

**SUMÁRIO – TABLA DE CONTENIDOS - CONTENTS**

**Editorial – Saldos da balbúrdia**

**- p.06**

*Frederico Lustosa da Costa*

**Introdução – PPGAd faz 10 anos**

**- p.08**

*Claudio Roberto Marques Gurgel*

**1. Educação problematizadora e políticas inclusivas: uma avaliação sobre a formação em Administração das Universidades fluminenses**

**- p.15**

*Analice Valdman de Miranda e Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira*

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

**- p.30**

*Fabio Moita Louredo*

**3. Os sentidos do trabalho no serviço público: uma perspectiva geracional**

**- p.42**

*Talita Almeida de Campos Nascimento Thompson Coelho e Sidinei Rocha de Oliveira*

**4. A cidadania na reforma do Estado brasileiro: discurso oficial e percepção empírica**

**- p. 61**

*Claudia Da Silva Jordão e Agatha Justen*

**[www.revistaeas.uff.br](http://www.revistaeas.uff.br)**

**Revista EAS. Niterói – RJ, v.4, n°1, janeiro –abril, 2019**



## **DIREITOS**

---

Os textos publicados na revista são de inteira responsabilidade de seus autores.

Permite-se a reprodução desde que citada a fonte.

## **DISPONIBILIDADE**

---

A Revista Estudos de Administração e Sociedade está disponível em:

<http://revistaeads.uff.br>

## **CATÁLOGO**

---

Revista Estudos de Administração e Sociedade – v. 4, n. 1, (2019) – Niterói  
Universidade Federal Fluminense, 2017

Frequência: Quadrimestral

ISSN: 2525-9261

## **INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL**

---

Publicação do Programa de Pós Graduação em Administração – PPGAd  
Universidade Federal Fluminense

(<http://www.adm.uff.br>)

## **INFORMAÇÕES DA EDIÇÃO ATUAL**

---

Sigla e Nome do Periódico	Cidade de Edição	Volume (Edição Atual)	Número (Edição Atual)	Ano (Edição Atual)
EAS – Revista Estudos de Administração e Sociedade	Niterói/ Rio de Janeiro	v.4	n.1	Jan. Jun./ 2019

**EDITOR-CHEFE**

---

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA

**EDITOR DA SEÇÃO: ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA**

---

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS

**EDITOR DA SEÇÃO: ESTADO, ORGANIZAÇÕES E  
SOCIEDADE**

---

CLÁUDIO ROBERTO MARQUES GURGEL

**COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO  
EM ADMINISTRAÇÃO – PPGAd UFF**

---

EDUARDO CAMILO DA SILVA

**COORDENADOR EDITORIAL**

---

DÉBORA BOGÉA DA COSTA TAYT-SON

**ASSISTENTES EDITORIAIS**

---

DANIELA GOMES ALCANTARA  
MARIANA RAMBALDI DO NASCIMENTO

## COMITÊ EDITORIAL

---

- Prof. Antonio de Araujo Freitas Junior - *Fundação Getulio Vargas - FGV, Brasil*
- Prof. Bianor Scelza Cavalcanti - *Fundação Getulio Vargas – FGV, Brasil*
- Prof. Cláudia Souza Passador - *FEARP/USP, Brasil*
- Prof. Cláudio Roberto Marques Gurgel - *Universidade Federal Fluminense, Brasil*
- Prof. Clezio Saldanha dos Santos - *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*
- Prof. Elvia Mirian Cavalcanti Fadul - *Universidade Salvador - UNIFACS, Brasil*
- Prof. Fernando, de Souza Coelho - *Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), Brasil*
- Prof. Frederico Lustosa da Costa - *Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis., Brasil*
- Prof. Florence Pinot de Villechenon - *ESCP Europe, França*
- Prof. Joel de Lima Pereira Castro Junior - *Programa de Pós-graduação em Administração - PPGAd / Universidade Federal Fluminense – UFF, Brasil*
- Prof. Juan Mozzicafreddo - *ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal*
- Prof. José Antonio Gomes de Pinho - *Escola de Administração/UFBA, Brasil*
- Prof. José Walkimar, de Mesquita Carneiro - *Universidade Federal Fluminense, Brasil*
- Prof. Maria Arlete Duarte de Araújo - *Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Brasil*
- Prof. Marcelo Fernando López Parra - *Universidad Andina Simon Bolívar – Ecuador*
- Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira - *Universidade Federal de Viçosa, Brasil*
- Prof. Paulo Emílio Matos Martins - *Universidade Federal Fluminense, Brasil*
- Prof. Paulo Roberto de Mendonça Motta - *Fundação Getulio Vargas/EBAPE, Brasil*
- Prof. Sergio Azevedo Fonseca, *Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp, Brasil*
- Prof. Sonia Maria Fleury Teixeira - *Fundação Getulio Vargas - EBAPE, Brasil*

## SUMÁRIO – TABLA DE CONTENIDOS – CONTENTS

---

**EDITORIAL - Saldos da balbúrdia**

**- pp. 06- 07**

*Frederico Lustosa da Costa*

---

**Introdução - PPGAd faz 10 anos -**

**- pp. 08 - 14**

*Claudio Roberto Marques Gurgel*

---

**1. Educação problematizadora e políticas inclusivas: uma avaliação sobre a formação em Administração das Universidades fluminenses- pp. 15-29**

*Analice Valdman de Miranda e Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira*

---

**2. Repensando as bases da administração pública brasileira: contribuições de Guerreiro Ramos sob o olhar decolonial - pp. 30-41**

*Fabio Moita Louredo*

---

**3. Os sentidos do trabalho no serviço público: uma perspectiva geracional - pp. 43-61**

*Talita Almeida de Campos Nascimento Thompson Coelho e Sidinei Rocha de Oliveira*

---

**4. A cidadania na reforma do Estado brasileiro: discurso oficial e percepção empírica - pp. 61-78**

*Claudia Da Silva Jordão e Agatha Justen*

---

## EDITORIAL

---

### Saldos da balbúrdia

Esta edição da revista **Estudos de Administração e Sociedade** marca o início das comemorações da passagem do décimo aniversário de criação do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense – UFF. Antecipa a realização de eventos previstos para 2020 e 2021 e oferece a oportunidade de permitir, desde logo, o conagraçamento da nossa comunidade acadêmica com o campo da Administração, em particular, e o das Ciências Sociais Aplicadas, em geral. Tal é a missão deste periódico, que se afirma como órgão de veiculação de conhecimento novo em nossas áreas de atuação.

Como número especial comemorativo, permitiu-se uma pequena transgressão nas boas práticas recomendadas às publicações científicas, qual seja, a necessidade de evitar a excessiva endogenia, quer dizer, a publicação de textos dos membros do próprio programa de pós-graduação. Traz, assim, artigos científicos de mestres egressos do PPGAd, assinados em alguns casos, sozinhos, e em outros, em coautoria com seus orientadores. Alguns artigos nasceram das dissertações; outros são trabalhos de qualidade elaborados durante o cumprimento dos créditos dos então estudantes. Em ambos os casos, todos os textos passaram por revisões minuciosas (*peer review* e *blind review*), obedecendo a critérios de rigor e relevância.

Também se persistiu na busca da interdisciplinaridade e da internacionalização. Os temas apresentados, para além do foco na Administração, tangenciam os campos da Ciência Política e da Sociologia, oferecendo destaque mais uma vez ao Pensamento Social Brasileiro. Entre os autores, para além de profissionais engajados em funções de ensino, pesquisa e prática da gestão no Brasil, encontra-se uma mestre em Administração egressa do programa que hoje milita como pesquisadora em um programa de pós-graduação da Hungria, fazendo a aproximação do trabalho do PPGAd com centros de pesquisa da Europa central.

A edição é aberta com um texto do prof. Cláudio Gurgel, “O PPGAd faz dez anos” que chefiava o Departamento de Administração da UFF, Campus do Valonguinho, à época da criação do PPGAd e foi o grande responsável pela sua idealização e por sua implantação. O artigo oferece um quadro bastante elucidativo das razões que fizeram a UFF instituir o novo programa de pós-graduação, as resistências encontradas e o acolhimento da proposta no ambiente universitário do estado do Rio de Janeiro e até de outras partes do Brasil.

O artigo “Educação problematizadora e políticas inclusivas: uma avaliação sobre a formação em Administração das Universidades fluminenses”, de autoria de Analice Valdman de Miranda, egressa do PPGAd, e de Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira, professor do Programa, centra-se na discussão sobre a inclusão das pessoas com deficiências e tem por objetivo verificar junto às escolas públicas de Administração da região metropolitana do Rio de Janeiro como elas procuram formar seus alunos para atuarem enquanto gestores inclusivos.

Fabio Moita Louredo, também egresso do PPGAd, apresenta o artigo “Repensando as bases da administração pública brasileira: contribuições de Guerreiro Ramos sob o olhar decolonial” em que oferece uma instigante análise do aporte da obra do grande sociólogo baiano à discussão sobre as bases da administração pública brasileira, a partir de uma perspectiva em que foi pioneiro – a crítica aos colonialismo intelectual,

agora chamado de pensamento pós-colonial.

O artigo de Talita Almeida de Campos Nascimento Thompson Coelho e Sidinei Rocha de Oliveira, autores que se identificam como egressa e ex-professor do PPGAd, intitulado “Os sentidos do trabalho no serviço público: uma perspectiva geracional”, tem por objetivo analisar os sentidos do trabalho para servidores públicos de diferentes gerações de técnico-administrativos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), a partir de entrevistas realizadas com servidores técnico-administrativos das duas gerações identificadas na pesquisa, valendo-se de análise de conteúdo do material coletado.

Finalmente, as pesquisadoras Cláudia Jordão e Agatha Justen escrevem sobre “A cidadania na reforma do Estado brasileiro: discurso oficial e percepção empírica”, onde pretendem expor percepções de membros de programas de pós-graduação em Administração sobre a reforma ocorrida nos anos 1990 e em particular sobre o exercício da cidadania.

São trabalhos de elevada qualidade, comprovada pela apresentação em eventos de caráter nacional e internacional, que são mobilizados, em caráter excepcional, para ilustrar a excelência da produção acadêmica do PPGAd. O próximo número traz os demais artigos que nasceram dessa produção e que foram criteriosamente avaliados pelos nossos pares mobilizados, em sua grande maioria, entre *scholars* não pertencentes aos quadros da UFF.

Boa leitura.

*Frederico Lustosa da Costa*

---

Introdução  
**PPGAd faz 10 anos**
*Claudio Gurgel<sup>1</sup>*

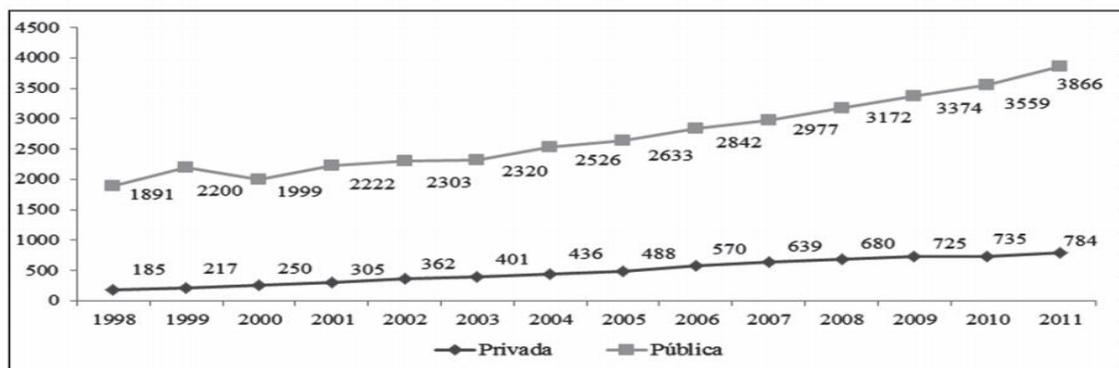
À Marielle Franco, nossa egressa mais simbólica de um projeto esperançoso

O programa de pós-graduação em administração, PPGAd, da Universidade Federal Fluminense, UFF, foi uma conquista extraordinária, ocorrida há dez anos, no mês de dezembro de 2010. Não se trata de uma expressão enfática. Foi extraordinária no sentido figurado da palavra, mas também no sentido específico.

No sentido figurado, porque foi de grande emoção todo o processo que culminou com a aprovação do projeto encaminhado. Voltaremos a isso, mais adiante.

No entanto, é no sentido específico que precisamos explicitar. Foi extraordinário, nesse sentido estrito da palavra, porque, no contexto da região metropolitana do Rio de Janeiro, já pontificavam grandes programas de pós-graduação de administração. Lembramos da Fundação Getúlio Vargas, da Pontifícia Universidade Católica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, IBMEC, da Universidade Estácio de Sá, da Universidade do Grande Rio, UNIGRANRIO, enfim, de várias instituições públicas e privadas poderosas que ofereciam programas de pós-graduação *stricto sensu*.

**Figura 1-** Evolução do número da pós-graduação senso estrito por categoria administrativa - Brasil 1998-2011.



Fonte: Elaborada a partir da base de dados CAPES (2013).

<sup>1</sup> Professor Titular aposentado da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da UFF, foi vice-Diretor, Chefe do Departamento de Administração e Subcoordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração, PPGAd. É economista, especializado em administração de empresas, mestre em administração pública, mestre em ciência política e doutor em educação. Atual professor do quadro permanente do PPGAd e do Curso de Especialização em Administração da UFF, CEAP/UFF.

Além desse aspecto, a expansão da pós-graduação *stricto sensu* parecia ter vivido seu *boom* nos anos passados e para alguns teríamos perdido a *janela de oportunidade*. Segundo essa apreciação, dificilmente conseguiríamos entrar nesse processo de expansão de modo tão tardio. Em 2009, quando iniciamos a corrida de cem metros (já havíamos começado a *maratona* em 2007), acabávamos de atravessar a crise de 2008 e muitos desconfiavam da capacidade do governo manter as taxas de crescimento do PIB e por extensão as taxas de crescimento da Universidade e da pós-graduação. Pode-se realmente observar na Figura 1 anterior que um considerável crescimento da pós *stricto sensu* se verificou naqueles anos que vinham de 2003 (CIRANI; CAMPANÁRIO; SILVA, 2015). Mas a verdade é que, passada a crise, a taxa de incremento, um pouco acima de 9% ao ano, se manteve. Hoje, olhando esse gráfico, vemos que estávamos certos quando decidimos acreditar que a *janela* continuava aberta.

Nosso problema, como se comprovaria mais tarde, estava menos no macro-ambiente público e mais no micro-ambiente do negócio, digamos assim.

Apesar da civilidade com que os programas se tratam, não é possível negar que o espírito concorrencial, que o próprio modo de produção capitalista estimula, está presente nesse contexto. É uma concorrência que se verifica de modo discreto. Mas a discriminação é a forma de competição mais difícil de ser enfrentada e ela se estende de modo invisível, alcançando espaços não imaginados. Inclusive aqueles espaços de avaliação e decisão que selam a sorte dos programas.

Nossa proposta, portanto, seguiu caminho em direção à CAPES, sabendo-se que nos encontrávamos nesse contexto - de aparentemente muitas e influentes ofertas.

Por isto, nosso projeto adotou a estratégia genérica de diferenciação (Porter, 1986) de certo modo óbvia, nas nossas circunstâncias. Mas nesse posicionamento (Mintzberg, 2001) evitamos a artificialidade de *criar* o diferencial e investimos em características autênticas de nossa proposta. A primeira dessas características é de ordem natural: estamos em outro campo geográfico, o antigo estado do Rio de Janeiro. Destacamos nosso vínculo com o interior desse antigo estado subnacional, que até 1974 tinha uma vida própria, de cultura diferenciada em relação ao que haveria de ser seu parceiro de fusão, o Estado da Guanabara. Por isto, em nosso projeto (PROJETO/APCN PPGAd, 2010) se lê que a admissão deste Programa no Município de Niterói responde a uma demanda importante no Estado do Rio de Janeiro, estendendo-se para o interior do estado, uma vez que não existe Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Administração nestas localidades (MEC, PROJETO DE MESTRADO/APCN/, 2010).

De fato, naquela oportunidade, os programas de pós graduação estavam concentrados no antigo estado da Guanabara, onde se destacavam a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, EBAPE/FGV, a COPPEAD/UFRJ, o Instituto de Administração e Gerência/PUC e o Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais, IBMEC.

Para consolidar a estratégia, abrimos uma segunda frente de diferenciação, qual seja o caráter crítico do programa; crítico no sentido de leituras da realidade administrativa que oferecessem aos futuros mestres e doutores a formação adequada para, não só dominar o *menstraim*, o conhecido e conservado, mas também a alternativa generosa e capaz de ajudar a construir uma sociedade desconcentrada, menos desigual, humanizada e inclusiva. Sabíamos que esse espaço social, no âmbito dos programas de pós-graduação em administração, passava por estreitamento com as inflexões conservadoras sofridas na academia pelos cursos que contemplavam essa proposta crítica. No Rio de Janeiro eles pareciam estar desaparecendo. Por isso, nosso projeto se propôs à formação de profissionais que tenham capacidade de dar respostas críticas ao funcionamento das organizações que atuam em território nacional. Este profissional deverá ser capaz de compreender os contextos macro e micro da realidade social, política e cultural brasileira, com ênfase nos aspectos organizativos e administrativos dos mesmos (MEC, PROJETO DE MESTRADO/APCN/, 2010).

Mais uma vez, não havia nessa diferenciação nada inautêntico. Nosso corpo docente, aquele que se apresentava para constituir o corpo permanente do Programa, tinha formação suficiente e alinhada com esse posicionamento estratégico. Eram e em grande medida continuam sendo quadros acadêmicos sólidos, de mentalidade aberta e progressista, com qualificações acadêmicas diversas e em certos casos multidisciplinares. Administradores, economistas, sociólogos, educadores, cientistas políticos, um grupo de escol, alguns deles com passagens por empresas e todos com inserção no campo da administração, *lato sensu*.

Mas uma terceira diferenciação foi incluída em nosso projeto: a brasilidade. Nesse sentido, nosso Projeto anunciou que “a constituição deste Programa também objetiva fomentar análises críticas sobre as teorias produzidas dentro e fora do país que auxiliem na compreensão da realidade nacional” (Idem).

Não se tratava de uma postura reativa ao pensamento externo ao Brasil, alguma restrição ao que se costuma classificar como eurocentrismo ou americanismo, mas uma postura acolhedora para o que se verifica nos planos teórico e prático da nacionalidade – o contexto brasileiro. Essas palavras – o contexto brasileiro – conscientemente alude ao título conhecido de Alberto Guerreiro Ramos, seu livro *Administração e contexto brasileiro* (1983).

É a mais precisa definição desse terceiro posicionamento: o contexto brasileiro. O Programa assume-se como a expressa adesão à formulação metodológica de Ramos, apresentada por ele como a “redução sociológica”, conceituada como “um método destinado a habilitar o estudioso a praticar a transposição de conhecimentos e de experiências de uma perspectiva para outra” (RAMOS, 1996, p. 42). Para maior precisão, acrescenta: “o que a inspira é a consciência sistemática de que existe uma perspectiva brasileira” (Idem).

A presença histórica da velha EBAP/FGV, a Escola Brasileira de Administração Pública, que antecedeu a EBAPE, com sua proposta de formar quadros para a gestão pública da “administração brasileira” pesou consideravelmente. Egresso da EBAPE, estreitamos nossas ligações com colegas como Fernando Tenório e Paulo Emílio Martins, que nos ajudaram a apontar para a linha de Administração Brasileira, uma das duas linhas de pesquisa do PPGAd – exatamente a linha que imprimia o traço *ebabiano* e *guerreirista* do Programa.

Em síntese, anunciávamos o nosso projeto com essas duas diferenciações epistemológicas, que estão sintetizadas na passagem, a saber:

Priorizou-se como área de concentração o Estudo das Organizações no Brasil, com reflexões vinculadas a duas linhas: “Administração Brasileira” e “Estado, Organizações e Sociedade”. A divisão por linhas de pesquisa cogita uma necessidade de ordenamento das reflexões sem prejuízo dos diálogos necessários e estimulantes entre estas linhas. As linhas propostas visam à formação de profissionais que tenham capacidade de dar respostas críticas ao funcionamento das organizações que atuam em território nacional. Este profissional deverá ser capaz de compreender os contextos macro e micro da realidade social, política e cultural brasileira, com ênfase nos aspectos organizativos e administrativos dos mesmos. A constituição deste Programa também objetiva fomentar análises críticas sobre as teorias produzidas dentro e fora do país que auxiliem na compreensão da realidade nacional (MEC, PROJETO DE MESTRADO/APCN/, 2010).

Foi com essa proposta que nos submetemos às instâncias internas, inicialmente à plenária Departamental, a seguir ao Colegiado da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, após isto, ao então Conselho de Ensino e Pesquisa, CEP, e finalmente à instância externa, do Ministério da Educação, a Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior-CAPES.

Em nenhum desses espaços encontramos facilidade. Um movimento interno ao Departamento e à Faculdade, que por motivos políticos e financeiros se opunha ao projeto do mestrado acadêmico, operou intensamente. Na Plenária Departamental, tentou impedir a formação do *quórum* necessário a debater, votar e aprovar o projeto; no Colegiado da Faculdade, uma proposta de Mestrado Profissional, com pretensões a ser uma fonte de rendimento adicional para alguns professores, em detrimento do caráter público do ensino superior, nas instituições federais de ensino, apresentou-se. Ainda que não tivesse sequer algum esboço de projeto, essa proposta de Mestrado Profissional foi posta em confronto com o nosso Projeto e por muito pouco não nos derrotou. Mais adiante, no CEP, tivemos de última hora que fazer a defesa oral do projeto, porque se pretendia adiar a aprovação para maiores esclarecimentos, o que inviabilizaria a submissão à CAPES no prazo exigido.

Na CAPES, tivemos inicialmente o projeto rejeitado, com algumas observações importantes, em especial sobre a infraestrutura disponível. A infraestrutura – instalações, laboratórios, salas de aula e de professores, equipamentos, etc - de fato era um ponto fraco, dado o processo de sucateamento das universidades públicas vivido em anos anteriores, especialmente os anos 1990. Mas o projeto fazia referência, com compromissos expressos do

reitor, às obras em andamento na universidade e aos recursos financeiros empenhados na aquisição de meios materiais e tecnológicos. Recorremos. Juntamos as plantas arquitetônicas das obras em andamento e outras projetadas, reunimos orçamentos executados e programados, declarações de compromisso do reitor, apoios de outros programas, internos e externos à UFF, e com tudo isto junto e mais alguma coisa circulamos nas esferas de decisão, demonstrando que nosso projeto era viável. Argumentamos contra outras observações que nos pareciam infundadas e enfatizamos esse magnífico processo de reconstrução da UFF, que estava em curso, como parte dos planos de expansão das instituições federais, levada a efeito pelo governo central.

Foi uma intensa sucessão de movimentos e viagens, tendo em vista convencer à CAPES de que o projeto de programa de pós-graduação em administração da UFF tinha capacidade de se colocar com qualidade para formar profissionais do campo, com o mesmo padrão dos demais programas do Rio de Janeiro.

Vale dizer que, passado o processo de aprovação interna, recebemos muito apoio dos dirigentes da Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação-PROPI, a principiar pelo seu pró-reitor, à época, o professor Antonio Claudio. Mas igualmente fomos apoiados por seus adjuntos, a professora Andréa Latgé e o professor José Walkimar e, de resto, pelos servidores técnicos e administrativos da pró-reitoria.

Ao fim de uma tarde de dezembro, exatamente 17 de dezembro de 2010, sexta-feira, já anoitecendo, depois de monitorar o site da CAPES por vários dias, em busca de notícia sobre os recursos em julgamento, tivemos a informação de que nosso pedido de reconsideração foi aceito. A assessoria de imprensa dava a notícia do resultado de todos os recursos em trâmite. Estava aprovado o projeto do PPGAd. Um clima de festa invadiu nosso Departamento e as comemorações tomaram à noite e a madrugada.

Daí em diante, contrariando algumas opiniões, aceleramos as providências para a implantação do Programa e decidimos fazer o primeiro concurso público de acesso ao nosso mestrado já no primeiro semestre de 2011, em março, imediatamente. Foram 10 turmas criadas ao longo desses 10 anos que nos separam da aventura ocorrida naquele 2010 e os dias de hoje.

### **Uma reconstrução**

É claro que um processo lento e longo antecedeu aquela vitória. Como se lê em nosso projeto, encaminhado à CAPES:

No primeiro momento, a estratégia centrou-se na reconstituição do corpo docente, dado que, em 2007, o curso de Administração dispunha de apenas 19 professores, dos quais 09 tinham doutorado, 08, mestrado e 2, especialização. No final de 2009, passamos a contar com 35 docentes. Destes profissionais, 22 são doutores, 11 são mestres e 2 são especialistas. Isto reflete uma ampliação de 84% do corpo docente. O percentual de doutores aumentou 44%. Assim, contamos com um corpo docente composto de 63% de doutores. Como se verifica, através de concursos realizados nos anos de 2008 e 2009, priorizamos, na seleção, profissionais com nível de doutorado e experiência em ensino e pesquisa (MEC, PROJETO DE MESTRADO/APCN/, 2010).

Não foi um trabalho fácil. O esforço para construir um quadro docente qualificado, na quantidade exigida pela CAPES, também encontrou obstáculos, além daqueles que ordinariamente compreendem os processos de conquista de vagas e sua transformação em concurso e nomeação de um novo professor na universidade pública. Tratava-se de uma competição política, administrativa e acadêmica, principalmente àquela época em que cada vaga era disputada em todas as frentes, dada a carência geral.

Como chefe do Departamento de Administração cabia-me conduzir esse processo. Tínhamos vários professores-substitutos, uma categoria criada pelo governo federal, nos anos 1990, para evitar as nomeações de pessoal permanente, de acordo com o Estatuto dos Servidores Públicos. O governo federal tinha a intenção de converter as universidades públicas em Organizações Sociais, figura criada pela reforma do Estado de 1995/6. Em 1998, ao final da disputa para reitor na UFF, fui procurado pelo candidato vitorioso professor Cícero Fialho, por intermédio do professor Luiz Coelho, para esclarecer o que significava Organização Social, OS. Conforme narro em artigo para a revista Universidade e Sociedade (GURGEL, 2007), o

candidato vitorioso, primeiro na lista tríplice apresentada ao governo federal, dependendo agora da escolha do ministro da educação, estava encontrando oposição à sua nomeação. Uma luta surda se realizava nos corredores e gabinetes do palácio e dos parlamentares. O reitor eleito da UFF foi indagado por importante autoridade do governo se ele se dispunha a ser uma primeira experiência de transformação da Universidade em OS. O professor Cícero, diante daquela proposta, queria saber do que se tratava e procurava um especialista em administração pública para esclarecê-lo. Punha-se diante de mim a comprovação de que estava realmente em curso um plano nacional de transformação gradual das universidades públicas federais em OS. Bresser-Pereira, comandante da reforma administrativa de então, chamava a isto de “publicização”. Na verdade, era a passagem de ativos, orçamento e pessoal das instituições públicas ao controle e usufruto de associações privadas, especializadas na área (BANDEIRA DE MELLO, 2005). Um procedimento que não vingou na educação, mas que na área da saúde se expandiu bastante. No Rio de Janeiro, têm-se notícias de muitas OSs da saúde – postos e hospitais - não raro relacionadas a escândalos de corrupção, malversação de recursos públicos ou irregularidades do gênero – para não falar do mau atendimento. Essa digressão que acabamos de fazer é para explicar porque tantos professores substitutos, provisórios e precarizados, tínhamos em nosso quadro docente.

Nos anos seguintes ao governo de Fernando Henrique, de 2003 em diante, a partir do primeiro governo Lula, a reconstrução do Estado favoreceu a substituição gradativa dos professores substitutos por professores efetivos, selecionados de acordo com os padrões públicos tradicionais. Mas era um processo demorado e alguns professores do nosso Departamento julgavam melhor fazer novos contratos precários de professores substitutos, para que disciplinas não ficassem a descoberto. Porém isto não nos levaria ao programa de pós-graduação, dado que a CAPES não acolhia projetos acadêmicos com professores substitutos, em face destes não poderem permanecer na instituição por mais de dois anos. A nossa decisão de não refazer os rápidos contratos precários encontrou resistência, porque enquanto não havia o provimento do professor substituto, tínhamos que assumir disciplinas, acumulando carga horária. Mas a maioria do Departamento foi solidária e entendeu que o nosso projeto de pós-graduação acadêmica necessitava do sacrifício de assumirmos uma ou duas disciplinas a mais, enquanto andavam, com a lentidão conhecida, os processos de abertura de concurso público, seleção e nomeação dos aprovados.

