27). Rio de Janeiro: FGV.
- Lustosa da costa, F. L. (2019). Prefácio. In Corrêa, V & Passador, C. S. (Eds), *O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos* (pp. 7-11). Brasília: ENAP.
- Maia, J. M. E. (2010). O pensamento social brasileiro e a imaginação pós-colonial. *Revista Estudos Políticos* (1): 64–78.
- Maldonado-Torres, N. (2008). A topologia do Ser e a geopolítica do conhecimento. Modernidade, império e colonialidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (80): 71-114.
- Martins , P. E. M.; Gurgel, C., Lima, D., Darbilly, L., Justen, A., Santos, C. (2013). Referências aos Clássicos Interpretativos do Brasil no Pensamento Acadêmico Contemporâneo sobre Administração Pública. In Martins, P. E. M & Gurgel, C (Eds), *Estado, organização e pensamento social brasileiro* (pp. 13-40). Niterói: EDUFF.
- Miglievich-Ribeiro, A. (2014). Por uma razão decolonial: Desafios ético-político-epistemológicos à cosmovisão moderna. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 14(1), 66-80
- Mignolo, W. (2003). *Historias locales/disenos globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Espanha: Akal.
- Mignolo, W. D. (2014). Spirit out of bounds returns to the East: The closing of the social sciences and the opening of independent thoughts. *Current Sociology*, 62(4), 584–602.
- Misocsky, M. C. (2004). Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: Anpad. *Anais do Encontro Nacional de Administração Pública e Governança*, 1 – 15.
- Nef, J.(2010). Administração pública e reforma do setor público na América Latina. Peters, B & Pierre, J (Eds), *Administração Pública: Coletânea* (pp. 513-536). São Paulo: UNESP.
- Rocha-de-Oliveira, S., & Ferreira, C. (2013). Voltando para casa: (re)encontrando Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Motta. *Cadernos EBAPE.BR*, 11(3), 491 a 499.
- Paes de Paula, A. P. (2014). *Por uma Nova Gestão Pública*. Rio de Janeiro: FGV.
- Prado Júnior, C. (1980). *Evolução política do Brasil e outros estudos*. (12 ed.). São Paulo: Brasiliense.
- Quijano, A. (2012). América Latina en la economía mundial. Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 24(95).
- Quijano, A. (2005). Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In Lander, E (Ed), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales* (pp. ). Buenos Aires: CLACSO.
- Ramos, A. (1982). *A Nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações* (1ª ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- Ramos, A. (1983). *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: FGV, Instituto de

---

Documentação, Editora da Fundação Getúlio Vargas.

- Ramos, A. (1995). *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Ramos, A. (1996). *A Redução sociológica*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Santos, B. (2006). *Conocer desde el Sur: Para una Cultura Política Emancipatoria*. Lima: FCS/UNMSM.
- Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina*. Lima (Peru): Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
- Santos, B. (2019). *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Segrera, F. L. (2005). Abrir, “impensar” e redimensionar as ciências sociais na América Latina e Caribe: É possível uma ciência social não eurocêntrica em nossa região? . In Lander, E (Ed), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales* (pp. ). Buenos Aires: CLACSO.
- Tenório, F. (2010). O drama de ser dois: um sociólogo engravatado. *Organizações & Sociedade*, 17(52), 29-46.
- Wanderley, S. (2015). Estudos organizacionais, (des)colonialidade e estudos da dependência: as contribuições da Cepal. *Cadernos EBAPE.BR*, 1(4), 237 a 255.
- Wanderley, S., & Barros, A. (2019) Decoloniality, geopolitics of knowledge and historic turn: towards a Latin American agenda. *Management & Organizational History*, 14:1, 79-97.
- Zwick, E., Teixeira, M., Pereira, J., & Vilas Boas, A. (2012). Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(2), 284-301.