O governo criou o Banco de Professor Equivalente; um sistema de pontuação em que professor substituto de 20 horas valia 0,50 ponto e professores de 40h, 1 ponto. Nesse “banco”, os créditos de ponto podiam ser convertidos em 1 vaga de professor efetivo, uma vez reunissem 1,10 pontos. Vaga por vaga, fomos transformando os pontos que tínhamos, em cargos para concurso. Ao longo de dois mandatos de chefe do Departamento, 4 anos, de 2007 a 2010, fomos realizando concursos públicos com critério e foco na formação de um novo quadro de docentes, com doutorado e publicações.

Assim foram selecionadas aquelas e aqueles que viriam a formar, com alguns professores antigos, o corpo docente de nosso projeto. Nominadamente, pela ordem, Aurélio Murta, Eduardo Camilo da Silva, Fernanda Sauerbronn, Isabel Cherchiaro, Joana Ferraz, Joysinett Moraes da Silva, Joel Pereira Castro Júnior e Sidinei Rocha de Oliveira. A eles fui, eu próprio, incluído, assim como o professor Fernando de Oliveira Vieira, já veteranos no Departamento. O projeto incorporou ainda os professores da EBAPE/FGV Fernando Tenório e Marcelo Milano Falcão, enquanto colaboradores. Mais tarde, seria admitido por concurso, ainda em 2010, o professor Frederico Lustosa da Costa, hoje editor desta revista; e retornaria à UFF, em regime de dedicação exclusiva, o professor Paulo Emílio Martins – ambos imediatamente se integrando ao corpo permanente do PPGAd.

Há um ano atrás desses últimos acontecimentos, em dezembro de 2009, chamei para uma reunião a técnica Sandra dos Anjos, que nos ajudava nessa caminhada, com sua experiência, conhecimento e dedicação à Universidade. Instalada ao meu lado, na sala do Departamento, a 701 do velho prédio da Faculdade de Administração, no campus do Valonguinho, centro de Niterói, cidade metropolitana do Rio de Janeiro, Sandra era a minha interlocutora mais frequente. Fizemos um balanço de como andara o projeto e sua base: o processo de reconstrução do quadro docente. Tínhamos uma vaga disponível e dispúnhamos de candidatos aprovados, mas não classificados, no concurso destinado pelo REUNI ao curso de Administração Pública. Eu tinha o apoio da PROPPI, empenhada em ampliar o espectro da

pós-graduação acadêmica na UFF. O Diretor da Faculdade, Fernando Bloise, de quem éramos vice-Diretor, também se interessava pelo projeto. Realmente eu podia contar com aquela vaga. Não havia risco de uma frustração. Sandra comentou comigo que um professor aprovado, mas ainda não chamado, tinha boa experiência de elaboração de projeto de pós. Fomos examinar o seu currículo e concordamos com ela. Resolvemos chamá-lo imediatamente. Em vésperas do Natal, liguei para o professor Joel Castro Jr. e lhe dei a notícia.

O professor Joel, desde o início de 2010, passou a coordenar o projeto do mestrado, destinado à CAPES, para sua Avaliação de Propostas de Cursos Novos (APCN), que inauguraria o Programa de Pós-Graduação em Administração da UFF, o PPGAd. Isso deu mais consistência à proposta e me liberou para as movimentações necessárias ao andamento do processo decisório. Passamos a ter os nossos problemas, não no âmbito técnico, mas nos campos acadêmico e político. Algumas lacunas acadêmicas - como a infraestrutura necessária à pesquisa - se revelariam e muitas resistências, interna e externamente, se manifestariam. Diante de tudo que viria, o professor Joel, que seria o primeiro Coordenador do PPGAd, de quem eu seria o vice-Coordenador, até a primeira sucessão, foi parceiro incondicional nos atos e fatos de 2010 e nos anos imediatamente posteriores.

Os passos seguintes, já relatados – obstáculos no Departamento, no Colegiado da Faculdade, no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, na CAPES – foram uma sucessão de vitórias trabalhosas, difíceis, que trouxeram decepções, mas, principalmente e ao cabo, muitas alegrias.

Hoje, passados 10 anos, temos muitos egressos em cargos importantes da esfera privada e pública; outros são nossos colegas em universidades e escolas; terceiros continuaram seus estudos, fazendo-se doutores e pós-doutores. Nosso corpo de professores, inicialmente com 12, número bíblico que talvez nos tenha abençoado, cresceu bastante. De início, cresceu gradualmente, para se expandir nos últimos 4 anos, chegando, no recente relatório SUCUPIRA/CAPES, a registrar 31 docentes. Melhoramos muito no plano material, com instalações condignas e recursos tecnológicos que estimulam o estudo e a pesquisa. Cabem muitos créditos, nesse desenvolvimento, ao professor Eduardo Camilo, o atual coordenador do Programa, que assumiu com entusiasmo seus desafios.

Avançamos também no plano institucional: temos uma revista bonita e qualificada, reconhecimento no espaço acadêmico como um Programa diferenciado; critérios de acesso de bom padrão, buscando reduzir ao mínimo a subjetividade das escolhas; regras que contemplam as políticas de cotas mais praticadas no mundo; liberdade de expressão e respeito pela diversidade de pensamento. Temos uma boa base, certamente. Claro, temos problemas. Esses problemas serão resolvidos se acreditarmos nas instâncias democráticas da Universidade e forem enfrentados com espírito coletivo e absoluta atenção para com os princípios republicanos. Fora disto, lançaremos nossas conquistas no abismo da história. Todo cuidado é necessário. Especialmente pelos que conduzem os processos decisórios e têm nele papel protagonista. No essencial, temos muitas afirmações, já descritas, e algumas perguntas que precisam ser bem respondidas.

Para onde vamos? Teremos capacidade de manter a proposta? Mantê-la com todas as adaptações ao tempo que necessárias, mas garantindo a grandeza original de ser uma aposta na capacidade dos administradores como agentes da construção de um mundo justo? Nossas novas lideranças, que nos sucedem e nos sucederão, compreenderão esse valor distintivo do PPGAd?

## **Referências**

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.
- CIRANI, Claudia Brito Silva; CAMPANÁRIO, Milton de Abreu; DA SILVA, Heloisa Helena Marques da Silva. A evolução do ensino da pós-graduação senso estrito no Brasil: análise exploratória e proposições para pesquisa. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior. Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 163-187, mar. 2015. <https://www.scielo.br/pdf/aval/v20n1/1414-4077-aval-20-01-00163.pdf>
- CARVALHO, Cristina Helena. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, no. 58, São Paulo, Junho, 2014. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i58p209-244>

---

GURGEL, Claudio. A educação superior entre o valor e a mercadoria. *Universidade e Sociedade (Brasília)* v. 39, p. 17, 2007.

PORTER, Michael. *Estratégia competitiva*. Trad. porto Rio de Janeiro, Campus, 1986

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A redução sociológica*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro, 1983.

MINTZBERG, Henry. & QUINN, James Brian. *O processo da estratégia*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MEC. Projeto de mestrado/APCN de Administração SS da UFF. Brasília: CAPES, 2010.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# Educação problematizadora e políticas inclusivas: uma avaliação sobre a formação em Administração das Universidades fluminenses

*Analice Valdman de Miranda*

*Universidade Federal Fluminense*

*Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira*

*Universidade Federal Fluminense*

## RESUMO

A discussão sobre a inclusão das pessoas com deficiências, nas poucas vezes em que ocorre, centraliza-se em debates circunscritos à questão da Lei de Cotas, ao Marketing inclusivo ou as políticas públicas. Tais questões surgem em razão da ineficiência da operacionalização dos mesmos, o que contribui para perpetuar a segregação social do referido grupo. O presente artigo tem por objetivo verificar junto às escolas públicas de Administração da região metropolitana do Rio de Janeiro como estas procuram formar seus alunos para atuarem enquanto gestores inclusivos. A consecução da investigação se deu por meio da metodologia de estudo de múltiplos casos – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal Fluminense, cujos dados foram coletados por meio de entrevistas e questionários, que foram analisados à luz dos conceitos sobre inclusão de pessoas com deficiências, formação em Administração e Educação problematizadora. Os principais resultados obtidos mostram que o tema em questão não faz parte da agenda das Universidades públicas, algumas vezes sequer sendo reconhecido enquanto tema, mesmo com as iniciativas feitas pelo Ministério da Educação e com os diversos indicadores sociais que evidenciam a marginalização social das pessoas com deficiências.

**Palavras-chave:** Inclusão de pessoas com deficiências, ensino em Administração e educação problematizadora.

## ABSTRACT

The discussion on the inclusion of people with disabilities, the few times that happens, centers itself on limited debates over the issues of Quota Law, Inclusive Marketing or Public policy. Such issues arise due to the ineffectiveness of its operationalization, which contributes to perpetuating the social segregation of that group. This paper aims to investigate how the business schools of Rio de Janeiro metropolitan area educate future managers to work for the social inclusion of people with disabilities. The investigation was carried out based on a multiple-cases study methodology - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro and Universidade Federal Fluminense, whose data were collected through interviews and questionnaires, which were analyzed in the light of the concepts of inclusion of people with disabilities, teaching in administration and problematizing education. The main results show that the subject in question is not part of the agenda of public universities, sometimes even being recognized as an issue, despite the initiatives carried out by the National Department of Education and the various social indicators that show the social marginalization of people with deficiencies.

**Keywords:** Inclusion of people with disabilities, teaching in administration and problematizing education.

## 1. Introdução

A discussão acerca dos direitos de grupos tidos como minoritários teve o seu marco histórico com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948. Consonante com a temática central do presente trabalho – inclusão de Pessoas com Deficiência

(PcD) – ressalta-se os artigos I, II, III e XXIII, que abordam sobre os direitos básicos de cidadania: liberdade, igualdade, vida e trabalho, com condições e remuneração justas (ONU, 2009). A especificação para o referido grupo surgiu em 2006, na comemoração do 58º aniversário da DUDH, no ano de 2006, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou a Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes, ratificada pelo governo brasileiro em 2008.

No âmbito do trabalho, a Convenção 159 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), datada de junho de 1983 e que dispõe sobre a reabilitação profissional e emprego, foi considerada o marco na luta pela garantia dos direitos das PcD. A proposta em questão pressupunha que os países membros passassem a “considerar que a finalidade da reabilitação profissional é a de permitir que a pessoa deficiente obtenha e conserve um emprego”, a fim de promover a reintegração da PcD na sociedade. Do ponto de vista prático, a Convenção 159 destaca-se pelos artigos 2 e 3 da parte II, que estabelecem o compromisso de formular, aplicar e, eventualmente, revisar política nacional de inclusão, a fim de assegurar que as pessoas com deficiência tenham as mesmas oportunidades de trabalho regular que as demais pessoas (OIT, 1983).

No Brasil, o tema ganhou visibilidade a partir da promulgação da Lei nº 7.853 (Brasil, 1989), que tinha por objetivo estabelecer apoio à integração social, além de também estar presente na Constituição Federal (1988). Dois anos mais tarde, em consonância com a Convenção 159 da OIT, foi aprovada a Lei nº 8.213 (Brasil, 1991), popularmente conhecida como Lei de cotas, que se baseia na inclusão e contratação de pessoas com Deficiência no mercado de trabalho. Em 2015, foi discutido e aprovado no congresso federal o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146), que busca reafirmar os direitos ainda não consolidados desta parcela da sociedade (Brasil, 2015).

Apesar das medidas de apoio à inclusão no mercado de trabalho, classificadas por Thomas Jr. (1990) como artificiais, transacionais e necessárias no processo de diversificação de mão de obra, a literatura aponta que não houve uma mudança expressiva no cenário global de inclusão, mesmo em países considerados desenvolvidos (Cox-White & Boxall, 2009; Konrad, Moore & Doherty, 2012). A literatura indica que as políticas públicas de amparo ao grupo selecionado ainda são consideradas ineficazes, de modo que o acesso a direitos básicos (transporte, educação, saúde, emprego e lazer) ainda é restrito (Instituto Brasileiro dos Direitos das Pessoas com Deficiências [IBDD], 2008; Pereira, 2007; Carvalho-Freitas & Marques, 2010; Faria, Ferreira & Carvalho, 2010; Konrad et al., 2012; Valdman-Miranda & Carvalho, 2016) e que predomina a falta de preparo por parte das empresas para contratar e manter estes profissionais em seu quadro (Woodhams & Danieli, 2000; Cox-White & Boxall, 2009; Valdman-Miranda, 2016; Valdman-Miranda & Carvalho, 2016). À luz do exposto, o presente estudo tem por objetivo dar continuidade a pesquisa desenvolvida por Irigaray e Queiroz (2014) e verificar junto às escolas de Administração públicas do Rio de Janeiro como estas procuram formar seus alunos para atuarem enquanto gestores inclusivos.

Para além da relevância social já supracitada, este trabalho também se justifica por buscar ajudar a preencher a lacuna da área da Administração no que tange a investigações com foco em PcD (Moreira, Onuma, Borges, Miranda & Cappelle, 2009; Faria & Carvalho, 2013). Ozanne (2011), por sua vez, também defende a realização de mais pesquisas que tenham por objetivo ajudar a concretizar uma mudança de realidade social para minorias. Além disso, o trabalho também busca contribuir para uma maior difusão das práticas metodológicas defendidas por Paulo Freire. Forner (2005) explica que a desvalorização ao educador no Brasil, em contraste com o reconhecimento internacional de sua obra e de sua pessoa, se justifica predominantemente pela crítica recebida durante o período militar.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1. Diversidade e inclusão organizacional**

A Saraiva e Irigaray (2009) explicam que as organizações, possivelmente pautadas por um ideal tecnicista, adotam práticas gerenciais hegemônicas, e, dessa forma, esperam que seus funcionários tenham um comportamento condizente com o perfil desejado. No entanto, os autores apontam os limites dessa prerrogativa, visto que os indivíduos são únicos e não apresentam clivagens entre seus papéis como empregados e suas personalidades. Nos anos 80 essa tensão entre os interesses das organizações e as particularidades do corpo de funcionários passou a ser amplamente discutida, através do maior interesse pela gestão da diversidade.

O interesse das empresas brasileiras pela questão da diversidade, porém, surgiu apenas na década de 1990 (Fleury, 2000). A autora argumenta que a temática da diversidade é relevante e presente na rotina empresarial, pois se trata de um ponto que certamente causa impactos. A importância de uma discussão mais extensa sobre a questão se deve pela forte influência que o contexto organizacional tem em determinar se tal impacto será positivo ou negativo. Além disso, Fleury aponta a pertinência do assunto deixar de ser tratado de maneira tão ideológica para ser visto como um problema prático, pois assim será possível alcançar resultados que vislumbrem a redução das desigualdades sociais históricas.

De acordo com Stone & Colella (1990), a mudança na legislação aparece como ponto de partida fundamental para ocasionar transformações nas políticas organizacionais. A título de exemplos comuns, os autores destacam as transformações nos espaços físicos organizacionais para atender aos critérios legais de acessibilidade, a menor propensão de tratar de forma pejorativa os seus funcionários e ao aumento da predisposição em se redesenhar a descrição de cargos e estabelecer medidas que busquem a flexibilidade da jornada de trabalho. Sabe-se, todavia, que muitas são as dificuldades sentidas pelas PcD para ingressarem no mercado de trabalho, que passam por questões políticas, sociais, familiares e organizacionais (Carvalho-Freitas, 2009; Kulkarni & Lengnick-Hall, 2014; Schur, et al., 2014; Valdman-Miranda, 2015; Valdman-Miranda & Carvalho, 2016) e pela falta de conhecimento de muitos gestores sobre a origem da Lei de Cotas (Maia, Camino & Camino, 2011; Valdman-Miranda & Carvalho, 2016).

Tomando por base o modelo de Stone e Colella, Shur et al. (2005) apresentam uma lista de propostas que devem ser seguidas pelas corporações que desejam se tornar inclusivas, das quais destacam-se: (1) um forte compromisso por parte das lideranças, (2) implementar programas de treinamento e desenvolvimento, (3) avaliar o tratamento dado às PcD, (4) combater a criação de estereótipos negativos, (5) flexibilizar e personalizar a atenção conferida à estes funcionários, (6) estimular que funcionários com e sem deficiência convivam juntos e (7) revisar as políticas organizacionais. A concepção de uma organização voltada para atender as demandas das pessoas com deficiência engloba algumas perspectivas que visam romper as barreiras físicas e atitudinais que acompanham o processo (Schur et al, 2014).

Nesse sentido, destaca-se o papel do líder como agente responsável pelo processo de inclusão, visto que é o responsável por implementar políticas e procedimentos que visam potencializar as capacidades dos seus funcionários, ao invés de apenas adotarem uma postura passiva perante o custo da contratação imposto por lei (Salkever et al., 2000; Quaigrain, Winter & Issa., 2014). Lysaght, Fabrigar, Lamour-Trode, Stewart e Frieser (2013) destacam a importância do suporte social, a ser conferido por gestores e profissionais da área de RH, entendido como fundamental para responder as demandas criadas pela situação. Não obstante, Faria, Casotti e Carvalho (2015) ampliam a visão da inclusão organizacional ser mediada apenas pelos profissionais de RH e destacam a relevância das decisões das lideranças de marketing ao levarem em consideração o público das PcD como potenciais consumidores.

Para a inclusão acontecer, é necessário o envolvimento de toda a sociedade, figurando como principais atores do processo as próprias pessoas com deficiências, suas famílias, o governo, as empresas e as instituições de ensino, entre outros grupos e associações (IBDD, 2008; Beltrão & Brunsttein, 2012). No âmbito prático, essa discussão não deve ser interpretada como um ato de boa vontade praticado por uma organização supostamente generosa, visto que o direito à inclusão é assegurado pela legislação (Ribeiro & Carneiro, 2009).

## **2.2. Formação do administrador**

A dificuldade supracitada na consecução das práticas de inclusão revela um possível hiato na formação dos líderes organizacionais. Severino (2006) explica que a educação se trata de um processo inerente à vida do homem, pois a reprodução da humanidade envolve, além da memória genética, a memória cultural, que é repassada por gerações. A educação se assume, então, como uma prática histórico-social, visto que a ação do homem é de caráter interventivo na sociedade. Trata-se, portanto, de um conjunto de ações intencionais que buscam provocar transformações nas pessoas e na sociedade.

No entanto, esse potencial da educação pode ser questionado. Lyotard (2011) coloca que o saber se transformou numa mercadoria e, como toda mercadoria, passou a ser comercializado. Deixou de ser um bem conquistado e passou a ser um bem de consumo. Assim, a educação deixa de ser um conjunto de ações que buscam transformações sociais para se

converter em um processo de formação de recursos humanos que atendam às demandas do mercado.

A ponderação de Lyotard sobre a educação vai ao encontro das críticas levantadas por Chauí (1999, p.7) sobre a Universidade operacional, ou seja, um modelo de Universidade que não forma e não cria pensamento, destruindo a curiosidade discente e anulando toda a “pretensão de transformação histórica como ação consciente dos seres humanos”. Tragtenberg (2009) complementa afirmando que o modelo de Universidade do século passado, voltado para formar um homem com o comportamento autônomo, cedeu espaço para um modelo que busca instruir mão-de-obra para o capital.

O ensino em Administração, de acordo com Gurgel (2003), é dominado tanto nos cursos de graduação, quanto nos de pós-graduação pelas tecnologias gerenciais. As disciplinas que abordam as teorias gerais da Administração, em geral ministradas nos primeiros períodos da graduação, muitas vezes apresentam seus conteúdos baseados em leituras que levam os alunos a acreditarem que a Administração “é praticamente uma ciência exata: diagnóstico-prescrição-solução” (Cançado, Tenório e Pereira, 2011). Tenório (1998) afirma que a formação dos administradores pode ser considerada bastante inflexível, resultando em perfis mais rígidos, com dificuldades de aceitar a diversidade e a criatividade dentro do ambiente de trabalho. Por outro lado, o esclarece que o processo de formação de tais profissionais deveria levar em consideração a importância de se adaptar a realidade apresentada, sendo, portanto menos rígida e mais criativa.

O autor apresenta o modelo de gestão social (GS), que se coloca de forma antagônica às práticas mercadológicas, reconhecidas no modelo de gestão estratégica. Esse segundo modelo se trata de uma ação social de cunho utilitarista, baseada em cálculos de meios e fins e implementada através da relação de um grupo de pessoas organizadas hierarquicamente, de modo que uma exerça controle sobre a outra. Ou seja, é o sistema pelo qual uma empresa determina suas condições de funcionamento e o Estado exerce uma postura imperativa sobre a sociedade. É, portanto, a combinação da competência técnica, com um sistema hierárquico, contribuindo para a hegemonia do poder tecnoburocrático, presente tanto no setor público quanto no privado e comum na sociedade contemporânea. A gestão social se diferencia da gestão estratégica na medida em que procura substituir a gestão tecnoburocrática e monológica por uma gestão participativa, inclusiva, exercida por diferentes sujeitos sociais (Tenório, 1998).

Para Fisher (2006) a gestão social pode ser compreendida como “um reflexo das práticas e do conhecimento construído por muitas disciplinas, delineando-se uma proposta multiparadigmática e de natureza Interdisciplinar”. Trata-se de um movimento que surge das demandas da sociedade civil, ainda que a concretização dos mesmos se dê em outras esferas, de modo que a sua execução pressupõe a ampla participação de todos na construção do processo. Borges et al (2008) apresentam a perspectiva da interação entre a academia e a sociedade civil, onde o conhecimento e a experiência de práticas que promovam a inclusão social necessitam ser transferidos a partir da perspectiva dialógica emancipatória defendida por Paulo Freire.

Do ponto de vista burocrático, o ensino em Administração é regido pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da área. A resolução de nº 04, elaborada em 2005 pelo Conselho Nacional de Educação, determina os componentes centrais que os projetos pedagógicos do curso devem englobar, tais como “o perfil do formando, as competências e habilidades, os componentes curriculares, o estágio curricular supervisionado, as atividades complementares, o sistema de avaliação, o projeto de iniciação científica”, além do trabalho de conclusão de curso. O documento também aborda sobre a importância das atividades que vão além das disciplinas propostas pelo curso, como o estágio supervisionado e as atividades complementares (incluindo projetos de pesquisa e extensão) para a formação do aluno do curso, por identificar que através dessas os alunos podem ter uma maior aproximação com questões práticas e de interesses pessoais.

Apesar do grande esforço para melhor estruturar os cursos, Silva e Nicolini (2015) colocam que nem as Diretrizes Curriculares Nacionais, nem os Currículos Mínimos conseguiram estabelecer reais parâmetros para as atividades de ensino. As regulamentações se dedicaram mais no estabelecimento de conteúdos disciplinares, delegando para as instituições as metodologias de ensino e aprendizagem. Dessa forma, as DCN deixam em

aberto a incorporação de temáticas sociais no conteúdo programático das suas disciplinas ou nas atividades complementares do curso.

Ainda que as DCN da área não contemplem questões sociais, a avaliação feita pelo Ministério da Educação (2016) nos cursos de graduação apresenta esta demanda. De acordo com a relação dos instrumentos de avaliação utilizados, são avaliadas três dimensões: a didática-pedagógica, o corpo docente e a infraestrutura, cada uma seguindo uma série de itens, que podem variar de acordo com cada curso. No caso da primeira dimensão, a didático-pedagógica, que contempla um total de 16 itens obrigatórios para a área da Administração, atribui a pontuação em 5 desses itens (30%) para a abordagem de temas relacionados à responsabilidade social, disciplinas elaboradas com base na interdisciplinaridade e a adoção de uma metodologia que favoreça o pensamento crítico. Sabendo que esta dimensão corresponde a 40% da composição final da nota, é possível afirmar que os itens relacionados acima, correspondem a 10% da nota final de cada curso.

### **2.3. Educação Problematicadora como Alternativa para o Ensino em Administração**

A busca por uma educação crítica e criticizadora, que forme o indivíduo “para a decisão, para a responsabilidade social e política” permeia a obra de Paulo Freire (Silva, 2000). O educador questiona o sistema denominado de educação bancária, no qual o docente repassa para os seus alunos, num mecanismo similar ao depósito, um conjunto de informações. Este ato de transferência pura não contempla uma reflexão dos discentes sobre o conteúdo aprendido e, portanto, forma “homens espectadores e não recriadores do mundo” (Freire, 2014, p.87).

O pedagogo explica que a educação bancária controla o poder e o pensar do homem, levando-o ao ajustamento do mundo. Se operacionaliza podando o potencial de criação e de atuação, levando ao sentimento de frustração. Para lidar com essa frustração, o homem se ampara em lideranças carismáticas, pela falsa sensação de atuação e potência. A libertação desse processo consiste na reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo (Freire, 2014).

Na prática, o sistema de educação bancária tem por objetivo alienar e manter alienado o homem. Caracteriza-se como estado de *alienação* o corpo social que não toma consciência do seu próprio existir, isto que é formado por indivíduos que não estão comprometidos com eles mesmos. Passivamente, o sujeito passa a fugir da sua realidade objetiva, olhando sempre com olhos alheios ao que está à sua volta (Freire, 1979). Trata-se de um olhar acomodado e sem o entusiasmo necessário para a realização de uma transformação no mundo real.

A concepção pedagógica de Freire propõe como norte a ideia de que a mudança é possível e de que precisa ser trabalhada. Trata-se de um movimento de compreender um problema como algo natural e passar a ver esta questão como algo que pode – e deve – ser transformado. O processo de mudança se dá a partir da denúncia do que está errado, seguido do anúncio de sua superação (Idem, 2005). Por isso, é importante garantir um processo educacional que garanta ao sujeito a sua não alienação pois, quando se está alheio às questões relevantes da sociedade, o ato de denunciar fica em segundo plano.

Neste sentido, Freire (2006) coloca a importância a adoção de práticas interdisciplinares no ensino, alegando que a ação pedagógica através da mesma permite que a escola seja participativa e forme o sujeito social. Corroborando com o pensamento, Thiesen afirma que quanto mais o ensino for interdisciplinar, problematizador, estimulante, desafiador e dialético “maior será a possibilidade de apreensão do mundo pelos sujeitos que aprendem” (2008, p. 552).

Desse modo, ao contrário da educação bancária, a educação problematizadora busca pela consciência do sujeito, priorizando o processo da comunicação em detrimento do repasse de comunicados. Sua operacionalização ocorre a partir da superação do grande distanciamento entre educador e educandos, pois somente assim será possível o estabelecimento de uma relação dialógica (Freire, 2014, 1979).

A educação problematizadora se porta como uma diretriz na qual aqueles que a seguem, vão se percebendo, gradativamente, como são enquanto sujeitos sociais. É um modelo que versa em favor da liberdade para os homens, por fazê-lo indivíduo ativo e participativo no mundo

(Freire, 2014). O autor acredita que o homem deve tomar partido do mundo, estabelecendo uma relação de pertencimento, pois esta proporciona a possibilidade de reflexão sobre os problemas da sociedade, propondo soluções, e, conseqüentemente, transformando essa realidade (Idem, 1979).

O modelo proposto promove que educadores e educandos se tornem sujeitos do processo, superando a alienação intelectual e a autoridade da educação bancária, assim como a falsa consciência de mundo. O mundo deixa de abrigar falsas palavras e passa a se tornar palco da ação transformadora dos homens. Esta é a justificativa do porquê a educação problematizadora serve ao oprimido e não ao opressor (Freire, 2014).

A instrumentalização desse novo olhar sobre a educação se dá através do diálogo, pois o mesmo simboliza o encontro dos homens mediatizados pelo mundo. Afirma-se que a operação do processo se dá por meio do diálogo pelo mesmo se configurar como o sinônimo de trabalho, de práxis, sendo, assim, um direito de todos os homens. Dessa forma, o diálogo se estabelece como condição existencial (Ibidem).

O processo do diálogo pressupõe uma conduta que fortaleça o compromisso social, de forma a não comprometer o objetivo da educação problematizadora. Destarte, é imprescindível a negação dos valores discriminatórios, pois o desrespeito à diversidade ofende substancialmente ao ser humano e nega a democracia, comprometendo a essência da interlocução (Freire, 2005). Em outras palavras, não é possível estabelecer uma formação crítica e voltada para transformações sociais, se o pilar da sua operacionalização for constituído por conceitos preconceituosos.

É importante destacar que o educador precisa compreender que o ensinar é uma forma de intervenção no mundo. Intervenção esta que vai para muito além dos conteúdos didáticos mal ou bem aprendidos pelos alunos: trata-se de uma oportunidade para garantir a reprodução da ideologia dominante ou para desmascará-la. Limitar o ensino às atividades pedagógicas simples vai de encontro à possibilidade de emancipar o aluno, atendendo aos interesses dominantes. Por isso, deve-se buscar por uma “formação que, envolvendo o saber técnico e científico indispensável, fala da sua presença no mundo” (Ibidem, p.53).

De maneira mais ampla, a educação problematizadora e dialógica presume uma profunda relação afetiva pelo mundo. Se não houver um grande bem-querer à vida e aos homens, não é possível dialogar, pois é este sentimento de afeição que estabelece o compromisso do educador com a sociedade em geral. Independente onde estiverem os oprimidos, “o ato de amor está em comprometer-se com a sua causa” (Idem, 2014, p.111).

Com relação a construção de um novo modelo de educação no campo da Administração, baseado na perspectiva problematizadora defendida por Freire, Martins (1997) apresenta algumas propostas de caminhos a serem tomados, dentre as quais, destacam-se:

- Ampliação da utilização de instrumentos e técnicas didáticas (estudos de casos, seminários e afins);
- Busca pela constante atualização dos temas abordados em sala;
- Incentivo ao desenvolvimento artístico do aluno;
- Maior envolvimento e participação nos problemas sociais, buscando soluções para os mesmos;
- Promoção de discussões com o objetivo de gerar reflexões éticas sobre questões da vida e de um viver consciente e transformador.

O repensar as práticas da formação de administradores torna-se importante, visto a congruência entre o atual modelo de educação do curso e a ótica pragmática e utilitarista das organizações. A formação de um novo perfil profissional do administrador possibilita repensar sobre “um novo modelo de organização para um mundo novo” (Ibidem, p.12). As práticas sugeridas pelo autor, vão ao encontro da alternativa apresentada por Tragtenberg para a estrutura de ensino onde os meios (técnicas) se tornam fins: a real e ampla participação de professores, estudantes e funcionários no meio universitário (2009, p.08).

### **3. Metodologia da Pesquisa**

A presente pesquisa segue a recomendação de Vieira (2012) e adota múltiplos métodos de pesquisa, visto que tal prática proporciona novos horizontes de compreensão, sendo estes a análise documental e o estudo de múltiplos casos. O estudo de caso é compreendido como uma estratégia de pesquisa focada em compreender a dinâmica presente na sua configuração específica (Eisenhardt, 1989) e é indicada para responder a perguntas sobre o modo ou a causa de um determinado fenômeno (Yin, 2010). Não obstante, de acordo com Gil (2002), a principal vantagem da metodologia supracitada versa sobre a possibilidade de o pesquisador fazer um estudo de grande qualidade científica, visto que se trata de uma análise de diversas evidências em diferentes contextos. O autor ainda explica que, diferente das outras pesquisas, o estudo de caso obrigatoriamente utiliza mais de uma técnica para a coleta de dados.

A consecução da investigação se deu em cinco etapas, para além da revisão bibliográfica: (1) pesquisa documental nos cursos de graduação em Administração selecionados, (2) entrevistas semiestruturadas com os coordenadores dos cursos selecionados, (3) entrevistas com docentes de áreas como Recursos Humanos, Marketing e Estudos Organizacionais, pela maior relação com a temática, (4) aplicação de questionário aos demais docentes, e (5) aplicação de questionário junto ao corpo discente.

A escolha dos cursos de graduação investigados levou em consideração alguns critérios. O recorte no estado do Rio de Janeiro se deu pelo mesmo representar o segundo maior PIB do país (IBGE, 2015) e pelo critério de comodidade dos autores preconizado por Vergara (1998). Foram selecionados, portanto, como objeto de investigação os cursos de graduação em Administração Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Federal Fluminense (UFF - Niterói).

As entrevistas com os coordenadores dos cursos de graduação investigados (etapa 2) têm por objetivo responder a dois tópicos centrais: a forma como o curso investigado trabalha com a temática da inclusão de pessoas com deficiências e a percepção que o mesmo tem sobre a formação dos alunos. Adotando um caminho semelhante, as entrevistas com os professores (etapa 3) tiveram por objetivo um melhor entendimento sobre como as questões eram trabalhadas em sala. Ao todo, foram entrevistados 7 professores, sendo 2 da UFRJ, 2 da UERJ e 3 da UFF. A seleção dos entrevistados foi realizada com base na pesquisa realizada por Faria e Carvalho (2013), sobre a frequência de pesquisas sobre o tema (inclusão das pessoas com deficiências) no Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD). De acordo com os autores, cerca de 70% das pesquisas da área estão concentradas nas divisões acadêmicas de Estudos Organizacionais (EOR), Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho (GPR) e Marketing (MKT).

As etapas 4 e 5 foram conduzidas com questionários impressos e digitais, com o objetivo de atrair um maior número de respondentes. Os questionários das etapas 3 e 4 foram elaborados em duas etapas, sendo a primeira a parcial identificação do respondente (instituição, áreas de interesse). Em seguida, foram apresentadas questões com base na escala Likert, com cinco níveis de concordância (Discordo Totalmente, Discordo Parcialmente, sou indiferente, Concordo Parcialmente, Concordo Totalmente).

Ao todo, 206 pessoas colaboraram com a presente pesquisa, sendo 50 professores e 156 alunos concluintes (Quadro 1). Dos 50 docentes, 40 responderam ao questionário proposto e 10 participaram de entrevistas, e correspondem a uma amostra de 70%. Além dessas 206 pessoas, foram aplicados um total de 14 questionários-testes, sendo 11 para alunos e recém-formados do curso de Administração, e 3 para professores. Em todos os casos, a pesquisadora solicitou não apenas a resposta do questionário, como também uma avaliação qualitativa do mesmo, ou seja, que os respondentes enviassem críticas e sugestões sobre os mesmos. Os participantes dessa etapa de testes foram escolhidos pela pesquisadora, que levou em consideração a conveniência e experiência dos mesmos com pesquisas. Cabe destacar que nenhum questionário-teste foi reaproveitado para a pesquisa.

Universidade	Etapa de pesquisa	Universo <sup>1</sup>	Total	Percentual aproximado de participação
UFRJ	Discentes	90	67	74%
	Entrevista com C1	24	3	66%
	Entrevista com P1			
	Entrevista com P2			
	Questionários professores		13	
UERJ	Discentes	96	43	45%
	Entrevista com C2	23	3	65%
	Entrevista com P3			
	Entrevista com P4			
	Questionários professores		12	
UFF	Discentes	90	45	50%
	Entrevista com C3	24	4	80%
	Entrevista com P5			
	Entrevista com P6			
	Entrevista com P7			
	Questionários professores		15	

Ressalta-se, ainda, que esta pesquisa foi conduzida com base na recomendação de Faria e Silva (2011) que colocam que investigações envolvendo a temática de pessoas com deficiências devem ser conduzidas a partir do olhar dessas pessoas. Na concepção deste estudo, a autora realizou um trabalho voluntário de três meses no Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD) e participou de eventos organizados pelo Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMDEF-Rio), do Comitê Paralímpico Português (CPP) e da Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE) a fim de se aproximar mais das questões que envolvem o público estudado, bem como ter um melhor entendimento sobre a legislação vigente, políticas e práticas de inclusão.

Por fim, com relação ao tratamento e análise dos dados, foi utilizado o método da análise de conteúdo (Bardin, 1977), adotando os conceitos de definição constitutiva (explorados na fundamentação teórica apresentada) e definição operacional (variável que será identificada e medida na realidade) recomendados por (Vieira, 2012). Sendo assim, seleciona-se como conceitos chaves desta pesquisa: (1) Inclusão de pessoas com deficiências, (2) formação em Administração (com foco em temas sociais) e (3) educação problematizadora. O desenho da pesquisa foi estruturado a partir de um corte seccional com perspectiva longitudinal, visto que, apesar da coleta de dados ser realizada em um determinado momento, ela resgatou informações passadas. A interpretação das frequências das respostas será realizada através dos cálculos das médias e das modas, de modo a converter os dados brutos em relevantes informações para a pesquisa (HAIR et. al., 2005).

#### 4. Apresentação e análise dos resultados

##### 4.1. Conceito-chave 1: inclusão de pessoas com deficiências

O primeiro conceito-chave, inclusão de pessoas com deficiências, de maneira geral, não apresentou um resultado positivo, em consonância com o exposto pela literatura da área (Moreira et. al., 2009; Faria & Carvalho, 2013). Os coordenadores e professores entrevistados foram bastante enfáticos ao afirmarem que o assunto em questão não está presente na realidade do curso.

“eu vejo muito com relação à outras minorias, raciais, mulheres e tal. Mas as pessoas com deficiência é como se as pessoas não existissem, é como se fossem o sujeito oculto.” (Coordenador(a) - UFRJ).

<sup>1</sup> O universo de alunos com previsão de formatura foi informado pelas secretarias acadêmicas das instituições investigadas.

“Se ele não tem isso por ele mesmo, porque ele teve alguém na família com deficiência, fez algum curso ou teve treinamento ou tem um irmão que estuda isso... Pela formação, pelas disciplinas, ele não vai ter isso.”(Coordenador(a)- UFF).

“Esses temas são abordados de maneira insuficiente, insatisfatória, pífia, jocosa (...). Eles não são nem tratados, eles são basicamente ignorados” (Docente de Estudos Organizacionais - UFRJ).

“Como a Administração nasceu na esteira das escolas norte-americanas, nós ignoramos isso, assim como os caras ignoram lá. E como na nossa cultura não existe uma tendência de que a gente se preocupe com essas pessoas, também não existe na nossa vida. A situação é simplesmente calamitosa com relação a pessoas com deficiências e, a meu ver, sem nenhuma chance de melhora no curto prazo” (Docente de Estudos Organizacionais – UFRJ).

“Vai depender muito da vivência deles, da realidade deles durante os estágios, dos trabalhos que eles executam (...). Porque o curso em si não prepara para isso não.” (Docente da área de Recursos Humanos - UFF).

O resultado obtido junto aos questionários respondidos pelos docentes não apresentou uma grande surpresa numérica, visto que 62,5% dos respondentes afirmaram não trabalhar com o tema em sala. No entanto, é possível destacar como aspecto positivo a abordagem do tema em disciplinas das áreas de logística e tecnologia da informação, áreas que, a princípio, não costumam tecer tanto interesse pela temática (Faria & Carvalho, 2013).

Ainda sobre a abordagem do assunto em sala, ressalta-se o esforço dos docentes de Recursos Humanos de alguns docentes firmaram que a questão muitas vezes é trabalhada apenas em função de ser uma obrigação legal. Apesar de não ser o ideal, acredita-se que este é um importante passo para a redução do desconhecimento sobre os direitos desta parcela da população (MAIA, CAMINO & CAMINO, 2011). Em contrapartida, registra-se o silêncio dos docentes de marketing, o que reforça a falta de interesse dos profissionais de marketing em olhar para este público (FARIA, CASOTTI, CARVALHO, 2015; TEIXEIRA, 2010).

A despeito da falta de espaço do assunto no âmbito acadêmico, 88,38% dos discentes concluintes afirmaram que consideram este tema importante para o mercado de trabalho. No entanto, apenas 37,42% se consideram aptos para trabalhar com o mesmo. A discrepância entre o interesse pela aprendizagem e a percepção da mesma se justifica pela baixa abordagem da questão no curso, visto que apenas 38,1% alunos deram este conteúdo nas disciplinas do curso. A falta de espaço acadêmico e a falta de preparo sentida pelos alunos vai ao encontro da literatura que versa sobre as dificuldades que os líderes encontram na implementação de políticas de inclusão e diversidade organizacionais (Carvalho-Freitas, 2009; Ribeiro & Carneiro, 2009; Kulkarni & Legnick-Hall, 2011; Schur et. al, 2014, Faria, Casotti & Carvalho, 2015 e Valdman-Miranda & Carvalho, 2016).

#### **4.2. Formação em Administração**

Partindo do pressuposto exposto por Saraiva e Irigaray (2009) e Irigaray e Queiroz (2014) sobre um interesse crescente das organizações por tópicos relacionados à diversidade, o segundo conceito-chave desta investigação objetivou perceber como se dá a abordagem de temas sociais (sem especificar a questão das PcD, já trabalhada anteriormente) pelos cursos participantes.

Acompanhando a ponderação de Ozanne (2011), 57,5% dos docentes afirmam que buscam trabalhar com temas sociais em suas disciplinas e pesquisas, com destaque para questões que envolvem outros grupos de minorias e sustentabilidade. No entanto, foi possível perceber que tais abordagens são feitas por interesse particular do docente, sem que haja uma forte indicação institucional.

“Informalmente, a gente tem sensibilidades, mas isso é aleatório” (Coordenador(a) – UERJ).

“A vantagem do curso de Administração, é que como o curso tem duas dimensões diferentes – a dimensão mais técnica e depois a dimensão mais humana – sob esse ponto de vista, o pessoal de Administração tem essa vantagem sobre os outros cursos, porque ele é obrigado a transitar nesses dois mundos” (Docente de Marketing -

UFRJ).

“Talvez fique mais passivo. Mas eu sempre o procuro.” (Docente da área de Marketing - UFF).

Apesar de positivos, os resultados apresentados possuem três problemáticas. Primeiro, reforça a marginalização que a temática das PcD tem na academia (Farias & Carvalho, 2013). Segundo alguns docentes demonstraram um desconhecimento sobre o tema, visto que apresentaram como exemplos de temas sociais trabalhados em sala “motivação” e “liderança”, que não se enquadram dentro da categoria. Terceiro, a percepção dos docentes não foi corroborada pelos alunos, visto que 61,9% discordam sobre haver uma abordagem satisfatória de questões sociais nas diversas disciplinas do curso. É importante notar que, ainda que os docentes abordem de fato essas questões em sala, é possível afirmar que os alunos não absorvem, fazendo com que tenham uma maior dificuldade em trabalhar com o diverso (TENÓRIO, 1998).

A contradição encontrada é coerente com a literatura sobre o ensino em Administração ainda ser predominante tecnicista e voltado para atender aos interesses do mercado (Gurgel, 2003). Cabe ressaltar, no entanto, que as evidências obtidas vão de encontro às propostas de Martins (1997) e Tenório (1998) sobre a importância de se repensar o ensino em Administração e o papel do gestor sob uma perspectiva que abrace as demandas da sociedade.

### 4.3. Educação Problematicadora

O terceiro conceito avaliado levou em consideração a proposta de Freire (2014) sobre uma educação considerada libertadora, ou seja, um processo educacional pautado pelo diálogo, com ampla participação discente, em que o mesmo é levado a pensar criticamente sobre os mais diversos assuntos. Todos os professores participantes afirmaram que buscam adotar temas interdisciplinares em suas disciplinas como meio de enriquecer a aprendizagem dos discentes inscritos. Apesar dos professores terem sido unânimes com relação a adoção de uma abordagem crítica em sala de aula, esta abordagem crítica não se reflete em debates sobre questões sociais (conforme os resultados encontrados nos tópicos 4.1 e 4.2), indo de encontro à proposta de Martins (1997) sobre a inserção de discussões éticas, e que promovam uma consciência transformadora.

“Agora, por exemplo, eu vou lecionar ética e eu não vou trabalhar somente com filosofia, eu vou trabalhar também com literatura. O que é transdisciplinaridade e não somente interdisciplinaridade, sendo transdisciplinaridade é aquilo que transcende a disciplina científica. A arte não é disciplina científica. Então, transcende a interdisciplinaridade” (Docente de Estudos Organizacionais - UFRJ).

“Eu tenho uma preocupação muito grande de que o aluno faça uma leitura crítica das coisas, que não seja meramente alguém que sabe aplicar a teoria, o conceito do professor tal”. (Docente da área de Marketing - UERJ).

“Até com a questão da ciência, do desenvolvimento da tecnologia, da modernidade, eu procuro fazer essas relações interdisciplinares.” (Docente da área de Recursos Humanos - UERJ).

Com relação a adoção da metodologia do diálogo, 92,5% dos respondentes afirmou seguir. Cabe ressaltar que Freire (2014) preconiza que o ensinar precisa ser o oposto da prática denominada pelo pedagogo como bancária – ou seja, quando os professores buscam por depositar seus conhecimentos nos alunos. O caminho, portanto, é a adoção do diálogo, da ampla participação em sala.

“Procuro montar o programa ou a forma de dar aula de forma que o aluno tenha uma participação maior.” (Docente da área de Recursos Humanos - UFF).

“As minhas aulas são estruturadas com base no diálogo entre mim e os alunos sim. (...) O difícil hoje em dia é conseguir com que os alunos leiam. De maneira geral, o que eles querem é dar opiniões sobre o assunto debatido, sem que eles tenham lido” (P2 – Professor de Estudos Organizacionais).

A participação discente, no entanto, apontou para outra direção. De acordo com os estudantes, a adoção da interdisciplinariedade não chega perto da unanimidade apresentada

pelo corpo docente, ficando com uma média de 61,93%. Já com relação aos cursos serem pautados pelo diálogo, apenas 41,29% dos questionários apontaram para este caminho. As justificativas para tal incongruência foi em algumas causas, com destaque por uma possível apatia dos alunos, que não respondem aos estímulos dos professores e a uma dificuldade dos docentes em realmente estabelecer este diálogo. De todo modo, a pesquisa indica que, ainda que haja a vontade e alguns bons exemplos da adoção da pedagogia de Paulo Freire, ainda é preciso avançar neste campo.

## 5. Considerações Finais

A presente artigo teve por objetivo verificar junto às escolas de Administração públicas do Rio de Janeiro como estas procuram formar seus alunos para atuarem enquanto gestores inclusivos. Por meio da investigação conduzida é possível afirmar que o tema ainda é demasiadamente silenciado dentro do âmbito acadêmico, o que contribui para a exclusão social do grupo estudado. Os conceitos chaves “pessoas com deficiências”, “formação do administrador” e “educação problematizadora”, que foram discutidos ao longo de todo o texto, foram usados como base para a análise realizada.

A questão das pessoas com deficiências foi apresentada ressaltando a dificuldade de se fazer cumprir as leis que amparam tais pessoas e a ausência de políticas públicas e privadas que visem a garantia dos seus direitos básicos também corroboram com o cenário discutido.

A formação do administrador buscou ressaltar algumas lacunas nas Diretrizes Nacionais que orientam os cursos de graduação e que culminam por refletir num perfil mais inflexível do profissional da área. Justifica-se que esta inflexibilidade é em decorrência de uma formação voltada para resultados, que pouco se volta para questões sociais.

Uma possível alternativa para as considerações acima é a educação problematizadora. A proposta feita por Paulo Freire toma por base o amplo diálogo entre docentes e discentes para que, através deste, os alunos pudessem ter uma formação crítica. Segundo o educador, este é o caminho para uma formação libertadora, na qual os alunos deixam de assumir o papel passivo e passam a ser agentes de transformação.

O que foi percebido nos estudos de caso, no entanto, foi o oposto. De forma geral, é possível perceber que os três cursos de graduação em Administração estudados (UFRJ, UERJ e UFF) possuem características bastante comuns. Pode-se dizer que ficou bastante claro que não existe um diálogo eficaz entre alunos e professores, tendo em vista que muitos alunos não percebem a existência do mesmo e muitos professores questionam o perfil mais apático dos estudantes. A incongruência entre a percepção docente e a percepção discente também se fez presente na questão da adoção de temas interdisciplinares e críticos. Ainda que professores e coordenadores afirmem que tais discussões estejam presentes no curso, muitos discentes a percebem apenas como ações isoladas e não como uma diretriz geral dos cursos investigados.

A avaliação sobre a abordagem de temas sociais na formação dos alunos evidencia que se trata de um ensino predominantemente técnico e com pouco espaço para discussões que envolvam o interesse da sociedade. Ao serem questionados sobre os temas sociais trabalhados ao longo do curso, foram apresentadas apenas ações individuais por parte dos professores, em geral circulando por temas considerados mais atuais, tais como questões de gênero, raça, sexualidade e sustentabilidade. Um resultado interessante obtido foi a adoção desses temas em disciplinas que normalmente não trabalham com este olhar, como logística e finanças.

A despeito do reconhecimento acerca da falta de inclusão das pessoas com deficiências, questão essa avaliada como importante pela maioria dos alunos, a mesma permanece amplamente silenciada, conforme preconiza da bibliografia consultada. Os resultados também apontam que os egressos dos cursos investigados não estão preparados para trabalhar por uma mudança do cenário de (falta de) contratação de profissionais com deficiências, pela garantia de produtos e serviços voltados para as diversas necessidades desse público e, principalmente, pela defesa da cidadania usurpada dessas pessoas.

A técnica do estudo de caso muitas vezes é questionada na academia por ser considerada uma metodologia de pesquisa menos nobre e mais comum, além das limitações impostas pelo recorte de três Universidades consultadas. As técnicas de interrogação utilizadas nessa pesquisa (entrevistas e questionários) também apresentam suas limitações. No caso das entrevistas, o fato da mesma não ser anônima pode causar algum constrangimento ao

entrevistado, de modo que o mesmo não responda corretamente a alguma pergunta, ou até mesmo que apresente uma recusa em respondê-la. Além disso, a interpretação da entrevista é sempre um desafio para o pesquisador, que deve se colocar da maneira mais imparcial possível. No caso dos questionários, a impossibilidade de tirar alguma dúvida do respondente pode levar o mesmo a dar uma resposta diferente da pretendida (Gil, 2002). Para amenizar as eventuais dificuldades com as técnicas de interrogação, buscou-se adotar uma comunicação transparente e objetiva com os entrevistados. Com relação aos questionários, foram aplicados alguns testes (Vergara, 1998), com alunos e professores, que possibilitaram a correção de alguns pontos e refinaram o instrumento de coleta de dados. Para futuras investigações, sugere-se a adoção de outras metodologias, preferencialmente as consideradas inovativas ou quantitativas, como meio de responder as eventuais dificuldades encontradas nos métodos mais comuns.

A presente pesquisa, além de responder ao problema proposto, também teve por finalidade ampliar o debate sobre a questão. Diretamente, a pesquisa dialogou e propôs uma reflexão aos mais de 200 participantes, entre discentes e docentes. Além disso, possibilitou aos gestores dos cursos investigados uma avaliação sobre o trabalho desta temática, podendo impactar futuras ações administrativas e pedagógicas. Por fim, o estudo também concretizou o seu propósito em apresentar e contextualizar a teoria de Paulo Freire, pouco trabalhada na área da Administração e, de certo modo, pouco valorizada pelos pesquisadores brasileiros.

### **Referências**

- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Edições 70.
- Beltrão, D. C., & Brunstein, J. (2012). Reconhecimento e construção da competência da pessoa com deficiência na organização em debate. *Revista de Administração*, 47(1), 7-21.
- Borges, A. C. V., Oliveira, C. T. F., Osias, C. D. S., Rezende, C., Knopp, G. D. C., Castro, R. M. F. D., & Veras, T. R. (2008). Ensino e pesquisa em administração e gestão social: uma experiência de interação academia-sociedade. *Os desafios da formação em gestão social. Palmas-TO: Provisão*, 2, 445.
- Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico*.
- Cançado, A. C., Tenório, F. G., & Pereira, J. R. (2011). Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos Ebape. br*, 9(3), 681-703.
- Carvalho-Freitas, M. N. D. (2009). Inserção e gestão do trabalho de pessoas com deficiência: um estudo de caso. *Revista de Administração Contemporânea*, 13(SPE), 121-138. CHAUÍ, M. A Universidade Operacional. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 4, 1999.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550.
- Faria, M. D. (2010). *Pessoas com deficiência visual e consumo em restaurantes: Um estudo utilizando análise conjunta* (Doctoral dissertation, PUC-Rio).
- Faria, M. D., & Carvalho, J. L. F. (2014). Diretrizes para pesquisas com foco em pessoas com deficiência: um estudo bibliométrico em administração. *Revista Ciências Administrativas*, 19(1)
- Faria, M. D., Casotti, L. M., & Carvalho, J. L. F. (2015). A perspectiva transformativa na análise de significados de produtos de tecnologia assistiva. *Revista Economia & Gestão*, 15(40), 172-203.
- Faria, M. D., Ferreira, D. A., & Carvalho, J. L. F. (2010). O portador de deficiência como consumidor de serviços de lazer extradoméstico. *Turismo-Visão e Ação*, 12(2), 184-203.
- Faria, M. D., & da Silva, J. F. (2011). Composto para restaurantes: atendendo consumidores com deficiência visual. *Revista de Administração FACES Journal*, 10(1), 11-32.
- Fleury, M. T. L. (2000). Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas brasileiras. *Revista de Administração de Empresas*, 40(3), 18-25.
- Forner, R. (2005). *Paulo Freire e Educação Matemática: reflexos sobre a formação do professor. 2005* (Doctoral dissertation, Dissertação (Mestrado em Educação) – Campinas: Pontificia Universidade Católica de Campinas.
- Freire, P. (1982). *Educação: o sonho possível*. In: Brandão C. R. O educador: vida e morte. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- Freire, P. (2006). *Pedagogia de la autonomia – saberes necesarios à practica educativa*. 11ª Ed. D.F.

Mexico: Siglo XXI editores.

- Freire, P. (2014). *Pedagogia do oprimido*. 54<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (2014). *Educação e mudança*. Editora Paz e terra.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Gurgel, C. (2003). *A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal*. Cortez.
- Instituto Brasileiro dos Direitos das Pessoas Com Deficiências [IBDD]. (2008). *Inclusão social da pessoa com deficiência: medidas que fazem a diferença*. Rio de Janeiro: IBDD, 2008.
- Irigaray, H. A. R., & Queiroz, M. L. G. (2014) Diversidade da Força de Trabalho: O Que Temos Ensinado Nossos Alunos? *XXXVIII Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro.
- Konrad, A., Moore, M., Doherty, A., Ng, E., & Breward, K. (2012). Vocational status and perceived well-being of workers with disabilities. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 31(2), 100–123.
- Kulkarni, M., & Lengnick-Hall, M. L. (2011). Socialization of people with disabilities in the workplace. *Human Resource Management*, 50(4), 521-540.
- Kulkarni, M., & Lengnick-Hall, M. L. (2014). Obstacles to success in the workplace for people with disabilities: A review and research agenda. *Human Resource Development Review*, 13(2), 158-180.
- Lei 7.853, de 24 de outubro de 1989. (1989). Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses dessas pessoas, disciplina a atuação do MP, define crimes, e dá outras providências. Brasília.
- Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. (2015). Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília.
- Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (1991). Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília.
- Liotard, J.-F. (2011). *A condição pós-moderna*. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Lysaght, R., Fabrigar, L., Larmour-Trode, S., Stewart, J., & Friesen, M. (2012). Measuring workplace social support for workers with disability. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 22(3), 376–386.
- Maia, L. M., Camino, C., & Camino, L. (2011). Pessoas com deficiência no mercado de trabalho: uma análise do preconceito a partir das concepções de profissionais de recursos humanos. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, 6(1), 78-91.
- Martins, P. E. M. (1997). Repensando a Formação do Administrador Brasileiro. *Archetypon*, Rio de Janeiro, v. 5, n.15, p. 11-30.
- Ministério da Educação. (2016). Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância. Brasília, 2016. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_cursos\\_graduacao/instrumentos/2016/instrumento\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2016/instrumento_2016.pdf). acessado em: 01 de maio de 2016.
- Moreira, L. B., Onuma, F. M. S., Borges, C. L. P., Miranda, A. R. A., & Cappelle, M. C. A. (2009). O trabalho para os portadores de necessidades especiais: um caminhar pela diversidade através dos conceitos de poder, minoria e deficiência.
- Organização das Nações Unidas [ONU]. 2009. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro.
- Organização Internacional do Trabalho [OIT]. (1983). *Convenção 159 - Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes*. 69<sup>a</sup> reunião da Conferência Internacional do Trabalho. Genebra.
- Ozanne, J. (2011). Transformative Consumer Research: Creating Dialogal Spaces for Policy and action Research. *Journal of Public Policy & Marketing*, v. 30, n. 1, p. 1-6.
- Pereira, M. M. (2007). *Inclusão e universidade: Análise de trajetórias acadêmicas na universidade estadual do rio grande do sul*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEDU), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Quaigrain, R., Winter, J., & Issa, M. (2014). A Critical Review of the Literature on Disability Management in the Construction Industry. In *30th ARCOM Annual Conference* (pp. 1-3).
- Resolução nº 4, de 13 de julho de 2005. (2005). Resolução do Conselho Nacional de Educação sobre as Diretrizes Curriculares do curso de Administração. Brasília.

- Ribeiro, M. A., & Carneiro, R. (2009). A inclusão indesejada: as empresas brasileiras face à lei de cotas para pessoas com deficiência no mercado de trabalho. *Organizações & Sociedade*, 16 (50) (jul./set. 2009), pp. 545-564. Salvador
- Saraiva, L. A. S., & Irigaray, H. A. D. R. (2009). Políticas de diversidade nas organizações: uma questão de discurso? *Revista de Administração de Empresas*, 49(3), 337-348.
- Schur, L., Kruse, D., & Blanck, P. (2005). Corporate culture and the employment of persons with disabilities. *Behavioral Sciences & the Law*, 23(1), 3-20.
- Schur, L., Nishii, L., Adya, M., Kruse, D., Bruyre, S., & Blanck, P. (2014). Accommodating employees with and without disabilities. *Human Resource Management*, 53(4), 593-621.
- Severino, A. J. (2006). Fundamentos ético-políticos da educação no Brasil de hoje. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 289-320.
- Silva, E. B. D. (2000). Educação como prática da liberdade. *Revista Brasileira de Educação*, (14), 180-186.
- Silva, G. Q. C., & Nicolini, A. M. (2015). O ensino de administração e contabilidade visto dos enanpads (2001-2014). *Revista Intersaberes*, 9(Espec), 408-425.
- Stone, D. L., & Colella, A. (1996). A model of factors affecting the treatment of disabled individuals in organizations. *Academy of management review*, 21(2), 352-401.
- Tenório, F. G. (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v.32, n.5, set/out, p.7-23.
- Thiesen, J. D. S. (2008). A interdisciplinaridade como um movimento articulador no processo ensino-aprendizagem. *Revista brasileira de educação*, 13(39), 545-554.
- Thomas, R. R., Jr. (1990). From affirmative action to affirming diversity. *Harvard Business Review*, 68, 107-118.
- Tragtenberg, M. (2009). A delinquência acadêmica. *Ponto-e-vírgula*, v. 5, p. 1-8.
- Valdman-Miranda, A. (2015). Profissionais com deficiência e reconhecimento no trabalho: uma reflexão sobre o cenário brasileiro de inclusão. In: Lorena Godoy; Elisa Ansoleaga. (Org.). *Un campo en tensión o tensión entre campos: psicología de las organizaciones y del trabajo en iberoamérica*. led.Santiago: RIL Editores, 2015, v. 1, p. 11-484.
- Valdman-Miranda, A., Carvalho, J. (2016). Inclusão profissional de pessoas com deficiências: um estudo sobre as políticas e práticas adotadas por empresas do setor de óleo e gás do Estado do Rio de Janeiro. *Revista de Gestão (USP)*, v. 23, n.3.
- Vergara, S. C. (1998). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, v. 14.
- Vieira, M. M. F. (2004). *Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração*. In: Vieira, M. M. F; Zouain [D. M.](#) org. *Pesquisa qualitativa em administração- 2ª edição*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- Woodhams, C., & Danieli, A. (2000). Disability and diversity – A difference too far? *Personnel Review*, 29(3), 402-417.
- Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso – planejamento e método*. 4ª edição. Porto Alegre: Bookman Companhia Ed.

## **Anexos**

### **Entrevista com coordenadores**

- (1) Como o(a) senhor(a) percebe a abordagem sobre as Pessoas com Deficiências pelos cursos de Administração? Como é feita na sua instituição?
- (2) Existe algum planejamento para trabalhar com a questão?
- (3) Existe alguma determinação ou orientação formal do MEC para inserção da questão das PcD nos cursos de ADM? Na sua opinião, deveria ser feita alguma orientação?
- (4) O(A) senhor(a) considera que os egressos desta instituição estão preparados para lidar com esta questão no mercado de trabalho?

### **Entrevista com professores**

- (1) Com relação às disciplinas que leciona no curso de Administração: Suas aulas abordam temas interdisciplinares, são estruturadas com base no diálogo entre o senhor(a) e os discentes e permitem

ao alunado uma reflexão crítica sobre os tópicos trabalhados?

- (2) Como o(a) senhor(a) percebe a abordagem sobre as Pessoas com Deficiências pelos cursos de Administração? Como é feita na sua instituição?
- (3) Existe alguma recomendação ou orientação formal por parte do coordenador, conselho de professores ou representantes discentes para a abordagem deste tema pelo curso de Administração?
- (4) O(A) senhor(a) considera que os egressos desta instituição estão preparados para lidar com esta questão no mercado de trabalho?

### **Questionário – Docentes**

- (1) Em qual Universidade leciona atualmente?
- (2) Há quanto tempo o(a) senhor(a) atua como docente em cursos de Administração? (Favor considerar o tempo total de atuação profissional, considerando também a experiência em outras instituições).
- (3) Suas disciplinas abordam temas interdisciplinares e possibilitam que os alunos façam uma reflexão crítica sobre o assunto proposto.
- (4) Suas aulas são estruturadas com base no amplo diálogo entre você e seus alunos (Entende-se por “aulas estruturadas com base no amplo diálogo” as disciplinas na qual os alunos têm participação ativa na construção do saber, ou seja, quando o professor não assume sozinho a responsabilidade pela transmissão do conhecimento).
- (5) Foram relacionados temas sociais aos tópicos das suas disciplinas (Entende-se por “temas sociais”, temáticas que incluam a discussão acerca de grupos minoritários e/ou marginalizados pela sociedade).
- (6) A questão da inclusão de pessoas com deficiências foi relacionada ao conteúdo das suas aulas.
- (7) Suas aulas contribuíram para formar um profissional preparado e capacitado para trabalhar com este tema (inclusão de pessoas com deficiências).
- (8) Suas aulas contribuíram para a formação de bons profissionais.
- (9) Suas pesquisas costumam abordar temas sociais (Entende-se por pesquisas: artigos publicados em periódicos, livros ou capítulos publicados, trabalhos apresentados em congressos, orientações e projetos de iniciação científica).
- (10) Ao menos algumas das suas pesquisas já abordaram a temática da inclusão de pessoas com deficiências.

### **Questionário – Discentes**

- (1) Em qual Universidade você estuda? Em qual área pretende atuar? (Ex: Administração Geral, Administração Pública, Finanças, Marketing, Recursos Humanos, Acadêmica e etc.).
- (2) Você participou de alguma atividade extracurricular durante a faculdade?
- (3) As disciplinas do curso abordaram temas interdisciplinares e possibilitaram uma reflexão crítica sobre os mesmos. (Entende-se por “reflexão crítica” a discussão de um determinado tema sobre diversos pontos de vista e o seu impacto na sociedade).
- (4) As aulas do curso foram estruturadas com base no amplo diálogo entre discentes e docentes. (Entende-se por “aulas estruturadas com base no amplo diálogo” as disciplinas na qual os alunos têm participação ativa na construção do saber, ou seja, quando o professor não assume sozinho a responsabilidade pela transmissão do saber).
- (5) Foram relacionados temas sociais aos tópicos das disciplinas do curso. (Entende-se por “temas sociais”, temáticas que incluam a discussão acerca de grupos minoritários e/ou marginalizados pela sociedade).
- (6) A questão da inclusão de pessoas com deficiências foi relacionada ao conteúdo das suas disciplinas.
- (7) Me considero um profissional preparado e capacitado para trabalhar com este tema (inclusão de pessoas com deficiências).
- (8) Considero este tema (inclusão de pessoas com deficiências) relevante para a formação de um administrador.

As perguntas 5 e 6 apresentaram campos de comentários abertos para os alunos compartilharem mais detalhes.

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.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# Os sentidos do trabalho no serviço público: uma perspectiva geracional

*Talita Almeida de Campos Nascimento*

*Thompson Coelho*

*Universidade Federal Fluminense*

*Sidinei Rocha de Oliveira*

*Universidade Federal Fluminense*

## RESUMO

O setor público, afetado pelas transições do mundo do trabalho e dos modelos de sociedade, também passou por transformações. No caso brasileiro, observa-se uma série de reformas para modernizar a administração pública a partir da década de 1990. Os processos de subjetivação dos trabalhadores também foram impactados e, a partir do contexto em que é desempenhado, podem-se identificar diversos sentidos atribuídos ao trabalho. Por isso, o presente estudo tem por objetivo analisar os sentidos do trabalho para servidores públicos de diferentes gerações de técnico-administrativos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Para isso, foram realizadas 25 entrevistas com servidores técnico-administrativos das duas gerações identificadas na pesquisa, que foram analisadas através da técnica de análise de conteúdo. A pesquisa identifica que os sentidos atribuídos ao trabalho pelos servidores das diferentes gerações da pesquisa apresentam similaridades e diferenças. Para ambas o trabalho é definido como execução de tarefas com finalidade e recompensa e com importantes funções para o bem-estar dos indivíduos. No entanto, os servidores da Geração 1 atribuem uma centralidade maior ao trabalho, dotando-o de uma forte dimensão subjetiva e de um conteúdo vital para sua construção identitária, enquanto a Geração 2 atribui menor centralidade ao trabalho, com preponderância das dimensões objetiva e material e menor engajamento subjetivo. A tensão entre as duas gerações de pesquisa prejudica o processo de sucessão geracional e ressalta a importância da análise dos sentidos do trabalho nessa perspectiva.

**Palavras-chave:** Trabalho. Sentidos do trabalho. Administração Pública. Gerações.

## ABSTRACT

The public sector, affected by the transitions from the workplace and societal models also have changed. In the case of Brazil, there is a series of reform efforts to modernize public administration started in the 1990s. The processes of subjectivation of workers also were impacted, and from the context in which it is played, can be identified many meanings attributed to work. For this reason, this study aims to analyze the meanings of work for civil servants from different generations of the technical administrators of Federal University of the State of Rio de Janeiro (UNIRIO). To this end, we conducted 25 interviews with technical administrators of two generations identified in the survey, which were analyzed by the technique of content analysis. The research concludes that the meanings attributed to work by the servers of different generations have similarities and differences. For both the job is defined as performing tasks with purpose and reward and as important roles for the welfare of individuals. However, the servers from Generation-1 allocate a greater centrality to the work, giving it a strong subjective dimension and a vital content to their identity, while Generation 2 assigns less centrality to work, with a preponderance of objective dimensions and reduced material and subjective engagement. The tension between the two generations of research undermines the process of generational succession and underscores the importance of analyzing the meanings of work in this perspective.

**Keywords:** Work. Meanings of work. Public Administration. Generations.

## 1. Introdução

O trabalho se constitui como elemento essencial para a compreensão do indivíduo e da dinâmica social. É um fenômeno complexo, um mosaico de elementos ambíguos e complementares, em que a cada momento vivenciado pelas sociedades, novos sentidos são atribuídos e alguns reconfigurados. Na contemporaneidade, o movimento do capitalismo e suas formas de produção e de gestão afetam significativamente os processos de subjetivação dos trabalhadores (Nardi, 2006). Por isso é relevante compreender os sentidos atribuídos por quem vive as diversas formas de trabalho e por quem não trabalha.

Tendo sido objeto de estudos em diferentes períodos (MOW, 1987; Morin, 2001), os sentidos do trabalho voltam a ganhar destaque no século XXI com pesquisas direcionadas para diferentes culturas (Harpaz & Fu, 2002; Westwood & Lok, 2003), atividades laborais emergentes (Bendassolli & Borges-Andrade, 2015) e grupos ao longo do tempo (Wray-Lake, Syvertsen, Briddell, Osgood & Flanagan, 2011). No Brasil segue crescente o número de trabalhos em diferentes áreas, no entanto essas discussões foram pouco apropriadas pela esfera pública, apesar de também ter passado por transformações com a reestruturação do aparelho do Estado, as políticas neoliberais e os novos modelos de gestão (Costa, 2010; Souza & Moulin, 2014).

A abordagem dos sentidos do trabalho na esfera pública se apresenta como uma necessidade, principalmente no contexto de um modelo gerencial voltado para resultados e eficiência técnica que suprime a dimensão política e subjetiva do trabalho. Tais fatores modificam o perfil do servidor público e podem impactar seus processos de subjetivação.

Com a adoção das políticas neoliberais, o serviço público enfrentou um processo de sucateamento com ausência de contratações e de reposição salarial durante os anos 1990. No período de 2002-2010, ainda que sob práticas gerencialistas, observa-se em parte uma reversão deste processo, marcado pela realização de concursos para repor o quadro de pessoal e ampliar a capacidade estatal e pela abertura de negociação com classes sindicais. Porém, isso fez com que muitas instituições públicas tivessem, além de servidores em planos de carreira diferenciados, uma lacuna de idade e de tempo de serviço entre servidores antigos, contratados antes da reforma gerencialista, e os novos servidores concursados.

Esse lapso temporal pode influenciar os sentidos que são atribuídos ao trabalho pelo servidor público e é nesse contexto que a perspectiva geracional se faz importante. Servidores integrantes de cada unidade geracional são caracterizados não somente por uma diferença etária, mas também pela vivência de diferentes contextos sociais, culturais, tecnológicos, políticos e organizacionais, e, devido às singularidades dos processos de subjetivação vivenciados, é possível que tenham visões e expectativas sobre o trabalho também distintas.

É por isso que os sentidos do trabalho no serviço público deveriam ser um dos elementos de atenção nas políticas de recursos humanos. Inclusive, porque, a postura ética e comprometida do servidor com a missão institucional é central para a qualidade e o eficiente desempenho do serviço público. No geral, é a conduta do servidor que pode permitir maior celeridade dos processos, fazendo com que as instituições possam funcionar satisfatoriamente.

E é, especificamente nas universidades públicas, que se encontram em um cenário de crise de governança, com grandes problemas de financiamento, dificuldade em encontrar meios próprios de atender as demandas por infraestrutura, recursos humanos e apoio aos discentes e uma estrutura burocratizada e hierarquizada que reduz sua eficiência, que essa centralidade das pessoas para manter a capacidade gerencial, técnica e financeira é ainda mais manifesta (Nascimento & Costa, 2012).

Assim, o presente estudo tem por objetivo analisar os sentidos do trabalho para servidores públicos de diferentes gerações de técnico-administrativos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), que são responsáveis por dar suporte à atividade-fim das universidades, a educação. E por serem, então, executores das atividades-meio muitas vezes não lhes é dado atenção prioritária nas políticas públicas e internas dessas instituições.

Importante salientar que os sentidos atribuídos ao trabalho influenciam a qualidade dos serviços públicos já que impactam no engajamento subjetivo dos trabalhadores e nas relações de trabalho. A qualidade dos serviços prestados pela esfera pública passa diretamente pela subordinação dos componentes técnicos e gerenciais ao componente ético-comportamental

(Gurgel, 2010). Desconhecer ou ignorar essa temática ou as representações sociais do serviço público e de seu ator presentes nesse processo, inviabiliza a construção de uma gestão pública voltada para a qualidade e efetividade dos serviços públicos. E, principalmente, dificulta o engajamento dos servidores de diferentes gerações nestes fins.

O que pode ser preocupante, pois como afirma Enriquez (1999, p. 78) não se deve esquecer que a administração pública é “fiadora do interesse geral ou garantidora da preservação do bem comum” ou ao menos deveria ser, considerando que atualmente o Estado se torna guardião do mercado (Paula & Paes, 2020). A relevância científica e social do tema ainda é ressaltada por Nardi (2006) para o qual compreender a transformação das relações entre subjetividade e trabalho, em um contexto de redimensionamento de sua função na coesão social, é um desafio para o campo das ciências humanas.

## **2. Transformações no mundo do trabalho e na esfera pública**

São grandes as transformações no mundo do trabalho, como a globalização da economia, a revolução tecnológica, as políticas neoliberais e a reestruturação produtiva. O próprio significado do trabalho passa por mutações que vão desde uma conotação negativa, associada à servidão, ao trabalho como fonte de significado e valorização pessoal no contexto da ética protestante, que valorizava a centralidade do trabalho, e no caso do Brasil, mais particularmente na ética do provedor, que associa o trabalho à racionalidade do fim de sustento da família (Nardi, 2006).

Acirrando essas mudanças, o trabalho assume, no contexto da ética instrumental, constituída com a acentuação do capitalismo, características como o aumento do individualismo, a frouxidão dos laços sociais, a cultura narcisista, a competição extremada, o desmantelamento das garantias de estabilidade, a destruição das formas coletivas e solidárias de reivindicação, o aumento do desemprego e a acentuação da competição (Nardi, 2006; Krein, 2018; Galvão, Castro, Krein, & Teixeira, 2019).

Influenciados pela ótica neoliberal, os Governos Collor e Fernando Henrique promoveram uma política de Estado Mínimo comprometendo a oferta de serviços públicos. As universidades públicas foram afetadas com redução dos investimentos, dos seus quadros de funcionários e a desvalorização de seu papel estratégico no desenvolvimento do país (Costa, 2010; Nascimento & Costa, 2012).

A década de 1990 no Brasil foi caracterizada pela reestruturação produtiva, pelo aumento das taxas de desemprego e pela flexibilização e precarização das relações de trabalho. No setor público, além da falta de investimento, a instabilidade econômica foi sentida através de sucessivos planos de Governo que reduziram o salário real dos servidores.

Este quadro muda no Governo Lula, que apesar da continuidade de práticas gerencialistas, retoma os investimentos no setor público. No âmbito das universidades públicas, é possível destacar o Programa REUNI, criado pelo Decreto nº 6.096/2007, que ampliou o número de vagas, cursos e instituições públicas de ensino superior, retomando seu papel estratégico no desenvolvimento nacional (Bedin, Fontes & Braatz, 2020).

No entanto, o cenário muda novamente com a ascensão do ultraneoliberalismo e com a emergência de um paradigma cyberfordista (Paula & Paes, 2020). Assim, conforme as autoras, o Estado torna-se guardião do mercado e não dos direitos sociais, a precarização dos vínculos e as formas de exploração do trabalho são potencializadas, busca-se tornar a mão-de-obra, mesmo a gerencial, dispensável e o trabalho é invisibilizado.

No Brasil, isso se traduz em políticas de austeridade implementadas pelos governos de Temer e Bolsonaro, como o congelamento do gasto público por vinte anos, e em ofensivas aos direitos sociais e trabalhistas, representadas, principalmente, pelas contrarreformas (no sentido de retrocesso) trabalhista e previdenciária (Krein, 2018; Galvão et al., 2019). Bem como, na sequência, está no horizonte a contrarreforma Administrativa (Agencia Senado, 2020). Esses processos de transformação cada vez mais intensificados afetam o mundo do trabalho dos servidores públicos, que se mostra permeado de incertezas, a despeito da segurança da estabilidade (Souza & Moulin, 2014).

## **3. Interpretações do Trabalho: Sentidos, Significados e Representações**

A Segundo Lips-Wiersma e Morris (2009), nas últimas décadas os estudos abordando

este tema têm crescido significativamente, o que mostra a importância da temática diante dos impactos das políticas neoliberais na desregulamentação, intensificação, precarização e heterogeneização do trabalho e nos processos de subjetivação do indivíduo. Tais estudos são relevantes, pois o trabalho é uma questão existencial, uma arena onde os seres humanos constituem suas identidades e sua participação no empreendimento coletivo que é a cultura, e ao mesmo tempo, onde as pessoas, especialmente as mais vulneráveis, esforçam-se para encontrar dignidade e libertação social (Bendassolli & Tateo, 2017).

Ressalta-se que em muitas pesquisas os termos “sentido” e “significado” são tratados como sinônimos, mas não são. Ambos os termos permitem, de modos diferentes, a aproximação aos aspectos mais próprios da singularidade do sujeito, sua dimensão subjetiva e apesar de serem diferentes e não perderem sua singularidade, “não podem ser desvinculadas uma da outra, pois uma não é sem a outra” (Aguiar, 2006, p. 13).

Segundo a autora, os significados são construções históricas e sociais que permitem a comunicação e socialização das experiências individuais. Eles se transformam no decorrer do processo histórico, mas são mais estáveis, são “conteúdos instituídos, mais fixos, compartilhados, que são apropriados pelos sujeitos, configurados a partir de suas próprias subjetividades” (Aguiar, 2006, p. 14).

Para ela, através da análise e da interpretação dos significados, é possível alcançar as zonas de sentido, que são mais instáveis e profundas. O sentido, então, é mais amplo, pois abarca a articulação dos eventos psicológicos que o indivíduo produz frente à realidade, mobilizando-o, constituindo seu ser e gerando formas de colocá-lo na atividade como autor que atribui sentidos diversos aos significados socialmente estabelecidos, em uma relação de oposição, aceitação ou indiferença (Aguiar, 2006).

Em síntese, segundo Tolfo e Piccinini (2007), os significados são construídos coletivamente em determinado contexto histórico, econômico e social concreto, enquanto os sentidos são uma produção pessoal em função da apreensão individual dos significados coletivos nas experiências do cotidiano, sendo que ambos sofrem transformações a partir de uma relação dialética com a realidade.

Diversas correntes epistemológicas têm apoiado a produção científica sobre o assunto (Da Rosa, Chalfin, Baasch & Soares, 2011; Rosso, Dekas & Wzesniewski, 2010), mas propõe-se nessa pesquisa a classificação dessas correntes em três tipologias: perspectiva dialética, perspectiva construtivista e perspectiva cognitivista ou comportamental. Acredita-se que com essa tipologia se possa explorar a diversidade de estudos sobre as interpretações do trabalho.

Para a perspectiva dialética o trabalho é um termo ambíguo e complexo, sendo um dos elementos constitutivos do ser humano. Ressalta-se o caráter contraditório do trabalho e o aspecto crítico é uma característica. Por exemplo, a corrente marxista aborda o trabalho livre como essência do homem, é condição para sua existência, ponto de partida para sua humanização e única lei universal que nasce com o ser social e permanece enquanto ele existir. Porém, no capitalismo torna-se precário, perverso e alienado, tornando o trabalho estranho ao próprio trabalhador (Marx, 2012).

A força de trabalho se torna mercadoria. As pessoas como consumidores buscam para o trabalho além de uma função econômica óbvia, como provimento de salários, benefícios e assistência, mas outros papéis e necessidades, como auto-estima, realização, constituição da identidade, integração social e *status* (Harpaz & Fu, 2002; Souza & Moulin, 2014; Bendassolli & Tateo, 2017).

A corrente dejouriana trata da relação entre prazer e sofrimento nesta esfera de vida. Dejours (2005) define trabalho como a atividade útil coordenada desenvolvida para obter o que não é possível apenas com a execução do que está prescrito. Tal conceito abarca o trabalho real, que vai além dessa prescrição, e a dimensão humana do trabalho. Além disso, conforme o autor, a dimensão social das relações pode contemplar conflitos, relações de poder, julgamento e reconhecimento que também exercem um papel organizador nas condutas humanas. O trabalho é ação de pessoas que se compreendem, se opõem, lutam ou concordam, sobre a base de sua ética, valores e crenças (Dejours, 2005).

Esse exercício da inteligência e engajamento subjetivo que o trabalhador realiza para dar conta do real do trabalho em um contexto de acentuação da exploração capitalista pode

causar o sofrimento do sujeito. A divisão de trabalho no capitalismo corrói sua identidade, pois os trabalhadores ignoram o sentido e o destino de suas tarefas, então, quando o indivíduo dotado de personalidade se depara com uma organização do trabalho despersonalizante emerge o sofrimento no trabalho (Dejours, 1992).

A perspectiva construtivista enfatiza a preponderância do contexto histórico, social e cultural na produção de sentidos (Spink, 2004a). Destaca como se dá o processo de produção dos sentidos no cotidiano, e não apenas o conteúdo, a descrição do fenômeno. Nesse sentido, tanto os sujeitos quanto os objetos são entendidos como construções sócio-históricas, e por meio dos processos de socialização os sujeitos constroem sua identidade e se apropriam dos significados coletivos (Da Rosa *et al.*, 2011; Spink, 2004a).

Conforme Spink (2004a), a realidade não existe independente da forma que os sujeitos a acessam, assim os objetos, inclusive o trabalho, só são apreendidos pelo sujeito a partir das categorias, práticas, convenções e linguagem, isto é, dos processos de objetivação. Nesse sentido, o papel da cultura é central na construção dos sentidos (Bendassolli & Tateo, 2017).

De acordo com a abordagem da psicologia cultural apresentada por estes autores, a cultura não é algo transmitido às pessoas, mas sim um processo de elaboração, co-coordenação e negociação de significados. A construção de significado é considerada um processo contínuo que ocorre entre as dimensões de cultura pessoal e coletiva, com o trabalho tendo uma função de mediação e também sendo mediado por elas.

Assim, o trabalho é um fenômeno cultural e, como tal, é inerentemente uma atividade significativa (Bendassolli & Tateo, 2017). Segundo os autores, os valores relacionados ao trabalho no nível da cultura coletiva são objetos gerais que apenas sugerem uma orientação para os significados, enquanto no nível da cultura pessoal eles passam por um processo contínuo de elaboração pessoal (nível de sentido).

A perspectiva construtivista também está alinhada à abordagem das Representações Sociais, que tem origem nos estudos de Moscovici (Sá, 2004), para qual o contexto é fundamental, já que as representações são estruturadas pelo *habitus* e pelos conteúdos históricos que impregnam o imaginário social, e também por que são estruturas estruturantes do contexto, e sendo assim, são também motores de mudança social.

É por isso que Sá (2004) ressalta que não basta identificar a influência dos contextos sociais sobre os comportamentos e processos individuais, mas analisar a participação destes sobre a construção da própria realidade social. Essa perspectiva tira o indivíduo de uma posição passiva de processador de informação ou portador de ideologias e crenças coletivas e lhe dá a condição de sujeito que cria representações e as comunica por interações sociais (Sá, 2004). Assim, a cultura não é apenas depositada no sujeito, pois a cultura pessoal é uma internalização ativa e seletiva das mensagens pelo agente, que em troca produz e externaliza significados (Ratner, 2016; Valsiner, 2014 como citado em Bendassolli & Tateo, 2017).

As representações são conhecimentos sociais práticos que têm a função de situar o indivíduo no mundo e definir sua identidade social (Spink, 2004b). Sendo assim, a compreensão da realidade se constrói sobre o sentido comum, que é o conhecimento que as pessoas têm da realidade, e é com base nesses conhecimentos práticos que as pessoas constituem os significados sem os quais a sociedade não poderia existir (Spink, 2004a).

A perspectiva cognitivista ou comportamental é caracterizada por seu caráter descritivo e pragmático. A maioria dos estudos desta linha busca analisar como as investigações sobre sentido do trabalho podem auxiliar os modelos e políticas de gestão, bem como a organização do trabalho, de modo a dotá-lo de sentido para os trabalhadores. A busca por significado tornou-se um objeto central das políticas de gestão de pessoas, que visam analisar os sentidos que têm sido atribuídos ao trabalho e como produzir resultados para as empresas como motivação, satisfação, produtividade, engajamento, envolvimento, bem-estar, realização pessoal, bem como analisar como a ausência ou empobrecimento do significado poderia prejudicar a relação pessoa-trabalho-organização (Morin, 2001; Rosso, Dekas e Wzesniewski, 2010; Bendassolli & Tateo, 2017).

O representante mais expressivo da perspectiva cognitivista é o estudo do *Meaning of Working International Research Team* (MOW) (1987) que reuniu na década de 1980 pesquisadores interessados em identificar e entender, nas nações industrializadas, os diversos

padrões de significado atribuídos ao trabalho e analisar suas consequências. Esse modelo de investigação foi amplamente utilizado em diversos estudos sobre sentidos e significados do trabalho e chegou a ser validado por pesquisas posteriores (Harpaz & Fu, 2002).

O modelo de investigação do MOW é composto por Variáveis Condicionais ou Antecedentes que influenciam as Variáveis Centrais, que por fim, influenciam as Consequências. As variáveis condicionais envolvem aspectos da situação pessoal do indivíduo, da situação familiar, das características do trabalho, do histórico da carreira e do ambiente macro socioeconômico (MOW, 1987).

Em relação às variáveis centrais do significado do trabalho, o MOW (1987) incluiu três construções de significado que relacionam o indivíduo com o fenômeno do trabalho: a) A centralidade do trabalho se refere à importância do trabalho na vida do sujeito; b) As normas sociais derivam de valores morais relacionados ao trabalho; c) Os resultados valorizados do trabalho representam motivos que levam o sujeito a trabalhar, abrangendo produtos que se buscam no trabalho, funções que cumpre e necessidades que permite satisfazer; e os objetivos valorizados do trabalho são aspectos centrais no trabalho.

Os estudos nessa perspectiva objetivam analisar quais características da organização e do ambiente do trabalho permitem que os trabalhadores atribuam sentidos positivos ao trabalho desempenhado. Mostram uma correlação positiva dessa variável com demais variáveis organizacionais, como satisfação no trabalho e participação na tomada de decisões, e uma correlação negativa com variáveis como absenteísmo e rotatividade dos empregados (Harpaz & e Messhoulam, 2009).

Compreende-se que a centralidade do trabalho e o trabalho significativo são fontes de bem-estar do trabalhador, com vários resultados positivos, assim todas as partes interessadas estariam satisfeitas (especialmente as organizações) se um contexto “significativo” fosse criado em torno do trabalho (Harpaz & Fu, 2002; Bendassolli & Tateo, 2017). No entanto, segundo os autores, cabe uma reflexão crítica se as perspectivas dos trabalhadores seriam plenamente consideradas ou se os indivíduos compartilhariam um significado da cultura coletiva baseados implicitamente no que as organizações acham importante.

Nesse sentido, em uma perspectiva instrumental, as empresas precisam avaliar a forma como os empregados são tratados, pois se desejam seu comprometimento, medidas devem ser tomadas para criar e manter um ambiente e clima positivos (Harpaz & Fu, 2002). Bem como, conforme os autores, podem identificar já em processo seletivo aqueles indivíduos com fortes valores relacionados ao trabalho, aumentando a taxa de sucesso de um emprego adequado.

Ressalta-se que a classificação dessas perspectivas foi constituída pelo autor para analisar as diferenças teórico-metodológicas dos diversos estudos no campo. Mas essa abordagem é datada e sempre provisória, pois a complexidade e as inúmeras contradições do mundo do trabalho e do capital não permitem analisar os sentidos do trabalho a partir de categorias fechadas, impermeáveis e atemporais.

#### **4. A geração como categoria de estudo**

Embora a discussão sobre gerações tenha ganhado destaque recentemente, o conceito é foco de estudo da sociologia desde o início do século XX (Wachelder, 2016). Mannheim (1993), um dos precursores do estudo do tema, aponta que quatro fenômenos básicos que caracterizam a sociedade decorrem da sucessão geracional. Como primeiro fenômeno, o autor destaca a constante irrupção de novos portadores de cultura que faz com que a criação e a acumulação de cultura não se realizem pelos mesmos indivíduos, dessa forma a cultura desenvolve indivíduos que têm um “novo acesso” aos bens culturais acumulados, o que implica novas e diferentes apropriações do que está a disposição.

Nesse sentido, quando uma nova leva de concursados públicos ingressa no serviço público, como portadores de cultura, esses terão uma nova visão sobre o ambiente organizacional, sobre as atividades e práticas realizadas e sobre os próprios servidores que já se encontram no ambiente de trabalho. Este acesso dos novos servidores públicos sobre tudo que foi acumulado pelas gerações anteriores pode gerar apropriações diferentes dos bens culturais e dos recursos que estão a sua disposição, o que pode gerar tanto benefícios, tendo em vista que as práticas organizacionais podem ser modernizadas, quanto malefícios, caso suscite conflitos entre antigos e novos portadores de cultura.

Como segundo fenômeno da sucessão geracional, Mannheim (1993) afirma que a saída dos portadores de cultura anteriores proporciona o esquecimento dos bens culturais obsoletos e a memória social dos conhecimentos necessários à continuidade da vida da sociedade. O que permite inferir que com a contínua saída dos antigos servidores as práticas organizacionais e os elementos culturais que não são mais adequados para a nova realidade social passam por um processo de esquecimento. Enquanto as que mostram ser vitais para a permanência da instituição e do viver coletivo são reproduzidas pela memória social.

O terceiro aspecto analisado por Mannheim (1993) é que os portadores de cultura de uma conexão geracional concreta só participam de um período limitado do processo histórico, e assim o autor traz o conceito de estratificação da vivência, pois o que constitui a posição comum no âmbito social não é o fato do nascimento ocorrer no mesmo tempo cronológico, mas a possibilidade de, em dado momento, participar dos mesmos sucessos, conteúdos vitais, das mesmas experiências.

Então, o que define os antigos e os novos servidores não é sua idade, mas sim que a participação em um período limitado e diverso no processo histórico permitiu a estas gerações vivenciarem experiências, conteúdos e comunidades de vida histórica e social diferentes. Além disso, como a entrada dos servidores de cada geração ocorre em momentos históricos e organizacionais distintos, essas primeiras impressões de cada geração formam na consciência dos servidores imagens do serviço público e do trabalho diferentes.

O último fenômeno geracional é o caráter contínuo das mudanças geracionais, que permite que essa retroatividade entre as gerações ocorra sem atritos. Dessa forma, a geração mais velha e a mais nova não se enfrentam, mas sim as gerações intermediárias que estão mais próximas entre si e que se influem reciprocamente e assim equilibram a diferenciação biológica das gerações da sociedade (Mannheim, 1993).

Esses fenômenos mostram os danos que a ausência da sucessão geracional na esfera pública em decorrência da não reposição dos quadros de pessoal pode provocar para o servidor público e sua subjetividade e para a Administração Pública. Pois, quando isso ocorre não há a possibilidade da constante interação, da troca de experiências e conhecimentos de servidores de diferentes gerações necessários ao aprimoramento das práticas de trabalho. E, quando de forma abrupta, diversos novos servidores com um contexto sócio-histórico diferente entram em um ambiente de trabalho ocupado pelas mesmas pessoas por muito tempo, os atritos são praticamente inevitáveis.

Para Tomizaki (2010), os processos de sucessão geracional tendem ao conflito, considerando que podem determinar a morte física ou simbólica de um dos grupos. Os processos de sucessão estão ligados à ideia do “fim de um tempo”, bem como das práticas, valores e símbolos que o caracterizaram, e o início de “algo novo” (Tomizaki, 2010, p. 328). Para o autor, realizar um estudo geracional implica estar preparado para analisar disputas, alianças e rupturas de uma geração a outra e as relações que as unem e distanciam.

Assim, é possível inferir que a entrada de inúmeros servidores (novos portadores de cultura) pode representar para os antigos servidores (portadores de cultura anteriores) uma morte simbólica ou uma ideia de substituição, como disse o autor, o fim de seu tempo na instituição. Esse cenário pode trazer uma diversidade de possibilidades para a subjetividade dos servidores de ambas as gerações que vivenciaram essa experiência.

Wachelder (2016) destaca que o conceito de geração tem se tornado mais dinâmico do que a compreensão tradicional da sociologia clássica em virtude das transformações tecnológicas e influências da mídia. Segundo o autor, as gerações apropriariam estas mudanças ao mesmo tempo, havendo uma significação semelhante para fenômenos que ocorrem para diferentes grupos geracionais numa mesma época.

Wray-Lake et al. (2011) estudaram valores relacionados ao trabalho para jovens ao longo de três décadas e encontram mudanças significativas no decorrer do tempo. O trabalho segue sendo um elemento importante, mas sua centralidade decresce no decorrer dos anos 1980 e 1990, enquanto cresce a importância atribuída ao tempo para lazer. Além disso, a estabilidade e segurança no emprego decrescem em importância no início dos anos 2000.

No Brasil, destaca-se o trabalho de Nardi (2006) sobre as mudanças os valores do trabalho. Segundo ele, muitos fatores estão presentes nos processos de subjetivação, inclusive

uma esfera inconsciente, mas os principais dispositivos são a socialização primária (família e escola), a cultura, a religião, os códigos morais e as formas de inserção no mercado de trabalho em cada sociedade, que em conjunto caracterizam os modos de subjetivação característicos a cada contexto.

A identificação com o código moral associado ao trabalho em cada momento faz parte das etapas de socialização e o reconhecimento social da condição de trabalhador (Nardi, 2006). Em sua pesquisa sobre duas gerações de trabalhadores o autor destaca a existência de dois códigos morais predominantes que norteiam as formas de ser e agir desses indivíduos.

A ética do provedor estaria associada ao código moral que moldou os processos de subjetivação da geração de trabalhadores da década de 1970, enquanto a geração de trabalhadores da década de 1990 teria sido influenciada pela ética instrumental. Este estudo evidencia que indivíduos de gerações diferentes atravessam processos de subjetivação distintos, marcados por um contexto socioeconômico, cultural e moral diferentes, que lhe proporcionam experiências de vida e recursos de enfrentamento da realidade singulares.

## 5. Procedimentos Metodológicos

As abordagens qualitativas visam à compreensão ou explicação em profundidade de valores, práticas, crenças, hábitos e atitudes (Deslandes & Assis, 2002). O estudo segue essa abordagem, já que pretende expor os sentidos do trabalho para os servidores públicos e analisar as similaridades e diferenças existentes entre os valores atribuídos pelas gerações da pesquisa. Os dados necessários à pesquisa foram coletados através de documentos institucionais e de entrevistas semiestruturadas.

O roteiro de entrevista abordou os seguintes temas: identificação dos sujeitos; influências da trajetória de formação, dos pais e da relação entre as gerações; conceito de trabalho e de servidor público; visão da sociedade sobre o servidor público; características do trabalho atual; visão do servidor quanto à influência dos aspectos sociais, políticos e econômicos no seu trabalho; centralidade do trabalho (em relação a outras esferas de vida); motivações para o trabalho; aspectos importantes no trabalho e expectativas para o futuro.

Os sujeitos de pesquisa escolhidos foram servidores públicos em cargos técnico-administrativos, sendo o primeiro grupo de entrevistados (Geração 1) aqueles com pelo menos 20 anos de serviço público. E o segundo grupo (Geração 2) aqueles que entraram após a criação do REUNI em 2007 (Bedin, Fontes & Braatz, 2020).

Assim, comparou-se a geração de servidores que entrou na instituição antes da última reforma de Estado e a que entrou após a política de abertura de concursos. Foram entrevistados 25 servidores, sendo 12 da Geração 1 e 13 da Geração 2.

Quadro 1

### Perfil da Seleção dos Sujeitos de Pesquisa

Perfil dos Sujeitos	Total	Sexo		Cargo	
		Feminino	Masculino	Nível Médio	Nível Superior
Geração 1	12	9	3	8	4
Geração 2	13	5	8	6	7
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>11</b>

Seguindo as orientações de Bardin (2011), buscou-se analisar os significados dos conteúdos emitidos pelos servidores e as correspondências entre as estruturas psicológicas ou sociológicas dos enunciados a fim de inferir a relação dos servidores com o trabalho, os possíveis sentidos a ele atribuídos e as interações entre os sujeitos das duas gerações. Pelas diretrizes da autora, a organização da análise de conteúdo passou pelas seguintes fases:

1º) Pré-análise: Cada entrevista transcrita representa um documento individual que

relata os enunciados de um servidor. Foi realizada uma “leitura flutuante” (Bardin, 2011, p. 126) das entrevistas para obter familiaridade com os enunciados.

2º) Exploração do material: Identificou-se que categorias poderiam explorar a temática e as transcrições foram relidas, destacando as partes relevantes de cada entrevista. Em uma planilha, separada por geração, as partes destacadas foram inseridas considerando para qual categoria o enunciado era relevante e identificando o entrevistado. Buscou-se assim construir classificações para as falas dos entrevistados a partir da teoria.

3º) Tratamento e interpretação dos dados: Verificou-se que conteúdos, valores e experiências estavam presentes nos enunciados e através de análise horizontal das entrevistas construiu-se sínteses que interpretadas sob a teoria permitiram visualizar resultados iniciais, realizando uma análise comparativa entre os sentidos do trabalho para as duas gerações.

4º) Devolutiva em grupo: Os resultados foram apresentados às unidades geracionais para discuti-los, esclarecer pontos das entrevistas e referendá-los.

Cabe esclarecer que as conclusões apresentadas não se propõem a passar por verdade, pois é uma interpretação das interpretações de todos os sujeitos de pesquisa sobre a temática estudada (Deslandes & Assis, 2002). Conforme orientam as autoras, buscou-se dialogar com as interpretações dos sujeitos a luz do contexto social e das bases teórico-conceituais de modo a refletir detidamente sobre os sentidos do trabalho para os sujeitos de pesquisa.

Assim, os resultados apresentados se referem a situações, comentários e interpretações, sempre provisórios, principalmente considerando o caráter mutante do trabalho (Souza & Moulin, 2014) e do contexto social. É um ponto de vista entre outros possíveis, mas que pode lançar luz a outras realidades e contribuir para a reflexão e compreensão sobre os aspectos relacionados aos sentidos do trabalho para os demais servidores.

## **6. Os Sentidos do Trabalho para os Servidores da UNIRIO**

Nesta seção serão analisados os dados obtidos através das entrevistas à luz do referencial teórico de modo a identificar os sentidos do trabalho para as duas gerações de servidores técnico-administrativos da UNIRIO.

### **6.1 Caracterização das gerações da pesquisa**

As gerações da pesquisa foram caracterizadas a partir do nascimento e da entrada no mercado de trabalho e no serviço público, o que engendra a vivência de contextos sociais, políticos, econômicos, culturais e tecnológicos e de uma relação singular com a UNIRIO. Desse modo, considera-se que o marco cronológico determina uma possibilidade, mas foi o processo histórico vivenciado na UNIRIO por cada geração de servidores que os aproximou, definindo-os e permitindo que assumissem características diferenciadas.

#### **6.1.1 Geração 1**

Os servidores da Geração 1 nasceram entre as décadas de 1950 e 1960. Seus processos de subjetivação passam pela conjuntura social, econômica e cultural das décadas a partir de 1970 e 1980 que remetem a sua entrada no mercado de trabalho. Eles vivenciaram a transição dos “anos dourados” do milagre econômico (1968-1973) à “década perdida” em 1980 (Nardi, 2006). Esses sujeitos têm sua subjetividade também influenciada pelo período de repressão da ditadura militar, período de intervenção do Estado nas universidades e na vida do cidadão.

A repressão militar aliada ao cenário de endividamento externo, recessão econômica, concentração de renda, inflação e desemprego fazia com que as pessoas valorizassem a estabilidade e o funcionalismo público. Esses servidores passaram de celetistas para estatutários em 1990, adquirindo o direito à estabilidade. Essa mudança gerou críticas que influenciaram uma representação negativa dos cidadãos sobre os servidores públicos, sobretudo no governo Collor, quando o funcionalismo foi atacado em sua moral e autoestima (Costa, 2010; Souza & Moulin, 2014).

Esses servidores se encontram próximos à aposentadoria e a maioria ocupa algum cargo de chefia na instituição. Eles vivenciaram todos os processos de transformação de contextos que se seguiram até os dias de hoje e que moldaram sua subjetividade e sua relação com o trabalho na esfera pública.

### 6.1.2 *Geração 2*

Os servidores da Geração 2 nasceram entre as décadas de 1980 e 1990 e vivenciaram um contexto bem diferente da Geração 1, tendo em vista as três décadas que lhes separam. As décadas de 2000-2010 são suas referências para entrada no mercado de trabalho.

Para estes servidores, o trabalho ainda é considerado relevante, mas deixa de ser central, mudança semelhante à encontrada por Wray-Lake et al. (2011). As crises periódicas no cenário brasileiro faziam com que o mercado de trabalho apresentasse instabilidade e alta competitividade. Esses entrevistados cresceram com o discurso da empregabilidade, com a ideia de que é a formação ao longo da vida que permite a adaptação ao cenário de constantes mudanças, como indica Kovács (2002), de modo que sabem da necessidade de uma qualificação contínua e, por isso, apresentam elevada qualificação.

A Geração 2 foi muito marcada pelos princípios difundidos pelo neoliberalismo aos quais se refere Nardi (2006), onde se perde o sentido da associação coletiva e se reforça o individualismo. Assim, eles acreditam que o sucesso na vida profissional depende exclusivamente do mérito pessoal e dão significativa importância para a construção própria da carreira, desvinculada de uma instituição específica.

Desse modo, a segurança destes jovens está garantida por serem servidores públicos, mas como buscam maximizar sua remuneração, seu aproveitamento profissional e seu desenvolvimento pessoal, eles não valorizam a lealdade a uma instituição. Estes servidores, principalmente os de cargo de nível médio, já muito novos focaram no serviço público como perspectiva de vida, entrando no serviço público antes mesmo de cursarem um curso de graduação ou de terem outra experiência de trabalho formal.

## 6.2 **Influências na construção dos Sentidos do Trabalho**

Busca-se aqui identificar as externalidades que influenciaram a construção dos sentidos do trabalho para os servidores de cada geração. Essas externalidades são baseadas em quatro categorias: a influência dos pais, que constituem a socialização primária que molda a subjetividade dessas gerações (Tomizaki, 2010); a influência da trajetória de formação e dos aspectos sociais, políticos e econômicos, que vão moldar o contexto histórico vivenciado (MOW, 1987; Mannheim, 1993; Tomizaki, 2010; Wachelder, 2016); e a influência da interatividade entre as gerações, tão importante para a formação das identidades geracionais (Tomizaki, 2010; Wachelder, 2016).

### 6.2.1 *Geração 1*

A educação formal dos pais dos entrevistados desta geração é baixa, alguns deles não tinham estudo regular, até porque o ensino não era tão acessível e, no geral, suas profissões não são exigentes em termos de educação formal. O papel da mulher no mercado de trabalho era restrito e comumente as mães se dedicavam ao lar e não trabalhavam fora de casa.

Como os pais que trabalhavam, em geral, tinham um perfil mais distante e as mães, responsáveis pela educação dos filhos, não tinham experiência em termos de trabalho formal, há maior dificuldade para esta geração associar sua construção dos sentidos do trabalho às **referências dos pais**. Honestidade, humildade, responsabilidade, dedicação e comprometimento são alguns dos valores lembrados como referências passadas pelos pais. Além disso, apesar da baixa escolaridade e mesmo intuitivamente, os pais os incentivavam a estudar e valorizar o trabalho para conseguirem conquistar um futuro melhor.

Então é possível identificar o quanto a socialização primária através da família e das relações de parentesco é importante na constituição das gerações, como abordam Nardi (2006), Tomizaki (2010), Wachelder (2016) e Andre e Dronkers (2017), já que através dessa socialização é transmitido todo um sistema de configurações sociais. Desse modo, observa-se que diversas influências da família moldaram a relação da Geração 1 com o trabalho, como por exemplo, o foco no trabalho e na família em detrimento dos estudos, ainda uma forte dependência feminina ao marido e valores disciplinadores da ética do provedor.

Com relação à segunda categoria, **influência da formação**, um dos fatores que pode ter contribuído para construir os atuais sentidos dados ao trabalho decorre do fato de que a entrada da Geração 1 no serviço público não se deu por concurso. Além disso, os servidores também destacam como referências de trabalho adquiridas com a formação os valores, como

disciplina, honestidade, respeito e responsabilidade, os aprendizados, a busca por melhorias na carreira e a ajuda aos colegas de trabalho, ao que se denota certo espírito de cooperação e solidariedade. Nota-se que este grupo mantém a noção de carreira tradicional, baseada na estabilidade, durabilidade e senioridade (Silva, Balassiano & Silva, 2014).

Foi possível identificar que os **aspectos sociais, políticos e econômicos** também interferem na relação dos sujeitos de pesquisa com o trabalho. No entanto, são os aspectos políticos que assumem maior relevância para essa geração, pois afetam diretamente seus processos de trabalho. Dentre os aspectos da política interna da universidade, foram citados os critérios para ocupação dos cargos, e quando a política, pautada pela pessoalidade, age para acelerar, retardar ou limitar a ação regular e técnica dos servidores.

As políticas governamentais acabam também gerando insatisfação nos servidores por interferirem diretamente em seus orçamentos pessoais, ou até mesmo quando afeta o orçamento da universidade, depreciando suas condições de trabalho. Assim, a vivência comum desses contextos aproxima esses servidores de modo que formam uma unidade geracional, como dizia Mannheim (1993) e Tomizaki (2010), pois vivenciaram situações similares na universidade, enfrentaram juntos diversos problemas, formando um contexto concreto que os situou de modo parecido na vida social e histórica.

De modo geral, em termos da **vivência dos servidores da Geração 1 com os novos servidores da Geração 2**, os servidores da geração Geração1 consideram o relacionamento com a Geração 2 bom, considerando a entrada dos novos servidores como uma oportunidade para trocar experiências e conhecimento e atender a demanda de trabalho crescente. Apesar disso, os servidores da Geração 1 ressaltam que há choques entre estas gerações, porque os novos servidores chegam com novas ideias e visões e pode haver resistência às mudanças sugeridas ou porque consideram que os novos servidores são menos comprometidos que eles.

“As pessoas ficam sempre com medo de "Já vai mudar tudo, vai dar ideia, vai mudar, vai querer mexer no meu trabalho, que é aquela coisinha, tá tudo certinho". Os antigos também têm medo das mudanças, isso causa choque. E os novos vêm cheios de ideias e querendo mudar, pra mostrar que existem novas formas, novos métodos e que podem acelerar o seu serviço. Por um lado, é bom, por outro, dá um choque interpessoal entre os novos e os mais antigos. E isso aí, desde que começaram a chegar os servidores novos na universidade eu percebo isso”. (Entrevistado nº 9 – Geração 1)

“Quando eu entrei não era assim, eu acho que as pessoas eram mais comprometidas com o trabalho”. (Entrevistado nº 3 – Geração 1)

Durante o processo de construção dos sentidos do trabalho pelos sujeitos dessa geração, externalidades estiveram presentes moldando-a de forma particular até que a vivência comum e as experiências similares de enfrentamento da realidade permitissem a visualização destes servidores como unidade geracional distinta. Apesar das alegrias vivenciadas em suas trajetórias, as experiências que passaram durante o processo de formação dos sentidos do trabalho são marcadas pela desvalorização, demonstrada pela falta de incentivo à qualificação, falta de investimento na educação e em melhores condições financeiras e de infraestrutura e pelo desrespeito à figura do servidor, que afeta sua motivação e relação com o trabalho.

### 6.2.2 **Geração 2**

Os pais desta geração têm uma escolaridade alta, tendo a maioria o nível superior, e os que não têm, no geral, também estão buscando uma formação melhor, bem como a maioria das mães trabalha e participa do orçamento doméstico. Existe uma mudança de perfil das profissões dos pais dos servidores da Geração 2, que exigem maior grau de qualificação.

Percebe-se uma grande **influência dos pais** na formação dos filhos, inclusive, através de escolhas profissionais iguais ou próximas a de um dos pais. Segundo os entrevistados, essa aproximação das escolhas profissionais dos pais ocorre, pois os filhos observam os pais bem-sucedidos e buscam seguir seu exemplo, um processo de continuidade da transferência geracional associada à mobilidade de classe (Thomsen, 2016). A vivência que os pais desta geração tiveram durante as difíceis décadas de 1980 e 1990, com experiências de desemprego e insegurança, contribuíram para que houvesse um grande incentivo para que seus filhos seguissem a carreira pública devido à instabilidade dos vínculos no mercado privado.

É possível identificar a importância da transmissão entre as gerações, como afirmam Mannheim (1993), Tomizaki (2010) e Wachelder (2016), quando se observa que os conselhos passados pelos pais foram memórias objeto de apropriação que influenciaram a visão destes servidores em relação ao trabalho, à carreira e à estabilidade. Mas foi também a memória que os servidores construíram através das experiências no ambiente familiar que os alertaram sobre os riscos do mercado e os benefícios do serviço público.

Com relação às influências no decorrer de sua trajetória de formação, observa-se que, antes de entrarem para a UNIRIO, os servidores da Geração 2 em sua maioria já focavam em concursos públicos. Os que não tinham, devido à experiência na iniciativa privada, caracterizada pela precarização, pressão, estresse, competitividade e no geral redução da qualidade de vida, decidiram se dedicar aos concursos públicos.

Esses servidores citam diversas referências que contribuíram para sua construção dos sentidos do trabalho, como experiências de trabalhos ou estágios na iniciativa privada e mesmo em órgãos públicos. Tais referências retratam os discursos e as exigências do mercado para os profissionais, como valorizar o trabalho e a produtividade, suportar as pressões, espelhar-se nos modelos de liderança, ser dinâmico e buscar o máximo de aprendizado e especialização como forma de se adaptar as constantes mudanças e garantir a empregabilidade, como aponta Kovács (2002) e confirma a ideia de uma geração com um entendimento ambíguo sobre a carreira no setor público, agora permeado por características do setor privado, como destacam Silva, Balassiano e Silva (2014).

Com relação à **influência dos aspectos sociais, políticos e econômicos**, foi possível observar que os servidores desta geração consideram significativa a interferência dos aspectos políticos no trabalho. Para eles, a macro política é que vai determinar tanto as questões sociais quanto as econômicas. Estes servidores estão em alerta a todas as variáveis que influenciam o seu trabalho e sua carreira pública, como a política de concursos do governo, as condições sociais desiguais para o acesso a esses concursos, como afirma Kovács (2002), a diferença salarial entre os Poderes e as demandas dos servidores das universidades federais.

Em relação à **influência da vivência com os servidores da Geração 1**, os servidores relatam que existe um bom relacionamento no que cabe a questão pessoal, mas que há dificuldades no relacionamento profissional. Conforme ressalta Mannheim (1993), como a Geração 2 tem um novo acesso às práticas de trabalho, eles formam opiniões divergentes sobre elas, apropriando-se de forma diferente dos conhecimentos e procedimentos até então utilizados, gerando uma tensão com a Geração 1. Que por sua vez tem uma sensação de perda, de medo por estarem em um processo de substituição. Isso corrobora os argumentos de Tomizaki (2010) de que a saída dos antigos portadores de cultura (Geração 1) gera um sentimento de morte simbólica que leva ao conflito.

“Acho que ficou um pouco difícil por conta de alguns discursos "porque o pessoal novo chegou agora que vai melhorar", "quando os servidores velhos saírem a universidade vai pra frente". Isso é ruim e eu não concordo com esse tipo de discurso, eu acho que não é isso, quem tá aí há mais tempo tem muita experiência, tem a história dessa universidade, eles precisam ser valorizados, eles têm conhecimento sim . . . eu acho que afetou a autoestima dessas pessoas que estão aqui a bastante tempo, porque de certa forma foram desvalorizadas, de certa forma não, de todas as formas, foram desvalorizadas. Então isso gerou certo desconforto, mas esse discurso não era nosso, de quem tinha chegando agora, foram outras pessoas até mais antigas inclusive, pessoas da casa que diziam "vai melhorar quando esse pessoal que tá aqui há mais tempo que não quer trabalhar" esse tipo de coisa "esse pessoal vai chegar com gás novo" como se a gente fosse mudar a universidade, tudo fosse ficar lindo porque chegou gente nova . . . já houve situações em que foi falado, mas assim "pega então só os novos pra fazer, porque os novos vão fazer direito" . . . você ouvir do seu chefe que você não serve, é muito ruim, desestimula”. (Entrevistada nº 24 – Geração 2)

Existem disputas que marcam essa sucessão geracional. Na UNIRIO isto se agrava, pois existe uma dificuldade na transmissão de experiências e conhecimentos entre essas gerações por falta de uma geração intermediária que facilitasse essa transição e amortizasse as diferenças, como defende Mannheim (1993). Além disso, os aspectos sociais, políticos e econômicos e as condições atuais de organização do trabalho, que para Morin (2001) são

essenciais à subjetividade do trabalhador, conformam o grau de engajamento subjetivo dos indivíduos desta geração, como diz Dejours (2005). Esta combinação de fatores faz com que eles busquem outros concursos que lhe ofereçam melhores opções de carreira.

A análise dessas categorias baseadas nas externalidades com potencial para influenciar a subjetividade dos servidores entrevistados pode contribuir para um melhor entendimento dos sentidos atribuídos ao trabalho por cada geração da pesquisa, o que se propõe a seguir.

### 6.3 Análise dos Sentidos atribuídos ao trabalho pelos servidores de cada geração

Esta seção busca identificar quais os atuais sentidos atribuídos ao trabalho em cada geração. Este momento passa pela análise das seguintes categorias: conceito de trabalho, conceito de servidor público, nível de centralidade do trabalho, aspectos importantes em uma situação de trabalho e consequências dos sentidos do trabalho.

Os servidores das duas gerações analisadas tiveram dificuldades de responder qual seu **conceito de trabalho**. No geral, as duas gerações destacaram que o trabalho é um conjunto de tarefas com alguma finalidade, algo próximo ao conceito de “ação coordenada útil” de Dejours (2005); que envolve deveres, isto é, as normas sociais relacionadas ao trabalho citadas por Tolfo e Piccinini (2007), tais quais cumprir horários e prazos, produzir com qualidade, ser assíduo, comprometido, eficiente e organizado; e, uma prestação de serviço que envolve uma recompensa, financeira ou simbólica.

“É executar uma tarefa em prol de uma responsabilidade, que você tem um plano e você tá realizando aquele trabalho, realizando aquele teu plano, o trabalho, o que foi determinado ali, aquela meta, realizar aquilo, vejo trabalho como uma finalidade, como um objetivo, como uma meta e no meu caso lá elaborar os trabalhos, elaborar as tarefas do nosso departamento”. (Entrevistado nº 12 – Geração 2)

O trabalho para estes servidores é o meio para alcançar outras coisas, como a sobrevivência, isto é, a função econômica de prover o seu sustento e o da família ou mesmo de alcançar a independência financeira, como já constatado por Souza e Moulin (2014). Porém, é possível inferir uma diferença importante: a Geração 1 relaciona a função econômica do trabalho à manutenção da família, no sentido do caráter disciplinador da ética do provedor (Nardi, 2006), colocando o trabalho como meio de subsistência da família. Por isso, os servidores da Geração 1 corroboram a fala de Enriquez (1999) de quem não trabalha é visto como inútil, conforme abaixo, já que este é um pensamento típico desse código moral.

“É um meio de sobrevivência, que na realidade quem não trabalha não tem objetivo nenhum na vida, isso o que eu posso falar pra você, sobrevivência do ser humano, quem não trabalha é taxado como vagabundo, como aspone, fiscal da natureza, então pra mim é um meio de sobrevivência do ser humano, às vezes passatempo também da vida, que a maior parte das pessoas ela passa maior tempo da sua vida no trabalho”. (Entrevistado nº 2 – Geração 1)

Os servidores da Geração 1 mostram um conceito de trabalho como valor. Para eles, o indivíduo tem a obrigação moral de trabalhar, pensamento hegemônico a partir da ética protestante, conforme Nardi (2006) e Rocha-de-Oliveira e Piccinini (2011). Assim, esta geração ressalta valorações positivas do trabalho que marcam a sociedade industrial, considerando-o importante para a saúde psíquica, a organização do tempo de vida, sentir-se útil, a independência financeira, manter relações sociais e realizar-se pessoalmente. Percebe-se que o trabalho é fundamental para a constituição de suas identidades.

Ressalta-se também a função social do trabalho para estes servidores, isto é, a UNIRIO é uma fonte de fortes relações interpessoais, devido aos muitos anos de trabalho dedicados à instituição. Existe um sentimento de pertença destes servidores ao espaço social da UNIRIO e uma grande carga afetiva em sua relação com o trabalho. O trabalho também é fonte de autoestima, reconhecimento social e aprendizado. Isto é, as diversas funções narradas por autores como Tolfo e Piccinini (2007) e Harpaz e Meshoulam (2009), destacadas a seguir:

“Eu amo trabalhar, eu acho que não consigo me ver sem trabalhar . . . faz parte da minha vida, porque eu trabalho desde os 17 anos, eu não me vejo, acho que tiraria uma parte de mim se eu aposentasse . . . pra mim é uma coisa prazerosa, sabe, você poder produzir, eu me sinto útil, produtiva, complementa, me completa, me faz bem”.

## (Entrevistado nº 4 – Geração 1)

Devido a essas funções o trabalho por muitas vezes ganha uma dimensão de prazer. Os servidores gostam e sentem necessidade do trabalho pelo ambiente construído e por se sentirem realizados, úteis e produtivos, isto é, pela função expressiva e social do trabalho que dão verdadeiro sentimento de vitalidade aos servidores próximos a aposentadoria.

A Geração 2 coloca o trabalho além de um meio de subsistência, no sentido da provisão do necessário a sustentação do lar, mas o coloca no papel de instrumento que permite adquirir itens como estudo, casa, carro, viagens, lazer e diversos bens de consumo. Existe uma valorização do dinheiro em si, do poder de compra, de uma esfera de consumo que faz parte do que esta geração considera importante para a qualidade de vida familiar. Ou seja, o discurso dos servidores da Geração 2 está mais em consonância com uma ética instrumental (Nardi, 2006) e sendo pautada pela lógica de consumo que foi fortalecida pelo capitalismo na sociedade moderna, como afirma Enriquez (1999) e se reforça a seguir:

“Não sei se a nossa geração tem esse negocio de sonho, acho que o sonho da gente é ficar rico, viajar, comprar uma mansão, esse que é o sonho”. (Entrevistado nº 21 – Geração 2)

Mas não é apenas o lado financeiro que move a Geração 2, pois independente de suas frustrações com a UNIRIO, para ela o trabalho de modo geral também pode ensejar uma dimensão de realização pessoal e profissional, como afirma Nardi (2006), sendo fonte de prazer, aprendizado e de um sentimento de utilidade.

“Eu vejo trabalho como uma forma de você sair um pouco dos seus problemas . . . o trabalho tem uma função importante, me tira de casa, me puxa pra rua. . . É uma oportunidade de aprendizado também, em todos os sentidos assim, aprendizado pessoal, como lidar com as pessoas, dia a dia, você aprende de tudo, acaba aprendendo sobre relações de trabalho”. (Entrevistado nº 13 – Geração 2)

Ressalta-se a perspectiva dialética do trabalho, que pode tanto assumir uma dimensão de realização individual, quanto pode, dependendo do contexto em que é realizado, assumir apenas uma dimensão instrumental de meio de sobrevivência, que pode levar ao sofrimento, à depressão e à tristeza, conforme Dejours (1992; 2005). Por isso se percebe o impacto sobre a subjetividade do servidor quando o trabalho em algum contexto não cumpre tais funções, como nas entrevistas da Geração 2 em que se identifica a falta de realização profissional nas atividades desempenhadas na UNIRIO.

Com relação ao **conceito de servidor público**, ambas as gerações afirmaram a importância do papel social do servidor, isto é, servir a sociedade da melhor forma possível, com a mesma seriedade, responsabilidade e comprometimento de um trabalho na iniciativa privada e a mesma vocação necessária a qualquer profissão. Alguns entrevistados inclusive dizem ter orgulho de serem servidores públicos, afirmando que sabem que o trabalho do serviço público gera um benefício que retorna para os próprios servidores como cidadãos.

“Ser servidor público é você fazer um trabalho voltado pra população e tentar fazer isso da melhor maneira possível. É, deveríamos ter as melhores condições de trabalho, não é o caso pelo menos aqui na universidade, mas tentar mesmo assim com essas dificuldades passar o melhor pro nosso público . . . isso aqui vai voltar pra mim um dia, pros meus filhos, se eu fizer dessa universidade uma coisa melhor, meu filho pode estudar aqui na UNIRIO”. (Entrevistado nº 19 – Geração 2)

No entanto, como o conceito de serviço público é mediado e construído por um contexto de desvalorização pela falta de interesse político do Estado, pela população, que guarda uma representação negativa da imagem do servidor e pela mídia, que reforça essa representação, alguns entrevistados da Geração 1 dizem que sentem vergonha de serem chamados de servidor público e se sentem desmotivados e tristes pelos rótulos recebidos. O que reforça a importância das Representações Sociais na análise dos sentidos (Spink, 2004b).

Devido à Geração 1 estar próxima ao momento da aposentadoria, a questão da estabilidade não foi tão ressaltada quanto para a Geração 2, que afirma sua importância. Isto em termos de segurança em contraposição à instabilidade da iniciativa privada, já que os servidores da Geração 2 estão buscando melhorar sua qualificação e galgar melhores oportunidades de trabalho na esfera pública. É importante ressaltar isso, pois a sociedade

relaciona a estabilidade a um sentido de atraso e ineficiência (Kovács, 2002).

Em relação à **centralidade do trabalho**, foi possível identificar que o trabalho se apresenta como um elemento importante na dinâmica de vida dos servidores da Geração 1. Quando comparado a outras esferas de vida, os servidores só colocam o trabalho atrás da família em termos de importância, mesmo porque é o que dá condições de sustentação desta. Mas em algumas é uma resposta que está apenas no discurso e não na prática:

“Meus filhos me criticam um pouco, meu marido também, quando eu levo trabalho pra casa "poxa vida". Esse final de semana eu levei, meu filho: "vem cá, você ganha pra trabalhar sábado e domingo em casa?" . . . O meu marido, meus filhos, minha mãe são mais importantes na minha vida, mas meu trabalho ele vem em seguida porque eu acho que através do seu trabalho você conquista as coisas na sua vida, pra você poder oferecer pros seus filhos uma condição melhor”. (Entrevistado nº 4 – Geração 1)

Assim, nota-se que Geração 1 dedica muitas horas do seu dia ao ambiente de trabalho e possui uma relação muito forte com essa esfera de vida, ressaltando sua dimensão de realização e utilidade e não somente a dimensão econômica. A centralidade do trabalho para esta geração é alta, com uma dimensão subjetiva significativa, o que faz inclusive que tenham dificuldade em encarar o momento da aposentadoria, pois conforme Tomizaki (2010), este momento pode representar para eles uma morte simbólica, o fim de um tempo.

A Geração 2 atribui uma centralidade baixa ao trabalho e tem como objetivo conseguir dedicar cada vez menos do seu tempo ao trabalho para desfrutar de outras esferas de vida, que para elas estão a frente do trabalho em termos de importância, mudança também destacada no estudo de Wray-Lake et al. (2011). O trabalho tem uma importância objetiva e material, pelo tempo que ocupa de suas vidas e pela necessidade de alcançar o que é necessário para si e para a família.

Mas no plano subjetivo, o trabalho está longe de ocupar um lugar central na vida dos servidores da Geração 2. Ao se considerar o que é mais importante para a subjetividade desses servidores, o trabalho estaria atrás de família, vida social, amigos, estudo, etc. dependendo do contexto de vida de cada entrevistado.

“Como o meu trabalho é a minha fonte de renda eu digo assim que 30%, que ele é a minha base e a partir dali eu posso realizar minhas outras coisas, posso pagar uma passagem pra ir ver minha família, posso tirar férias, posso pagar um curso, posso fazer outra faculdade se eu quiser ele me dá, ele dá base pra isso, mas não é o principal na minha vida, jamais”. (Entrevistado nº 18 – Geração 2)

No que tange aos **aspectos importantes no trabalho**, percebe-se que a dimensão humana do trabalho é mais importante para a Geração 1, composta pelas relações interpessoais construídas ao longo dos anos na UNIRIO, marcadas por relações de confiança e respeito aos colegas. Já para a Geração 2 um bom relacionamento interpessoal é necessário apenas para proporcionar um ambiente de trabalho agradável para desempenhar suas tarefas.

Ainda relataram a importância dos valores, como honestidade, comprometimento, respeito. Bem como, dos princípios, como a legalidade e a meritocracia, ressaltadas pela Geração 2. No geral, estes servidores estão satisfeitos com o aspecto mais importante para eles, que é o relacionamento interpessoal, mas em termos de condições de trabalho encontram-se insatisfeitos. E esta falta de condições de trabalho desmotiva-os, pois acreditam que isto é uma indicação do quanto são desvalorizados.

A partir da relação que estes servidores têm com seu trabalho hoje, há consequências em sua motivação para o trabalho e nas expectativas geradas para o futuro. E apesar de toda a conjuntura histórica e cultural vivenciada pelos servidores da Geração 1, eles afirmam que trabalham porque gostam, pois, é gratificante, é uma forma de ter prazer e realização pessoal.

Com a análise dos **sentidos atribuídos ao trabalho pela Geração 1** identificou-se que esta categoria social não só comporta a significação objetiva de uma ação coordenada a ser cumprida, mas ganha uma dimensão valorativa importante pelas diversas funções que desempenha na vida desses sujeitos. Devido a esta forte dimensão subjetiva atrelada ao trabalho, as representações negativas dos servidores públicos causam danos à subjetividade

desses trabalhadores, podendo até mesmo gerar sofrimento psíquico (Souza & Moulin, 2014), e interferem no sentimento de pertença a este grupo social e na sua relação com o trabalho.

Apesar da desvalorização do servidor público, a alta centralidade do trabalho faz com que estes indivíduos apresentem uma forte negação à aposentadoria. A maioria dos entrevistados poderia ter se aposentado, o fato de gostar de trabalhar é significativo. Além disso, como estes servidores são os principais provedores de suas famílias, eles afirmam que não querem se aposentar, pois precisam da renda do trabalho, e com a aposentadoria se perde valores que fazem diferença no orçamento familiar.

“Eu acho que o trabalho é uma obrigação do homem, a gente tem que trabalhar, faz parte da vida. . . . Eu acho que o trabalho pra mim é tudo, eu acho que se eu parar de trabalhar eu piro. . . . Eu quero sair na expulsória, quando não tiver mais jeito, e até lá eu já sou docente, continuo numa pós-graduação, numa outra coisa qualquer, porque eu vejo se eu parar, eu vou ter Alzheimer, vou ter Parkinson, vou ter todas doenças neurológicas do mundo, porque as pessoas que param geralmente tem essa tendência”. (Entrevistado nº 9 – Geração 1)

Com a análise sobre os **sentidos atribuídos ao trabalho pela Geração 2** identificou-se uma forte predominância da perspectiva econômica do trabalho, baseada na ética instrumental abordada por Nardi (2006) e baixa centralidade para estes sujeitos, possuindo uma dimensão subjetiva enfraquecida em função da acentuação das dimensões objetiva e material (Wray-Lake et al., 2011). Os servidores da Geração 2, dentro do contexto analisado, têm um engajamento subjetivo reduzido, apesar desse engajamento ser fundamental para contemplar toda a complexidade do real do trabalho, como afirma Dejours (2005).

“Eu trabalho porque a primeira necessidade é ter uma renda pra me sustentar, eu trabalho pra poder ter mais qualidade no que eu acho primordial, mais qualidade no convívio com a família, mais qualidade com os amigos, vida afetiva e trabalho também por prazer, também, que eu gosto do meu trabalho, eu me sinto bem fazendo o meu trabalho, não venho trabalhar forçado, eu gosto do que eu faço”. (Entrevistado nº 15 – Geração 2)

No entanto, apesar da questão financeira vir em primeiro lugar, os entrevistados também ressaltam outras dimensões importantes do trabalho, como a realização pessoal, isto é, porque gostam, sentem prazer, autoestima ou se sentem úteis para a sociedade, o aprendizado e o equilíbrio psíquico. De acordo com a relação que estes servidores mantêm com o trabalho, a perspectiva desta geração para o futuro é continuar estudando ou mesmo seguir a carreira acadêmica, tendência corroborada por Silva, Balassiano e Silva (2014).

Enquanto as políticas de recursos humanos não valorizarem os servidores de diferentes gerações e incentivarem a transferência de conhecimentos entre os profissionais na Administração Pública, o serviço público será prejudicado, e, por conseguinte, os cidadãos. E a imagem do próprio Estado, do serviço público e do servidor público, continuará sendo maculada, reduzindo o engajamento da subjetividade e inteligência humana, necessário para construir uma gestão voltada para o bem comum.

## 7. Considerações Finais

Ao longo do estudo buscou-se analisar a construção dos sentidos do trabalho para os servidores públicos de uma universidade pública em uma perspectiva geracional. Para isso, partiu-se do referencial sobre as correntes teóricas que buscam interpretar a relação do homem com o trabalho, bem como da relação desses elementos com as teorias sobre gerações.

Os sentidos atribuídos ao trabalho pelas duas gerações de servidores públicos analisadas apresentam pontos de divergência e convergência que decorrem da experiência de uma esfera de vida fundamental para o desenvolvimento individual e social, mas que foi vivenciada pelos sujeitos em momentos históricos separados por três décadas, o que, conseqüentemente, fez com que passassem por diferentes processos de subjetivação relacionados ao trabalho e as demais esferas de vida.

Analisando o contexto sócio-histórico associado aos processos de subjetivação de cada geração e as experiências relatadas pelos entrevistados, verificou-se que ambas as gerações de servidores consideram o trabalho como tarefas que devem ser realizadas e que envolvem uma

finalidade e uma recompensa simbólica ou financeira. Na esfera pública, o trabalho assume um papel importante para a sociedade, já que se reveste do sentido de serviço ao público. Mas que ao mesmo tempo é desvalorizado pela sociedade, devido ao histórico patrimonialista da administração pública no Brasil, dominada por relações pessoais, clientelistas e arbitrárias, e influenciados por um discurso neoliberal de que o privado é sempre melhor que o público.

Devido aos diferentes sentidos que atribuem ao trabalho neste momento de suas vidas funcionais, há uma tensão entre os servidores das duas gerações. Existe uma desvalorização dos servidores da Geração 1, a partir da qual não se reconhece sua experiência e conhecimentos acumulados. Há uma valorização da Geração 2 como o novo capaz de resolver os problemas culturais, institucionais e de gestão da universidade, apesar de não se buscar um engajamento subjetivo desses servidores.

Isso não privilegia a transmissão dos conhecimentos e bens culturais entre gerações. O que, aliada à falta de uma geração intermediária e de uma gestão eficiente para abrandar os conflitos, prejudica o processo de sucessão geracional na UNIRIO, que perde em termos de avanço do conhecimento prático sobre o trabalho e de cultura institucional. Infelizmente, as medidas de austeridade possivelmente trarão novas dificuldades para este processo.

Assim, cabe refletir em como buscar a melhoria da eficiência técnica das instituições públicas, sem passar pela avaliação da conduta ética e do estado subjetivo em que se encontram os servidores em relação ao trabalho, pois enquanto a dimensão ética e humana do trabalho não for considerada, não haverá reforma que dê conta de construir uma gestão voltada para atender as necessidades e expectativas do povo brasileiro, marcado por profundas desigualdades sociais.

Em um contexto de contrarreformas, é importante que o servidor público seja valorizado como ator central de qualquer processo de mudança da cultura pública. É necessário que as políticas de gestão de pessoas das instituições públicas se voltem para sua valorização e qualificação, para o engajamento de sua subjetividade no trabalho, para o seu comprometimento ético com os fins públicos e para a transformação de sua imagem perante a sociedade.

Esta pesquisa contribui para a reflexão sobre a importância dos sentidos atribuídos ao trabalho pelos servidores públicos para a qualidade e a efetividade dos serviços oferecidos e da necessidade de construir e implementar uma política de gestão de pessoas que tenha sustentabilidade diante da instabilidade das políticas de governo, que esteja aliada ao planejamento governamental e que considere a dimensão humana e ética do trabalho.

Estima-se que esta pesquisa possa incitar novas reflexões e estudos que ampliem a compreensão e aprofundem as temáticas sobre os sentidos do trabalho, sobre a importância do serviço público e sobre a construção de políticas de gestão de pessoas na administração pública brasileira em um momento em que novamente tem-se um quadro de ausência de reposição salarial e de concursos e de desvalorização do servidor público e também de perda de direitos para toda a classe trabalhadora.

## **Referências**

- Agencia Senado. (2020, setembro 8). *Veja os principais pontos da reforma administrativa proposta pelo governo*. Página da Web. Recuperado em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/08/veja-os-principais-pontos-da-reforma-administrativa-proposta-pelo-governo>
- Aguiar, W. M. J. (2006). A pesquisa junto a professores: fundamentos teóricos e metodológicos. In AGUIAR, W. M. J. (Org.). *Sentidos e significados do professor na perspectiva sócio-histórica: relatos de pesquisa*. pp.11-22. São Paulo: Casa do Psicólogo.
- André, S. & Dronkers, J. (2017). Perceived in-group discrimination by first and second generation immigrants from different countries of origin in 27 EU member-states. *International Sociology*, 32 (1), pp. 105 – 129. doi: 10.1177/0268580916676915
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Bedin, E. P., Fontes, A. R. M., & Braatz, D. (2020). Discrepancy between prescribed and real work: the case of outsourced service contract supervisors at federal universities in the state of São Paulo. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 22(2), 232-249. Recuperado em:

<https://doi.org/10.7819/rbgn.v22i2.4055>

- Bendassolli, P. F. & Borges-Andrade, J. E. (2015). Meaning, meaningfulness, and tensions in artistic work. *Revista Psicologia: Organizações e Trabalho*, 15(1), 71–81.
- Bendassolli, P. F. & Tateo, L. (2017). The meaning of work and cultural psychology: Ideas for new directions. *Culture & Psychology*. doi:10.1177/1354067X17729363.
- Costa, F. L. (2010) *Reforma do estado e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- Da Rosa, S., Chalfin, M., Baasch, D. & Soares, J. (2011). Sentidos y significados del trabajo: un análisis con base en diferentes perspectivas teórico-epistemológicas en Psicología. *Universitas Psychologica*. v. 10, n. 1, p. 175-188, jan./abr. Bogotá, Colômbia,
- Dejours, C. (1992). *A loucura do trabalho*. São Paulo, SP: Oboré.
- Dejours, C. (2005). *O fator humano*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Enriquez, E. (1999). Perda do Trabalho, Perda da Identidade. In: Carvalho Neto, A. (org.). *Relações de Trabalho Contemporâneas*. B. Horizonte: PUC/MG, p. 69-83.
- Galvão, A., Castro, B., Krein, J. D., & Teixeira, M. O. (2019). Reforma Trabalhista: precarização do trabalho e os desafios para o sindicalismo. *Caderno CRH*, 32(86), 253-270. Epub October 10, 2019. Recuperado em: <https://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30691>
- Gurgel, C. (2010). Graduação em Administração Pública – pode-se formar um servidor público? *Temas de Administração Pública*. ed. especial, v. 1, n. 6. Araraquara.
- Harpaz, I. & Fu, X. (2002). The Structure of the Meaning of Work: A Relative Stability Amidst Change. *Human Relations - HUM RELAT*. 55. pp. 639-667. doi:10.1177/0018726702556002.
- Harpaz, I. & Meshoulam, I. (2009). The meaning of work, employment relations, and strategic human resources management in Israel. *Human Resource Management Review*, 20(3), pp. 212-223.
- Kovács, I. (2002). *As metamorfoses do emprego*. Oeiras: Celta Editora.
- Krein, José Dari. (2018). O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. *Tempo Social*, 30(1), 77-104. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.138082>
- Lips-Wiersma, M., & Morris, L. (2009). Discriminating between ‘meaningful work’ and the ‘management of meaning’. *Journal of Business Ethics*, 88, pp. 491–511.
- Mannheim, K. (1993). El problema de las generaciones. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 62, pp. 145-168.
- Marx, K. (2012). *O capital*. Livro I. 30 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Morin, Estelle M. (2001). Os sentidos do trabalho. *Revista de Administração de Empresas*, 41(3), pp. 08-19. Recuperado em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902001000300002>
- MOW Intern. Research Team. (1987) *The meaning of working*. New York: Academic Press.
- Nardi, H. C. (2006) *Ética, Trabalho e Subjetividade: trajetórias de vida no contexto das transformações do capitalismo contemporâneo*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- Nascimento, T., Costa, F. L.. (2012). Flexibilidade e governança na universidade necessária. *XII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas*, México.
- Paula, A. P. P. de & Paes, K. D. (2020, outubro). Fordismo, Pós-Fordismo e Cyberfordismo: Os (Des)caminhos da Indústria 4.0 na Era do Capitalismo Ultraneoliberal. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Evento on-line, Brasil, 44.
- Rocha-de-oliveira, S., Piccinini, V. C. (2011). A constituição do trabalho na sociedade contemporânea. In Piccinini, V. C., Almeida, M. L., Oliveira, S. R. (orgs) *Sociologia e Administração: relações sociais nas organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Rosso, B. D., Dekas, K. H., & Wrzesniewski, A. (2010). On the meaning of work. *Research in Organizational Behavior*, 30, pp. 91–127.
- Sá, C. P. de. (2004). Representações sociais: o conceito e o estado atual da teoria. In: SPINK, M. J. **O conhecimento no cotidiano** São Paulo: Brasiliense.
- Silva, J. R., Balassiano, M. & Silva, A. R. L. (2014). Burocrata proteano: articulações de carreira em torno e além do setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, 18(1), pp. 01-19. Recuperado em: <https://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552014000100002>

- Souza, S. A. D. de, & Moulin, M. das G. B. (2014). Serviço público: significados e sentidos de um trabalho em mutação. *Cadernos De Psicologia Social Do Trabalho*, 17(1), 49-65. <https://doi.org/10.11606/issn.1981-0490.v17i1p49-65>
- Spink, M. J. (2004a). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Cortez.
- Spink, M. J. (2004b). O estudo empírico das representações sociais. In: Spink, M. J. *O conhecimento no cotidiano*. São Paulo: Brasiliense.
- Thomsen, J-P. (2016). Test-Based Admission to Selective Universities: A Lever for First-Generation Students or a Safety Net for the Professional Classes? *Sociology*, 52(2), pp. 333-350, doi: 10.1177/0038038516653097
- Tolfo, S., da Rosa, & Piccinini, V. (2007). Sentidos e significados do trabalho: explorando conceitos, variáveis e estudos empíricos brasileiros. *Psicologia & Sociedade*, 19(spe), pp. 38-46. Recuperado em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822007000400007>
- Tomizaki, K. (2010). Transmitir e herdar: o estudo dos fenômenos educativos em uma perspectiva intergeracional. *Educação e sociedade*, 31( 111). pp. 327-346.
- Wachelder, J. (2016). Regeneration: Generations remediated. *Time and Society*, December, pp. 1-21. doi: 10.1177/0961463X16678253
- Westwood, R. & Lok, P. (2003). The Meaning of Work in Chinese Contexts: A Comparative Study. *International Journal of Cross Cultural Management*, 3(2): pp. 139–165. Recuperado em: <https://doi.org/10.1177/14705958030032001>
- Wray-Lake, L., Syvertsen, A., Briddell, L., Osgood, D. & Flanagan, C. (2011) (2011). Exploring the changing meaning of work for American high school seniors from 1976 to 2005'. *Youth and Society*, August 8, doi: 10.1177/0044118X10381367

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# A cidadania na reforma do Estado brasileiro: discurso oficial e percepção empírica

**Claudia Da Silva Jordão**

*Universidade Federal Fluminense*

**Agatha Justen**

*Universidade Federal Fluminense*

## RESUMO

A reforma do Estado no Brasil, em particular no plano da administração pública, tem se apresentado como um projeto inesgotável, tendendo a se repetir como panacéia a cada governo. Às vésperas de uma nova reforma administrativa, anunciada pelo atual governo brasileiro, recupera-se nesse artigo a discussão inacabada sobre a última grande reforma ocorrida na década de 1990. O objetivo é expor as impressões sobre a reforma ocorrida e em particular sobre o exercício da cidadania. Para realizar o estudo, além da pesquisa bibliográfica, realizou-se uma pesquisa de campo - a aplicação de survey a um público qualificado, pós-graduandos da Universidade Federal Fluminense - com o intuito de mensurar o grau de adesão ao discurso da reforma gerencialista e verificar em que dimensão esse público tem exercido efetivamente a sua participação cidadã. Como resultado, observou-se que os maiores índices de participação foram aqueles relacionados à esfera do consumo e à reivindicação dos direitos individuais. A preocupação e o dever de ser cidadão foram reduzidos à condição de consumidor.

**Palavras-chave:** Reforma do Estado brasileiro, cidadania, gestão democrática, relação entre Estado e sociedade, Novo Serviço Público.

## ABSTRACT

State reform in Brazil, in particular in public administration field, has been presented as an inexhaustible project, tending to repeat itself as a panacea for each government. On the eve of a new administrative reform, announced by the current Brazilian government, this paper retrieves the unfinished discussion about the last major reform that occurred in the 1990s. The goal is to expose the impressions about the reform that occurred and in particular about the exercise of citizenship. In order to carry out the study, in addition to bibliographic research, a field research was carried out - the application of a survey to a qualified public, graduate students from the Fluminense Federal University - in order to measure the degree of adherence to the discourse of managerial reform and verify in what dimension this public has effectively exercised its citizen participation. As a result, it was observed that the highest participation rates were those related to the sphere of consumption and the claim of individual rights. The concern and the duty to be a citizen were reduced to the condition of consumer.

**Keywords:** Brazilian State reform, citizenship, democratic management, relationship between State and society, New Public Service.

## 1. Introdução

Sendo a referida reforma do aparelho do Estado uma questão política, ela interfere com os diversos interesses de classes, grupos e indivíduos. Ao redefinir o papel do Estado, ocorre, conseqüentemente, a redefinição da relação entre Estado e sociedade. Essa relação passa por transformações na reafirmação de direitos civis, políticos e sociais, na sociedade competitiva e na representação política. Nesta redefinição da relação do Estado com a sociedade, novos critérios de avaliação são anunciados como baseados na eficiência e na prioridade da satisfação do consumidor (Lustosa da Costa, 2010).

O objetivo desse artigo é analisar como a cidadania se apresenta, a partir dos fundamentos teóricos e dos impactos da reforma do aparelho de Estado brasileiro na década de 1990. Considerando a redefinição na relação com a sociedade e novos critérios de avaliação,

baseados na eficiência, verificam-se referências frequentes à condição de cidadão, nos discursos e nas medidas reformadora dos últimos governos brasileiros.

A reforma foi em grande parte uma tentativa do Estado de responder à crise do capital, que se expressou no final dos anos 1960. Para alguns autores, uma crise do Estado, pois este se teria desviado das “suas funções básicas para ampliar a sua presença no setor produtivo”, comprometendo o erário, deteriorando os serviços públicos e agravando a crise fiscal, como consta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Para outros, como mostram os estudos de Antunes (2003), a causa principal foi a crise da estrutura do capital, cuja base técnica fordista, padronizada e com produtos duradouros, esgotou sua capacidade e acentuou a crise cíclica de realização (circulação da produção) provocada pelo desemprego e baixos salários, gerando queda na receita tributária e desgaste de toda ordem para o Estado. A leitura da crise e de suas causas é, sem dúvida, um divisor fundamental, porque dela se extraem explicações e os motivos para as ações da sociedade e do Estado.

É neste momento que se faz necessário analisar o que o Estado tem construído como cidadania e como tem respondido às demandas sociais – dois elementos que se integram. Para abordar essa questão, nosso estudo adota a pesquisa quali-quantitativa, pois, primeiramente, descreve a complexidade do fenômeno, para apreender as suas variáveis e particularidades, recorrendo à bibliografia. Posteriormente, utiliza a aplicação de survey para quantificar as escolhas do público informante.

O artigo está estruturado em três partes. Após esta introdução, na primeira parte há o resgate dos pressupostos críticos para abordar alguns conceitos como cidadania, esfera pública e participação na gestão. Neste momento há a valorização da proposta do Novo Serviço Público, defendida por muitos autores como alternativa necessária para responder as falhas do modelo gerencial. Na segunda parte é apresentado o contexto da Reforma do Estado brasileiro, tratando intimamente dos motivos que são considerados para realizar uma reforma na gestão pública, as suas características e o discurso da reforma para o cidadão. Para isto são utilizados como referência os teóricos gerencialistas - os que ofereceram as bases conceituais e metodológicas para o atual perfil do Estado no Brasil. Finalmente, no terceiro momento se encontra a pesquisa empírica, realizada através da aplicação do survey, como também a análise dos dados obtidos, destinada a mensurar e avaliar o grau de adesão ao discurso presente a partir da adoção, no Brasil, na década de 1990, do New Public Management - métodos e práticas da gestão privada para o âmbito público.

A pesquisa de campo opera com afirmações correntes no ambiente da reforma, consultando os informantes sobre sua concordância ou não com o afirmado em sentenças sobre o Estado, a sociedade, a democracia, o consumo e a cidadania. As sentenças procuram reproduzir o senso comum existente, tanto a partir dos reformistas, como dos meios de comunicação. As respostas foram obtidas através de questionários preenchidos diretamente pelos informantes.

Cabe ressaltar que o intuito não foi abranger um número amplo de participantes, mas, exclusivante, analisar essa amostra específica dos estudantes de pós-graduação. O público tomado como amostra foi assim escolhido pelo critério da conveniência, mas também pela elevada escolaridade, bom nível de informação, meios materiais e acesso a direitos sociais, aspectos que permitem falar de preenchimento das condições mínimas a que se refere Marshall (1950) para a existência efetiva da cidadania: os chamados três direitos; direitos civis, políticos e sociais. Significa dizer que a cidadania subentende a presença desses três direitos, combinados. De outra parte, significa a consolidação dos mesmos, a cada passo desse exercício acompanhada da expectativa do seu alargamento. A cidadania é, portanto, ao mesmo tempo uma condição básica e meio fundamental à efetivação, garantia e ampliação de direitos e deveres.

## **2. Redefinindo conceitos e práticas para uma reforma democrática**

A dicotomia Estado e mercado é uma distorção metafísica que separa um complexo totalizado, quase criando uma falsa antinomia entre ambas as dimensões que se integram para levar adiante a dinâmica da economia. Estado e mercado são um todo. Os exemplos passados e presentes, no Brasil e no exterior, já demonstraram que o Estado é conduzido pelo mercado, seja pela forma como se constitui nas eleições da democracia liberal, sob a regência do capital, seja pela maneira como o Estado administra os recursos públicos, priorizando o mercado. A

blitz de salvação do mercado financeiro realizada pelo governo dos Estados Unidos na crise de 2008 é o exemplo mais recente disto. É essa prontidão do Estado, em grande consonância com o mercado, que levou à perda de sentido da expressão intervenção do Estado e a emergência do conceito de Estado servidor (Gurgel, 2014), um aparelho público que, mesmo sob governos ditos liberais, não se sente limitado em nenhum sentido para servir ao mercado, indo ao extremo do tabelamento de preços, como ocorreu ao governo Macri, na Argentina, em 2019.

Em segundo lugar, a crise jamais começa no Estado, mas sim no mercado. A crise dos anos 1970 surge em parte pelo pauperismo provocado pelo desemprego estrutural, em parte pela crise do modelo fordista, cujos produtos padronizados e duradouros, que repetiam nas lojas o que os consumidores já tinham em casa, desestimulavam as compras. Isto levou à queda das vendas e da produção; em consequência, levou à queda dos tributos que alimentam os cofres públicos. Faltaram verbas para os serviços públicos, cujo papel comprador e investidor no mercado, ao falhar, reimpulsionou a crise, em circuito continuamente descendente da economia. Analisando as contas públicas dos Estados Unidos, nos anos 1970 e 1980, Lagemann e Bordin destacam a enorme redução da contribuição tributária das corporações e sobre as vendas (Lagemann & Bordin, 1995). No Brasil, Gobetti e Amado demonstram como cai a receita do setor público no mesmo período, chamando a atenção para o fato de que também caíram suas despesas com salário e consumo (Gobetti & Amado, 2011). Simonsen, ex-ministro da Fazenda, nos anos 1970, em artigo intitulado “A conta-corrente do governo: 1970-1988” afirma que “o verdadeiro drama é que o governo perdeu receita tributária real” (Simonsen, 1989, p. 4). É esta situação que vai levar à superacumulação de que nos fala Harvey (2013), porque os capitais saem da produção e vão procurar compensação no mercado financeiro, superacumulando-se nos bancos. É esta também a razão porque se dá o processo global de privatizações e concessões de empresas e serviços públicos ao setor privado. São áreas muito rentáveis, com consumidores cativos, monopólios e oligopólios públicos, para onde se reencaminharam esses capitais superacumulados, retornando à economia real. É a mesma razão de o Plano Diretor da Reforma do Estado dizer taxativamente que “Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (PDRAE, 1995, p. 12). A crise encontra saída – com a inovação, despadronização, obsolescência acelerada, desregulamentação, aumento da taxa de mais-valia, etc – onde ela surgiu, o mercado, e avança em busca de solução mais ampla capturando as áreas de negócio atraentes antes ocupadas pelo Estado.

A reforma do aparelho do Estado, ao promover igual confusão entre consumidor e cidadão, é uma metonímia da inversão fundamental ocorrida no diagnóstico da crise. Cidadão e cliente são dois conceitos que precisam ser definidos e diferenciados para evitar consequências danosas para a construção de uma reforma democrática. Com essa diferenciação, espera-se reduzir a grande simplificação do discurso da reforma gerencial que considera o público como uma clientela semelhante à clientela de um fornecedor privado, em regime de concorrência perfeita.

Em seu texto Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle, Bresser-Pereira, o então ministro chefe do Ministério da Administração e Reforma do Estado afirmou que, em relação ao Estado e sua administração que “o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder” (Cadernos MARE, 1997, p.37). Essa surpreendente confusão conceitual e teórica não encontra qualquer amparo na realidade quando se observam as diferenças profundas entre os dois agentes sociais, cidadão e cliente, assim como se encontra diferenças entre o que é um serviço público e o que é uma empresa privada.

Resgatando o que afirma Gurgel (2014), as diferenças entre cidadão e clientes são significativas:

- O público, portanto, o cidadão, não paga um valor a mais, além do imposto, quando algum serviço prestado é mais demandado ao Estado, ou seja, o público não define o preço do produto a partir da demanda, não podendo por isto mesmo regatear ou transacionar no sentido negocial do termo, como pode fazer o cliente;

- O cidadão não tem a opção de escolher o prestador do serviço, como ocorre ao cliente, pois os serviços que representam o interesse coletivo não podem ter paralelos. Não há um

produto de substituição para agradar melhor o gosto do cidadão ou que ele tenha como alternativa de menor preço ou qualidade. Predomina o monopólio nos serviços públicos e não a concorrência entre vários produtores ou prestadores de serviço. Como exemplo podemos citar a diplomacia, a polícia federal, o sistema judicial, o corpo de bombeiros, a segurança pública e inúmeros outros. Ainda que se possa falar de arbitragem, como alternativa ao judiciário, e segurança privada, sabemos muito bem a dimensão e as limitações desses aparentes sucedâneos.

- Não há, legalmente, a possibilidade do cidadão contar com alguma vantagem pela eventual capacidade que tenha de pagar a mais por algum serviço. Dispor-se a pagar uma taxa maior não lhe será mais favorável no pedágio, no concurso público ou na certidão do cartório. Os serviços têm tarifas iguais. Além disto, há serviços que independem da renda pessoal do cliente e só pode ser obtido através do mérito, reconhecimento ou necessidade. É o caso do acesso aos recursos de uma agência de fomento, que pede um projeto qualificado, ou o benefício de uma renda mínima, ao estilo do Bolsa Família, destinado aos mais necessitados. Ou ainda o acesso à Universidade pela via das cotas.

- O cidadão tem o poder de eleger os seus dirigentes políticos, diferente do cliente que não elege os dirigentes das empresas;

- “O cidadão não paga apenas pelo que consome. O cidadão paga pelo que pode um dia consumir e pelo que jamais deseja consumir”. Exemplos disto é o serviço dos bombeiros e, no caso da assistência social aos desvalidos, os albergues noturnos. Em ambos os casos, o público, o cidadão, paga, via tributos, sem ter, porém, o desejo de consumir esses serviços (Gurgel, 2014, p. 3);

- “O cidadão não consome apenas pelo que paga. Há um direito por trás do serviço e este direito é impessoal” (Gurgel, 2014, p. 3). Esta diferença se refere, por exemplo, ao direito aos serviços de saúde e da educação. São os impostos que pagam esses serviços. Impostos de renda menores, quando não há isenção de imposto, são fixados para os mais pobres. É diferente na iniciativa privada, onde só há consumo do serviço se houver pagamento. No geral, para o mesmo produto, cobra-se o mesmo preço.

O modelo de gestão gerencial implantado no Brasil, conhecido internacionalmente como New Public Management, apesar de ter obtido avanços no plano econômico-financeiro não foi capaz de garantir desenvolvimento social associado a uma gestão democrática com canais fortalecidos de participação da sociedade civil. Cabe ressaltar que, como já apontado por Bobbio (2011), o conceito de democracia é o estar em transformação e envolve transparência do poder, estando as regras previstas e facilitadas para ter uma participação mais ampla possível dos interessados. Para tanto, é indispensável o direito de participar, existência de nítidas regras de procedimento e validade de alternativas reais com poder de escolha.

Como aponta Paula (2005), apesar do Plano Diretor da Reforma do Estado falar de controle social, controle da sociedade sobre a máquina pública, não foram criados mecanismos, além dos Conselhos Gestores previstos na Constituição Federal, para que esse controle social ocorresse. Dentre os mecanismos ausentes, estão os canais de passagem das demandas sociais. Por isto permanece a busca por uma gestão que tenha maior preocupação pelo interesse público e mais abertura às necessidades e anseios dos cidadãos. Procura-se uma nova vertente que contemple: 1) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, capaz de enfrentar a crise do nacional-desenvolvimentismo; 2) reorganizar o aparelho do Estado; e 3) criar uma gestão pública alternativa ao modelo gerencialista hegemônico desde os anos 1990.

Para a construção dessa proposta, Denhardt (2012), por exemplo, busca a inspiração 1) na teoria política democrática, na conexão entre cidadão e governo e 2) nas abordagens alternativas à gestão gerencialista, valorizando a tradição humanística da teoria da administração pública e incluindo a fenomenologia, a teoria crítica e o pós-modernismo como referências.

Denhardt (2012, p. 265) fala de sete princípios-chave para o Novo Serviço Público:

1) O primeiro princípio-chave é “servir cidadãos, não consumidores”. O serviço público é visto como extensão da cidadania, como uma questão de responsabilidade; 2) Valorizar o interesse público. A diferença mais importante entre negócios e governos está, justamente, na responsabilidade que o governo tem de promover a cidadania e servir o interesse público; 3)

Dar mais valor a cidadania do que ao empreendedorismo. O serviço público é melhor servido quando os cidadãos e servidores estão comprometidos em fazer contribuições significativas e o administrador público tem a consciência de que o seu papel não é dirigir consumidores, mas, sim, servir os cidadãos; 4) “Pensar estrategicamente, agir democraticamente” (Denhardt, 2012, p. 266). As organizações públicas devem ser administradas com o foco de estimular o engajamento do cidadão em todos os estágios de policy-making e de sua implementação; 5) É necessário reconhecer que a accountability não é simples, pois os servidores públicos não devem dar atenção apenas ao mercado, também devem atentar às constituições e estatutos legais, a valores comunitários, a normas políticas e aos interesses coletivos;

Do ponto de vista de Paula (2005), há dois projetos políticos em curso em disputa: o primeiro é a vertente gerencial (modelo gerencial) e o segundo é a vertente da administração pública societal (modelo societal), que se manifesta a partir das experiências alternativas de gestão pública. Entre esses modelos, é possível visualizar as diferenças existentes principalmente no que se refere à abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão, estando a proposta do Novo Serviço Público com uma agenda de prioridade com maior preocupação de garantir formas democráticas de participação e controle por parte da sociedade civil, ou seja, uma gestão mais participativa que envolva os diferentes sujeitos sociais com uma ação política deliberativa.

Segundo Nogueira in Paula (2005), atualmente para a gestão pública não é mais suficiente apenas o desenvolvimento das técnicas e a formulação de avançados programas administrativos. É necessário também lidar com a complexidade que exige uma gestão mais estratégica e participativa para gerar desenvolvimento.

Partindo da Teoria do Desenvolvimento, Evans (2003) defende que as instituições básicas de governança são capazes de desempenhar um papel relevante para gerar desenvolvimento. Valorizar o desenvolvimento de capacidades locais para realizar escolhas é capaz de gerar ganhos de “propriedade local, melhor exploração do conhecimento local e melhor ajuste com instituições locais existentes” (Evans, 2003, p.50). O autor defende que valorizar o desenvolvimento deliberativo, ser capaz de reunir um conjunto de estratégias que utilizam sistemas institucionalizados de deliberação popular para alocar bens coletivos, é ultrapassar o conceito de “monocultura institucional”. Ou seja, ir além desta que se limita na premissa de que a eficiência institucional não depende da adaptação ao ambiente e que considera as instituições anglo-americanas como modelo de desenvolvimento ideal. Em resumo, “a monocultura institucional oferece a proposta estéril de que a melhor resposta ao mau governo é menos governo” (Evans, 2003, p.29).

Como mencionado anteriormente, a gestão gerencialista se apresenta de forma positiva no que se refere aos ganhos no campo econômico-financeiro, somando-se a isso a nitidez da organização do aparelho do Estado e de seus métodos. No entanto, consolida-se como um modelo centralizador do processo decisório, limitando a participação e o controle social apenas ao discurso e não atenta à necessidade de considerar a dimensão sócio-política específica do caso brasileiro para a tomada de decisão. Diferentemente, a administração pública societal trabalha com a ideia de um projeto de sociedade e a criação e ativação de meios para que esse projeto seja conduzido pela cidadania.

Aponta Tenório (2008) que é essencial para a construção desta vertente – chamada pelo autor e por diversos pesquisadores de gestão social – o agir comunicativo de Habermas, pois a gestão se baseia no entendimento vinculado com a linguagem. Sendo assim a racionalidade comunicativa de Habermas seria a possível saída à posição antitética entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental.

Reconhece Pinho (2010) que há dificuldades de garantir formas democráticas de gestão, pois o Estado ainda estaria aprendendo ou tendo que aprender a se abrir para a sociedade, bem como esta teria que se instrumentalizar para forçar um diálogo com o Estado de forma efetiva. Sendo a participação um fator de baixo desenvolvimento na sociedade brasileira, cresce a necessidade de um aprimoramento teórico sobre a questão.

Diferente do modelo gerencialista que defende a gestão estratégica baseada no controle de mercado, a proposta do Novo Serviço Público valoriza o controle social como uma prioridade para a gestão, trazendo amadurecimento aos atores sociais e fortalecendo a democracia deliberativa.

Enfim, o Novo Serviço Público se apresenta com o intuito de democratizar a relação entre Estado e sociedade. Destaca Lustosa da Costa (2010) que o maior desafio da referida reforma para o desenvolvimento é político, pois está relacionado à necessidade de criar consensos para definir o Estado social e pactuar as necessárias transferências de renda dentro da economia e entre economia e sociedade. A cidadania, portanto, começa pela cobrança política da própria cidadania. Isto é, do direito e dos canais democráticos de expressão, pressão e deliberação dos segmentos e classes sociais, que se alçam da sociedade civil à sociedade política.

### **3. O contexto da reforma do Estado brasileiro na década de 1990**

No ano de 1995 foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional referente à Reforma do Estado brasileiro. A reforma teve como centro de gravitação o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, dirigido pelo professor Bresser Pereira, e como ponto de partida a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de clara inspiração neoliberal. Tratou-se de um espelhamento nas formulações e práticas vivenciadas na Inglaterra, nos Estados Unidos e outros países, nos anos 1980, em sintonia com a teoria do Estado mínimo, da primazia do mercado, além de outros postulados do pensamento liberal resgatado. O discurso do governo sustenta que o Estado é o responsável pela crise econômica, devido a sua forte intervenção na economia, além dos grandes gastos sociais, necessitando de uma reforma para dar resposta à “crise generalizada do Estado”. É o novo paradigma dentro da administração pública, denominado administração pública gerencial, de que já tratamos, e suas tendências são: descentralização, autoregulação do mercado, flexibilização da gestão, ênfase nos resultados, privatizações, concessões de serviços públicos e aumento do controle social, ainda que este último aspecto já estivesse intensamente presente na Constituição Federal de 1988 e, mais tarde se constataria, pouco efetivado na própria reforma.

A administração pública gerencial adotada no Brasil teve como base conceitual, teórica e ideológica, o paradigma do New Public Management, fruto da aplicação das vertentes relacionadas ao pensamento neoliberal sobre a gestão pública, como temos exposto. Bresser-Pereira (1995), do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, responsável pela construção teórica e conceitual da reforma, aponta que o Estado perdeu as suas potencialidades de reprodução e de crescimento desde a crise do modelo de Estado de Bem Estar Social, o qual acolhia crescentes demandas por parte da sociedade e crescimento desordenado do aparelho do Estado, gerando crise fiscal, esgotamento da sua intervenção econômica e ineficácia da administração burocrática, segundo seu diagnóstico da crise já objeto de crítica em página passada.

Na reforma gerencial, as atividades consideradas como não exclusivas, por exemplo, a saúde, educação, assistência social, comunicação e transporte, tendem a ser repassadas ao mercado ou à “publicização”. Neste último caso, trata-se de destinar essas atividades de cunho social às organizações públicas não estatais, a título de elevar o desempenho dos serviços públicas. Já as atividades consideradas exclusivas, aquelas intrínsecas ao poder do Estado, como, por exemplo, a polícia, as forças armadas e os órgãos responsáveis pelas arrecadações, planejamento, manejo e controle dos recursos públicos, continuariam, assim, sob a propriedade estatal (Bresser-Pereira & Pacheco, 2005, p. 5). Diz o Plano Diretor da reforma que é necessário

“Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de ‘publicização’, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar”. (PDRAE, 1995, p. 46).

O início da reforma da gestão pública, em plano mundial, ocorreu nos anos de 1980 na Grã Bretanha, Austrália e Nova Zelândia. O objetivo era reformar a organização, a macroestrutura do Estado e os instrumentos de gestão. Como consta no Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro (1995), o motivo da desaceleração econômica foi a crise exclusiva do Estado que não soube processar a sobrecarga das demandas e a dificuldade administrativa no pós-guerra. Para Bresser Pereira (1998), a manutenção de um Estado forte e democrático só se torna possível a partir do momento que as entidades estatais realizam as atividades que lhe são destinadas, descentralizando suas atividades não-exclusivas principalmente no que se refere aos serviços sociais – saúde, educação, assistência - e pesquisas científicas. Essas atividades são assim destinadas às organizações sem fins lucrativos, denominadas

Organizações Sociais. Os ativos continuam em poder do Estado, a gestão e usufruto são das organizações privadas e o controle do serviço realizado pela Agência Reguladora do setor, autarquia pública, com base no contrato firmado.

Com a administração gerencial, a produção de bens e serviços para o mercado, das empresas públicas às sociedades de economia mista (mineradoras, como a Vale do Rio Doce, produtoras de componentes e insumos básicos, como a Petrobrás, bancos, como os bancos estaduais e o Banco do Brasil, etc) é vista como uma atividade de iniciativa privada e não se enquadraria nas funções do Estado. Essas atividades podem receber recursos do Estado a título de empréstimos, mas seus ativos e por consequência sua gestão serão adquiridos pela iniciativa privada. Ou seja, o Estado deixa de ser o proprietário, cabendo sua ingerência apenas através do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE, igualmente autarquia pública.

Para reconstruir o Estado com os princípios gerencialistas de gestão são classificados, a partir do critério funcional, os seguintes mecanismos de controle: mercado, controle social, controle democrático representativo, controle hierárquico gerencial, controle hierárquico burocrático e controle hierárquico tradicional. Como já lembrado,

“O princípio geral é o de que será preferível o mecanismo de controle que for mais geral, mais difuso, mais automático. Por isso o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente” (Cadernos MARE, 1997, p. 37).

Dentro dos controles priorizados pela Reforma do Estado é valorizado o mecanismo do mercado por ser considerado o mais geral, difuso e automático: “A regra geral é a de que, sempre que possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle”. Sendo assim, a Reforma do Estado emerge conjuntamente com o capitalismo globalizado no Brasil nos anos de 1990, valorizando o aumento do espaço público não-estatal do controle social e do controle hierárquico gerencial. Isto com o sutil dado novo de que o mercado é deliberadamente elevado à condição de espaço público prioritário para o controle do Estado. O objetivo é obter maior democracia, maior difusão do poder, eficiência, maior automaticidade dos controles e maior participação do público não-estatal, segundo o discurso corrente (Cadernos MARE, 1997, p. 37-39).

Aponta o PDRAE (1995) que o objetivo de focar nos resultados está relacionado à necessidade de levar a gestão para o cidadão, pois é este que fornece legitimidade às instituições. Sendo assim o cidadão se torna um cliente privilegiado – termo usado pela reforma gerencial – dos serviços que são prestados pelo Estado.

Para os teóricos gerenciais, a crise está diretamente relacionada à interferência do Estado no mercado, acarretando distorções e funcionamento irregular. Consta no PDRAE (1995) que, diferentemente dos anos 1920 e 1930, em que teria havido erro no funcionamento do mercado, a crise dos anos 1980 é a crise do Estado. Cabe detalhar com os próprios termos do PDRAE essa profunda reforma do aparelho estatal brasileiro.

No argumento crítico são apontados alguns fatos: (1) a crise fiscal e a crescente perda de crédito por parte do Estado; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção estatal que, por sua vez, relaciona-se ao keynesianismo e ao Estado de Bem Estar Social dos países desenvolvidos, assimilados pelos países dependentes e periféricos em variados tipos (3) a estratégia de substituição de importações dos países do terceiro mundo e o estatismo dos países comunistas; (4) a necessidade de mudança na forma de administrar o Estado, ou seja, a passagem da administração burocrática para a gerencial.

Para tanto, adotam-se os seguintes procedimentos: (1) ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado; (3) reforma na previdência social; (4) modificação dos instrumentos de política social; (5) reforma do aparelho do Estado, com objetivo de aumentar a sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar políticas de forma eficiente.

Algumas práticas como: racionalização, flexibilização, publicização e desestatização formam as principais diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Na prática, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e passa a ser o provedor e regulador das atividades, principalmente dos serviços sociais como

educação e saúde. Parte-se do princípio de que o setor privado realiza de forma mais eficiente a tarefa de produção, pois há benefícios maiores com o controle do mercado pelos clientes.

Quanto às funções do Estado, lembremos, são definidas três áreas de atuação: (1) as atividades consideradas exclusivas do Estado; (2) os serviços sociais e científicos do Estado; (3) a produção de bens e serviços para o mercado.

A primeira diz respeito a todas as atividades para assegurar a ordem interna – a propriedade e os contratos, defender o país, promover o desenvolvimento econômico e social e formular políticas, ou seja, aquelas que não são devidamente remuneradas pelo mercado. Legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar e fomentar.

A segunda é destinada aos serviços sociais e científicos, ou seja, aqueles que não são exclusivos do Estado. “Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais [...]” (Cadernos MARE, 1997, p. 25). São as atividades consideradas competitivas que devem ser administradas principalmente através do controle social e da constituição do quase-mercado, através das já referidas Organizações Sociais. Há a conversão desses serviços em Organizações Sociais, ou seja, uma entidade pública de direito privado que realiza um contrato de gestão com o Estado e é financiado com o orçamento público.

A terceira área de atuação de produção de bens e serviços para o mercado, como já dissemos, se destina à privatização, pois as empresas privadas são consideradas, pelos reformadores, com maior capacidade para administrar.

É possível observar a separação entre as atividades principais e as atividades auxiliares. As primeiras são aquelas próprias do Estado, como anteriormente definidas. Já as atividades auxiliares ou de apoio, como, por exemplo, limpeza, vigilância, transporte, coperagem e serviços técnicos de informática devem ser terceirizadas através de licitação pública. Com a nova lei de terceirização e o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto ao alcance da terceirização no Brasil, podendo alcançar as chamadas atividades-fim, abre-se uma janela para semelhante extensão ao setor público, coisa que ainda não vimos acontecer, mas que se insere no processo geral de passagem dos negócios públicos para a esfera privada.

É neste contexto, de novos conceitos e reconceituações, que surge o conceito de cidadão-cliente (Bresser-Pereira, 1998), diretamente relacionado com a ideia de que o controle sobre o aparelho público deve-se dar prioritariamente pelo mercado. Cidadão-cliente é, portanto uma figura chave reproduzida pela reforma gerencialista e difundida pelo então Ministro Bresser-Pereira, porque ela qualifica o cidadão como consumidor, na relação com o Estado, e não um exercitante do direito público. Se a melhor forma de controle, como diz a reforma, é o mercado, é esta qualidade (e comportamento) de consumidor, de cliente, que tornará efetivo o controle.

#### **4. A cidadania e o discurso na reforma gerencial: uma abordagem empírica**

Ensina Keynes (1964, p. 309) que nos momentos de crise - que possuem características bem semelhantes em seus ciclos econômicos - “o remédio consistiria em tomar várias medidas capazes de aumentar a propensão a consumir”. O argumento do autor indica que para buscar uma saída para a crise é necessário que o Estado adote uma série de medidas estratégicas para promover um fluxo de investimentos úteis para a retomada da economia e, ao mesmo tempo, estimular o consumo.

Essa estratégia também se faz presente, na referida reforma, ao mesmo tempo em que há a redução do tamanho do Estado, redefinição do seu papel estatal e a valorização do novo conceito de cidadão-cliente. Na reforma gerencial do Estado, o discurso de fortalecer formas democráticas para realizar a aproximação da sociedade civil com o Estado se pretende pela associação e interação com o mercado. Não exatamente como nos episódios em que se tem verificado a participação da sociedade civil na gestão pública (orçamento-participativo, conselhos gestores, audiências públicas, etc), mas como consumidor, cliente, que demanda o melhor para si em ambiente concorrencial.

Aponta Silva (2001) que as medidas adotadas pela reforma gerencialista colocam em questão os elementos de caráter universalista e, paralelamente, provocam mudanças nos valores sociais. Ocorre a redefinição na relação com a sociedade e novos critérios de avaliação baseados na eficiência, priorizando a satisfação do consumo individual. O cidadão deixa de

compartilhar seus direitos iguais para ser possuidor da disponibilidade financeira relativa, o qual irá determinar o direito de acesso e de qualidade. Com relação a esta qualidade, os parâmetros de avaliação e estratégias são moldados para o desempenho das instituições, nas condições de competitividade, produtividade e de propaganda para atrair clientes.

No que se refere ao bom serviço para o cidadão, Lustosa da Costa (2010) complementa que as reformas priorizadas pelo Estado na administração gerencial vêm sendo realizadas com o intuito de reduzir gastos públicos e esse objetivo é construído pelo processo de privatização e terceirização, sob o argumento de elevar a receita e aumentar a eficiência nos serviços públicos. Contudo, o plano de reformas não prioriza as formas de intervenção legítima do Estado, os direitos de cidadania e as formas de participação e de representação. Os países marcados por fortes desigualdades sociais, como o Brasil, não podem ter tratamento por parâmetros mercadológicos, pois há a necessidade de levar em consideração questões como a equidade e a participação ativa no processo decisório.

Ambos os fatores, a democracia e o primado do cidadão, que não vêm se consolidando, revelam a necessidade de se rediscutirem os termos e condições em que esses valores se constroem ou que estão sendo desconstruídos.

Ao redefinir o papel do Estado, ocorre, conseqüentemente, a redefinição da relação entre Estado e sociedade, impactando no âmbito dos direitos civis, políticos e sociais. Sendo um campo de legitimação, o Estado passa a ter o poder de minimizar os reflexos da questão social. Uma ação voltada para a autonomia e a emancipação propõe a reconstrução desta relação, de uma gestão democrática e de integração social na viabilização de direitos e deveres, coletivamente construídos. Uma ação voltada para a autonomia e a emancipação propõe a reconstrução desta relação, de uma gestão democrática e de integração social na viabilização de direitos e deveres, coletivamente construídos.

Contribui Abreu (2008) observando que esta concepção consumerista se apresenta ideologicamente com uma forma neutra, mas que, na verdade, é o que vem determinando o que é ser cidadão. A gestão de uma nova cidadania passa a ser planejada de forma coerente com o destino do mercado. A cidadania supõe e institui a característica de igualdade humana básica, que se articula às desigualdades sociais e econômicas. Em outros termos, a cidadania se sobrepõe, como espaço e tempo, às desigualdades da sociedade de mercado e de classe, oferecendo oportunidade para que as causas e interesses possam se apresentar como se efetivamente as desigualdades estruturais não existissem.

Mas concretamente esse exercício de consumidor, de cliente, acima das diferenças socioeconômicas reais, não se realiza plenamente sequer no trato com as empresas privadas, menos ainda com os órgãos, instituições e empresas públicas, geralmente, como já comentado, sem sucedâneos. O controle social precisa de outros meios democráticos além da democracia do mercado. A legitimação de uma gestão pública democrática se consolida a partir do momento em que há formas concretas de participação da sociedade civil, através de canais legítimos e difundidos de acesso à gestão pública. Esse valor se torna uma prioridade quando se pretende uma administração voltada para a sociedade e com a sociedade, tendo em vista um Estado eficaz e eficiente com equilíbrio fiscal e presença social. Isso é que propiciará uma gestão democrática e condições para que o indivíduo exerça a sua cidadania.

A pesquisa de campo que ora se apresenta tem o intuito de fornecer um aporte empírico à hipótese de que as distinções entre cidadão e cliente foram reduzidas, produzindo um reducionismo conceitual cujas consequências não foram favoráveis a relação democrática e cidadã entre Estado e sociedade. Antes, o contrário, reforçaram os valores do modo de produção, destacando de tal forma um aspecto da cidadania, o direito ao consumo e do consumidor, a ponto de operar-se uma metonímia em que se toma a parte (consumo) como o todo (cidadania). A amostra definida como informante da pesquisa de campo são os estudantes de programas de Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense (UFF), totalizando 81 participantes nas áreas de Administração, Economia, Serviço Social, Direito e Ciência Política – inseridos nos respectivos programas de 2012 e 2013. A opção por esta amostragem, apenas para lembrar, se deu a partir do entendimento de que se trata de um público com elevada escolaridade, bom nível de informação, meios materiais e acesso a direitos sociais que nos permitiria falar do preenchimento das condições mínimas a que se refere Marshall (1950) para a existência efetiva da cidadania. Cabe ressaltar que o intuito não foi abranger um número

amplo de participantes, mas, exclusivamente, analisar essa amostra específica dos estudantes de pós-graduação.

Através da pesquisa de opinião com esse público qualificado, pretende-se observar qual é a percepção de alguns conceitos que devem estar presentes na administração pública, tais como: o interesse público, a dimensão sócio-política e a participação social. Além disso, pretende-se identificar e analisar em que esfera esses participantes – com grande possibilidade de serem futuros gestores – exercem a sua cidadania.

A seguir são apresentados os dados da pesquisa, precedidos da questão colocada aos informantes, seguindo-se a análise das respostas obtidas. Como se encontra explicado na introdução, os informantes responderam a questionários com sentenças inspiradas no pensamento hegemônico reformista, reproduzindo o senso comum douto, usando a expressão consagrada de Bourdieu para falar de um senso comum com aparência de conhecimento científico.

Tabela 1: Com a reforma gerencial da administração pública, iniciada em 1995 no Brasil, houve maior preocupação com as formas modernas de gestão para possibilitar atender de forma democrática e eficiente o cidadão.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	60,9%	37,5 %	22,2%	54,6%	23,1 %	<b>40,8%</b>
Discordo	39,1%	18,8 %	50 %	36,4%	30,8 %	<b>35,8%</b>
Não sei	-	43,7 %	27,8%	9 %	38,5 %	<b>22,2%</b>
Não respondeu	-	-	-	-	7,6 %	<b>1,2 %</b>

Tabela 2: Cidadão é aquele que tem participação nas decisões eleitorais, paga os seus impostos e tem a liberdade de fazer as suas próprias escolhas.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	34,8 %	25 %	22,2 %	27,3 %	7,7 %	<b>24,7 %</b>
Discordo	65,2 %	75 %	72,2 %	63,6 %	84,6 %	<b>71,6 %</b>
Não sei	-	-	-	9,1 %	-	<b>1,2 %</b>
Não respondeu	-	-	5,6 %	-	7,7 %	<b>2,5 %</b>

Tabela 3: Um Estado democrático é aquele que é capaz de estimular o mercado para oferecer maior variedade de serviços para que o cidadão possa escolher a melhor opção.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	30,4 %	12,5 %	11,1 %	18,2 %	7,7 %	<b>17,3 %</b>
Discordo	69,6 %	87,5 %	88,9 %	63,6 %	84,6 %	<b>79 %</b>
Não sei	-	-	-	18,2 %	-	<b>2,5 %</b>
Não respondeu	-	-	-	-	7,7 %	<b>1,2 %</b>

Tabela 4: Um Estado competente é aquele capaz de gerar resultados satisfatórios sem incomodar os cidadãos com questões complexas e de decisão que cabem aos gestores públicos, os quais já são pagos pela sociedade para desempenhar as suas funções.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	8,7 %	12,5 %	5,6 %	-	15,4 %	<b>8,6 %</b>
Discordo	91,3 %	87,5 %	88,9 %	90,9 %	76,9 %	<b>87,7 %</b>
Não sei	-	-	-	9,1 %	-	<b>1,2 %</b>
Não respondeu	-	-	5,5 %	-	7,7 %	<b>2,5 %</b>

Tabela 5: A publicização, transferência administrativa de algumas funções e atividades do Estado para a iniciativa privada e comunitária, de fato tem gerado maior eficiência e produtividade na gestão pública.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	21,7 %	31,2 %	22,2 %	27,3 %	38,5 %	<b>27,2 %</b>
Discordo	65,2 %	43,8 %	72,2 %	45,5 %	38,5 %	<b>55,5 %</b>
Não sei	13,1 %	25 %	5,6 %	27,2 %	15,3 %	<b>16,1 %</b>
Não respondeu	-	-	-	-	7,7 %	<b>1,2 %</b>

Tabela 6: A participação nos orçamentos participativos, nos conselhos gestores de políticas públicas e nas audiências públicas tendem ao desgaste do indivíduo, pois geram uma falsa imagem de democracia deliberativa.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	26,1 %	12,5 %	11,1 %	27,3 %	23,1 %	<b>19,8 %</b>
Discordo	73,9 %	81,3 %	88,9 %	45,5 %	69,2 %	<b>74 %</b>
Não sei	-	6,2 %	-	27,2 %	7,7 %	<b>6,2 %</b>
Não respondeu	-	-	-	-	-	-

Tabela 7: A criação dos serviços como o PROCON e o sistema de ouvidorias das empresas são exemplos que valorizam a participação e o controle de qualidade com a sociedade.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	95,7 %	93,8 %	61,1 %	63,6 %	92,3 %	<b>82,7 %</b>
Discordo	4,3 %	6,2 %	33,3 %	27,3 %	7,7 %	<b>14,8 %</b>
Não sei	-	-	5,6 %	9,1 %	-	<b>2,5 %</b>
Não respondeu	-	-	-	-	-	-

Tabela 8: A expressão sociedade do consumo, utilizada por alguns autores, mostra que houve maior valorização à participação e ao exercício da cidadania, como, por exemplo, na maior oferta de bens ao cidadão e no maior poder aquisitivo.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	17,4 %	-	11,1 %	9,1 %	-	<b>8,6 %</b>
Discordo	78,3 %	81,3 %	88,9 %	81,8 %	92,3 %	<b>84 %</b>
Não sei	4,3 %	18,7 %	-	9,1 %	7,7 %	<b>7,4 %</b>
Não respondeu	-	-	-	-	-	-

Tabela 9: Das opções abaixo, quais você realizou nos últimos anos:

<b>Administração</b>	<b>Opções</b>
52,2 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 41,7% Não foi atendido: 58,3%
65,2 %	Reclamou o cupom fiscal
8,7 %	Participou de partidos políticos
43,5 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 50% Não foi atendido: 50%
8,7 %	Participou de sindicatos
17,4 %	Denunciou a corrupção
8,7 %	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
73,9 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 70,6% Não foi atendido: 29,4%
13 %	Participou de conselhos gestores
8,7 %	Participou de orçamentos participativos
52,2 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
21,7 %	Participou de manifestação pública
21,7 %	Participou de audiência pública

Tabela 10: Das opções abaixo, quais você realizou nos últimos anos:

<b>Economia</b>	<b>Opções</b>
37,5 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 50% Não foi atendido: 50%
62,5 %	Reclamou o cupom fiscal
25 %	Participou de partidos políticos
25 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 25% Não foi atendido: 75%
6,3 %	Participou de sindicatos
6,3 %	Denunciou a corrupção
-	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
68,8 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 90,9% Não foi atendido: 9,1%
-	Participou de conselhos gestores
6,3 %	Participou de orçamentos participativos
56,3 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
68,8 %	Participou de manifestação pública
18,8 %	Participou de audiência pública

Tabela 11: Das opções abaixo, quais você realizou nos últimos anos:

<b>Serviço Social</b>	<b>Opções</b>
55,6 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 60% Não foi atendido: 40%
44,4 %	Reclamou o cupom fiscal
5,6 %	Participou de partidos políticos
44,4 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 25% Não foi atendido: 75%
16,7 %	Participou de sindicatos
11,1 %	Denunciou a corrupção
16,7 %	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
50 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 33,3% Não foi atendido: 66,7%
33,3 %	Participou de conselhos gestores
11,1 %	Participou de orçamentos participativos
50 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
77,8 %	Participou de manifestação pública
38,9 %	Participou de audiência pública

Tabela 12: Das opções abaixo, quais você realizou nos últimos anos:

<b>Direito</b>	<b>Opções</b>
54,6 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 33,3 % Não foi atendido: 66,7 %
54,6 %	Reclamou o cupom fiscal
63,6 %	Participou de partidos políticos
18,2 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 50 % Não foi atendido: 50%
9,1 %	Participou de sindicatos
27,3 %	Denunciou a corrupção
27,3 %	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
81,8 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 66,7 % Não foi atendido: 33,3 %
9,1 %	Participou de conselhos gestores
-	Participou de orçamentos participativos
36,4 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
45,5 %	Participou de manifestação pública
27,3 %	Participou de audiência pública

Tabela 13: Das opções abaixo, quais você realizou nos últimos anos:

<b>Ciência Política</b>	<b>Opções</b>
69,2 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 22,2 %      Não foi atendido: 77,8 %
53,9 %	Reclamou o cupom fiscal
38,5 %	Participou de partidos políticos
38,5 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 40 %      Não foi atendido: 60 %
15,4 %	Participou de sindicatos
30,8 %	Denunciou a corrupção
23,1 %	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
61,5 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 37,5 %      Não foi atendido: 62,5 %
15,4 %	Participou de conselhos gestores
15,4 %	Participou de orçamentos participativos
61,5 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
61,5 %	Participou de manifestação pública
23,1 %	Participou de audiência pública

Tabela 14: Quadro geral

<b>Total</b>	<b>Opções</b>
53,1 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 41,9 %      Não foi atendido: 58,1 %
56,8 %	Reclamou o cupom fiscal
23,5 %	Participou de partidos políticos
35,8 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 37,9 %      Não foi atendido: 62,1 %
11,1 %	Participou de sindicatos
17,3 %	Denunciou a corrupção
13,6 %	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
66,7 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 63 %      Não foi atendido: 37 %
14,8 %	Participou de conselhos gestores
8,6 %	Participou de orçamentos participativos
51,9 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
53,1 %	Participou de manifestação pública
25,9 %	Participou de audiência pública

## 5. Análise das informações e dos dados

Na primeira questão, foi utilizada a afirmação dos reformistas de que com a adoção das reformas no setor público houve maior preocupação com as formas modernas de gestão para

que fosse possível atender melhor o cidadão de forma democrática. A maioria relativa que concorda com esta afirmação está presente entre os participantes dos cursos de pós-graduação em Administração com 60,9% e em Direito com 54,6%. Já entre os estudantes de Economia e Ciência Política predominou a resposta de não ter conhecimento com, respectivamente, 43,7% e 38,5% dos participantes. Em Serviço Social, o resultado foi o oposto com a maioria relativa discordando desta afirmação com 50%, seguido do percentual de 27,8% dos que afirmam não ter conhecimento sobre a questão.

Podem-se observar de forma nítida as distinções que se fazem presentes a partir do enfoque político-ideológico que, historicamente, tem sido construído em cada área acadêmica; algumas mais voltadas para as formas de administrar nos termos mais básicos, ou seja, fazer funcionar os aparelhos do Estado e outras com maior enfoque nos reflexos da questão social. Considerando o quadro geral dos dados, a pesquisa revela que 40,8% dos participantes concordam com a afirmação, ou seja, os dados mostram que a maioria relativa de todos os cursos concorda com o discurso dos teóricos da reforma quanto a maior preocupação da reforma gerencial de atender melhor o cidadão.

É possível encontrar esta afirmação no discurso oficial do corpo teórico gerencialista, afirmando que a reforma só tem sentido se atender melhor ao cidadão. Contudo, as formas que se concretizaram para ser possível esse objetivo não se mostram eficientes no sentido de trazer o cidadão para a gestão pública, ou seja, fazê-lo participar, intervir, pois, fazendo alusão ao pensamento aristotélico, cidadão é uma atividade. Isto envolve não só ter direitos, mas também deveres – e exercitá-los. Esta dicotomia entre discurso e prática para atender melhor o cidadão fica perceptível no final da pesquisa de campo a que se chegará mais adiante.

No decorrer das questões foi possível verificar que a maioria dos participantes, em todas as áreas até então abordadas, não concorda com as afirmações que estão presentes no corpo teórico das reformas gerencialistas e/ou que estão presentes no senso comum quanto ao que é ser cidadão e as formas de gerir o aparelho estatal.

Foi rejeitado por todos os respondentes, com 79%, a sentença de que o Estado deve estimular o mercado para gerar maior variedade de serviços para que o próprio cidadão possa escolher a melhor opção, pois para a maioria relativa dos participantes isto não gera formas democráticas de acesso aos serviços.

Outro aspecto importante que está presente no discurso das reformas é a afirmação, expressa na questão 5, de que a publicização gera maior eficiência e produtividade na gestão. O percentual de rejeição dos participantes à questão foi um pouco acima da metade, com 55,5% - os demais participantes, por sua vez, estão distribuídos entre os que confirmam, os que não sabem e os que não responderam.

Portanto, percebe-se que no plano teórico o conceito de cidadão e de cidadania é compreendido nos termos dos principais formuladores clássicos, havendo consciência de seu caráter político, relativo a polis e ao poder.

Quanto às questões que estão presentes no senso comum, comentadas de forma prévia anteriormente, aquelas referentes às questões 2, 4 e 6, a maioria relativa não concorda que cidadão é aquele que apenas participa das decisões eleitorais, paga os impostos e tem a liberdade de fazer escolhas; igualmente não concorda que o cidadão deve ser poupado e não ser chamado a tomar parte nas decisões públicas. Com alto nível de discordância, 71,6%, 87,7% e 74% respectivamente, nestas questões 2, 4 e 6, as respostas mostram que os informantes de fato compreendem que ser cidadão é também participar, controlar e trazer demandas junto ao poder público.

Vale a pena lembrar as falas presentes no discurso do senso comum, constantes das questões 2, 4 e 6, amplamente rejeitadas pelos informantes da pesquisa:

**Questão 2:** Cidadão é aquele que tem participação nas decisões eleitorais, paga os seus impostos e tem a liberdade de fazer as suas próprias escolhas.

**Questão 4:** Um Estado competente é aquele capaz de gerar resultados satisfatórios sem incomodar os cidadãos com questões complexas e de decisão que cabem aos gestores públicos, os quais já são pagos pela sociedade para desempenhar as suas funções.

**Questão 6:** A participação nos orçamentos participativos, nos conselhos gestores de

políticas públicas e nas audiências públicas tendem ao desgaste do indivíduo, pois geram uma falsa imagem de democracia deliberativa.

No entanto, mesmo diante do alto nível de rejeição às práticas gerencialistas e do senso comum, ao analisar as questões 7 e 9 as respostas mostram que, na prática, o exercício da cidadania se limita à esfera do consumo. A última questão traz diversas opções no que se refere às formas de participação e de consumo. Esta última, o consumo, como se pode observar, informa à atividade que os participantes mais exerceram, com exceção à participação em manifestação pública. Mas mesmo essa exceção, que será objeto de comentário, mais adiante, não aconselha que se façam suposições otimistas.

Com a questão 9, os dados revelam que as opções mais realizadas foram: contestar abuso de preço (53,1%), reclamar o cupom fiscal (56,8%), reclamar o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido (66,7%), recorrer ao PROCON (51,9%) e reclamar do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado (35,8%). Participar de manifestação pública (53,1%) é a única intervenção efetiva e explicitamente política que encontra percentuais elevados entre os participantes ouvidos. Este último resultado – participação em manifestações públicas - é mais presente entre os estudantes dos cursos de Economia, Serviço Social e Ciência Política.

Outras opções apareceram com menor percentual, são elas: participar de partidos políticos (23,5%), participar de sindicatos (11,1%), denunciar a corrupção (17,3%), denunciar o empregador que não cumpre a CLT (13,6%), participar de conselhos gestores (14,8%), participar de orçamento-participativo (8,6%) e participar de audiência pública (25,9%).

Como os dados mostram, há elevada participação em manifestações públicas, acompanhada por baixíssima presença em formas estáveis, frequentes e orgânicas de participação, como, por exemplo, partidos, sindicatos, conselhos gestores e orçamentos participativos. Esse quadro reforça a ideia de que os participantes, apesar de qualificados, informados e com seus direitos sociais relativamente garantidos, pouco exercem a cidadania como atividade, somente o fazendo como evento e de forma pontual.

A maioria relativa dos participantes que tiveram as suas reclamações atendidas está relacionado ao não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido, tendo o percentual de 63% de retorno dos que reclamaram. Já com relação à reclamação sobre o aumento abusivo de preço e pelo serviço prestado do plano de saúde, a maioria relativa dos que reclamaram não tiveram o retorno desejado com alguma solução, 58,1% e 62,1% respectivamente. Também deve chamar a atenção o fato de que a referência denunciou o empregador que não cumpre a CLT contou com apenas 13,6% da frequência de respostas.

Trabalhamos com a concepção de que, nas sociedades capitalistas, o Estado tem papel protagonista na construção de meios e no exercício da cidadania, cabendo a ele instalar e desenvolver esses meios e exercícios. Quando isto não ocorre, frequentemente a sociedade se curva diante do peso do poder político, salvo se organizações políticas e sociais fortes desafiam essa determinação. No caso brasileiro, percebemos pelas respostas, se não bastassem os estudos sobre o assunto, que as organizações da sociedade civil não têm ou perderam essa robustez. Isto não parece estar preocupando os agentes principais do Estado. A experiência vem comprovando que o estímulo à cidadania efetiva, incluindo os direitos e deveres de cidadão, valor necessário à construção de uma gestão democrática, não está na agenda de prioridades nos Estados que adotaram os métodos gerencialistas de gestão e talvez, de fato, não faça parte das agendas dos Estados sob a hegemonia das determinações de um modo de produção em que a desigualdade é estrutural. Observa-se a prevalência do exercício da cidadania na esfera quase que exclusiva do consumo, deixando muito aquém o estímulo à participação na gestão – essência que se faz fortemente presente no conceito de cidadão, tanto nas formulações teóricas visitadas, quanto no resultado da pesquisa empírica, a julgar pelas respostas dadas às questões que indagavam sobre cidadão e cidadania.

## 6. Considerações finais

O novo modelo de gestão adotado pela Reforma do aparelho de Estado brasileiro, baseado nos princípios do New Public Management, onde essa priorização do mercado acontece, obviamente não foi capaz de garantir o fortalecimento da cidadania, segundo a definição de Marshall. Nas palavras de Carvalho (2006, p. 226), “o cidadão se torna cada vez mais um consumidor, afastado de preocupações com a política e com os problemas coletivos”.

Além da pesquisa teórica, esta realidade também se mostrou forte nos resultados do survey com o público selecionado. Os maiores índices de participação foram aqueles relacionados à esfera do consumo e à reivindicação dos direitos individuais. Ou seja, a preocupação e o dever de ser cidadão foram reduzidos ao exercício da esfera do consumo.

As respostas dos informantes dão claramente a medida desse fenômeno de consumerização da cidadania brasileira. O baixo associativismo não se constitui em fato novo, muito menos pode ser atribuído ao gerencialismo. Mas é um fato grave que toda o esforço realizado pela Constituição cidadã, como dizia o deputado Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, não tenha redundado na elevação da participação organizada do brasileiro. A mesma perplexidade se dá diante dos inúmeros conselhos gestores, conferências da cidade, orçamentos-participativos, e da expansão dos partidos políticos e organizações representativas da sociedade no correr dos últimos 30 anos. São aparelhos exibidos pelos seus donos, como se representativos fossem, mas destituídos de cidadãos. Em uma segunda reflexão, é possível dizer que o mercado como melhor controler da administração pública, com sua imagem idealizada como árbitro de todos os valores, culmina inevitavelmente no consumismo e não na participação social como perspectiva. O gerencialismo e seu consumerismo não estão na origem do baixo associativismo, mas podem estar na razão disto não ter sido superado, apesar dos incentivos institucionais criados. Em última palavra, gerencialismo, consumerismo, individualismo, redução das políticas sociais ou sua culpabilização pelas crises fiscais, baixo associativismo e precária participação social fazem parte de um complexo de descrédito das ações coletivas, da renúncia ao projeto humanista de futuro e das restrições ao Estado social. É esse complexo que constrange a ideia de responsabilização coletiva pelos problemas nacionais, ideia que frequentou as sociedades modernas e contemporâneas até recentemente, mas parece hoje abandonada.

Somente com a execução de um projeto de reforma onde se possa fazer a aproximação com a sociedade civil e cobrar responsabilidade do Estado para além das suas limitadas atividades exclusivas é que passaria a ser possível o exercício da cidadania que não se limite ao direito individual e de consumo. Uma reforma que se diz democrática com o objetivo de atender melhor o cidadão, tendo o mercado como o melhor mecanismo de controle e dirigida legalmente para a desestatização e flexibilização/desregulamentação, é um feixe de contradições.

Estes questionamentos se tornam um fator chave que se deve considerar ao analisar os diversos posicionamentos políticos e ideológicos que se fazem presentes na Reforma do aparelho do Estado e nos desdobramentos que influenciam na relação entre sociedade e Estado, no que diz respeito à democracia, formas de participação no processo político e aos direitos e deveres de cidadania. Questões estas que devem ser consideradas a partir do reconhecimento de uma sociedade que é composta por diferentes segmentos sociais, com diferenças culturais e políticas e principalmente com diferenças de renda e de status.

Confundir a participação cidadã com o exercício do direito de consumidor certamente não contribui para maior nitidez dos papéis e das necessidades que se colocam à administração pública, em busca de eficiência, eficácia e efetividade. O novo conceito de cidadão-cliente priorizado na reforma foi mais uma medida para o enfrentamento da crise, submetida à lógica de não sobrecarregar o Estado e aquecer a economia. No entanto, banalizou a essência do que é ser cidadão, ao reduzir o seu conceito à esfera do consumo e do individualismo. Ao mesmo tempo, não incorporou a gestão democrática e inclusiva, no sentido de trazer a sociedade para gestão do Estado - como foi afirmado e difundido enquanto um dos objetivos primordiais da reforma gerencial. Se a reforma do aparelho do Estado, como a defendem os teóricos gerencialistas, está voltada para atender o cidadão, é desta maneira que deve ser colocada em prática: tratando os cidadãos como cidadãos. O Estado deve atender a estes, cabendo às empresas privadas atender aos clientes. São duas esferas distintas com, conseqüentemente, diferentes públicos-alvos. Os papéis precisam ser muito bem definidos e diferenciados, pois são outros os resultados que a administração pública deve focar, uma vez que sua meta é o fortalecimento do valor público. As duas dimensões – cidadania e consumo – se tocam e se influenciam, como já dissemos, mas desde que cada uma delas se exercite com o seu caráter, seus meios e nos seus espaços específicos.

## **Referências**

- Abreu, Haroldo (2008). Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno. Editora UFRJ, Rio de Janeiro.
- Antunes, Ricardo (2003). Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 9ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade de Campinas.
- Aristóteles (1988). A Política. Brasília, Ed. UNB.
- Bobbio, N. (2011). O futuro da democracia. São Paulo. Editora Paz e Terra.
- Brasil (1995). Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília/DF.
- Brasil (1997). Cadernos MARE – A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília/DF.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1995). Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. In: Lua Nova – Revista de Cultura e Política. n.34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998). Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo. Ed. 34, Brasília: ENAP.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Pacheco, Regina (2005). A Reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador.
- Carvalho, José Murilo de (2006). Cidadania no Brasil: o longo caminho. 8 ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Denhardt, Robert B (2012). Teorias da administração pública. São Paulo: Cengage Learning.
- Evans, Peter. (2003). Beyond "Institutional Monocropping": institutions, capabilities, and deliberative development. Sociologias [online]. n.9, pp.20-63.
- Gobetti, S. W. & Amado, A. M. (2011). Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. Revista de Economia Política, v. 31, n. 1, p. 139-159.
- Gurgel, Claudio. (2014). Braverman, o Estado e a “administração consensual”. Cad. EBAPE.BR, v. 12, nº 4, artigo 4, Rio de Janeiro, Out./Dez. p. 804-828.
- Harvey, David (2013). Os limites do capital. São Paulo: Boitempo.
- Keynes, John (1964). Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro. Rio de Janeiro. Editora Fundo de Cultura.
- Lagemann, E. & Bordin, L. C. V. (1995). A tributação nos países do NAFTA (EUA, México e Canadá). Revista Indicadores FEE, v. 23, n. 2, p. 306-374.
- Lustosa da Costa, Frederico (2010). Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Marshall, Thomas (1950). Citizenship and social class. Londres: Cambridge University Press.
- Paula, Ana Paula Paes de. (2005). Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista Administração de Empresas, vol. 45, n. 1, jan/mar.
- Pinho, José Antônio Gomes de (2010). Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In Gestão Social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASP.
- Rousseau, Jean-Jacques (2011). O contrato social. Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro.
- Silva, Ilse Gomes (2001). A Reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. São Paulo.
- Simonon, Mário (1989). A conta-corrente do governo: 1970/1988. Ensaio Econômico, n. 136. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Tenório, Fernando Guilherme (2008). Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado. 3 ed., Ijuí: Editora da Unijuí.