



**ELISA ZWICK**

**A GESTÃO PÚBLICA DANIFICADA:  
UMA ANÁLISE PELO PENSAMENTO  
ORGANIZACIONAL CRÍTICO À LUZ DA  
DIALÉTICA NEGATIVA**

**LAVRAS - MG**

**2015**

**ELISA ZWICK**

**A GESTÃO PÚBLICA DANIFICADA:  
UMA ANÁLISE PELO PENSAMENTO ORGANIZACIONAL CRÍTICO  
À LUZ DA DIALÉTICA NEGATIVA**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, na área de concentração Organizações, Gestão e Sociedade, para a obtenção do título de Doutora em Administração.

Orientador

Prof. Dr. Mozar José de Brito

**LAVRAS - MG**

**2015**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Zwick, Elisa.

A Gestão Pública danificada: uma análise pelo pensamento organizacional crítico à luz da dialética negativa / Elisa Zwick. –  
Lavras: UFLA, 2015.

370 p.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2015.

Orientador(a): Mozar José de Brito.

Bibliografia.

1. Gestão Pública. 2. Dialética Negativa. 3. não idêntico. 4.  
antissistema. 5. semiformação. I. Universidade Federal de Lavras.  
II. Título.

**ELISA ZWICK**

**A GESTÃO PÚBLICA DANIFICADA:  
UMA ANÁLISE PELO PENSAMENTO ORGANIZACIONAL CRÍTICO  
À LUZ DA DIALÉTICA NEGATIVA**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, na área de concentração Organizações, Gestão e Sociedade, para a obtenção do título de Doutora em Administração.

APROVADA em 13 de agosto de 2015.

Dr. José Henrique de Faria	UFPR
Dr. Elcemir Paço-Cunha	UFJF
Dr. Cláudio Roberto Marques Gurgel	UFF
Dr. Rosalvo Schütz	UNIOESTE

Dr. Mozar José de Brito  
Orientador

**LAVRAS – MG  
2015**



*À memória de **Marília Paula dos Reis Teixeira**,  
colega e amiga dileta do Doutorado que partiu tão cedo,  
pela “insustentável leveza” humana de que falou Kundera  
e que até hoje nos toca com tantas recordações.  
E para todas as pessoas cuja riqueza de espírito ilumina nossa caminhada  
neste mundo tão desigual.*



## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Lavras (UFLA) e ao Programa de Pós-Graduação em Administração, pelo apoio institucional recebido durante a realização do Doutorado.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela bolsa de estudos nos primeiros anos do Doutorado.

Ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), campus Varginha, pelos afastamentos, em especial nos 18 meses finais do Doutorado, essenciais para minha dedicação exclusiva e qualificada à tese.

Ao professor Dr. Mozar José de Brito, meu orientador, que valorizou o projeto desta tese recebendo-o com atenção e alteridade, sempre respeitando minha autonomia, quando não ousadia. Devo-lhe pelo exemplo de despojamento, sabedoria e humildade necessários à busca do conhecimento efetivo, digno do pensamento crítico e destituído de amarras doutrinárias ou mercantis.

Ao professor Dr. José Henrique de Faria, pela generosidade de discutir comigo, desde a qualificação, várias ideias que contribuiriam indelevelmente para a afirmação desta tese contra os desafios que se impõem a um trabalho que enfrenta o estabelecido, muito embora sempre pertença a mim a responsabilidade por seus limites.

Ao professor Dr. Elcemir Paço-Cunha, pela sua dedicação na qualificação e na defesa da tese, destinando um olhar crítico necessário para nos manter no caminho da análise almejada, bem como para aprofundar outros aspectos sobre a Gestão Pública que deram maior coerência à nossa reflexão.

Ao professor Dr. Cláudio Roberto Marques Gurgel, a quem primeiro conheci pelos livros e, mais tarde, pessoalmente, provando ser o encontro com

um autor de uma vida dedicada à Administração uma experiência inestimável que se refletiu, também, sobre os resultados vividos e pensados desta tese.

Ao professor Dr. Rosalvo Schütz, filósofo que em sua abertura dialógica e interdisciplinar dedicou tempo e interesse à nossa tese, examinando-a com a propriedade de seus qualificados estudos sobre Adorno.

À professora Dra. Vanessa Tavares Dias, pelas distintas contribuições na fase da qualificação da tese e, sobretudo, pelo convívio de ideias e projetos no cotidiano de nossa ainda inicial trajetória acadêmica na universidade pública brasileira.

À professora Dra. Ana Paula Paes de Paula, por ter dedicado tempo à leitura do projeto inicial desta tese, em agosto de 2014. Agradeço as suas observações, que contribuíram para firmarmos nossa perspectiva orientada pela crítica adorniana.

Ao professor Dr. Jessé Souza, com quem tive o privilégio de cursar a disciplina de Tópicos Especiais em Sociologia II, na Universidade Federal de Juiz de Fora. Muitos dos encaminhamentos que adquiriu este trabalho pela ótica da crítica nutriram-se, direta ou indiretamente, das inquietações emanadas dos debates em suas aulas de 2013, bem como pela leitura de suas instigantes obras.

Aos professores Drs. Ricardo Antunes e Michael Löwy, a quem tive a oportunidade de apresentar, embora breve e informalmente, as ideias ainda incipientes para meu projeto de tese num feliz encontro na Unicamp em 2012, quando referiram experiências de sua interação com o prof. Maurício Tragtenberg e falaram sobre a importância de se levar adiante a sua crítica social do espaço acadêmico.

Aos colegas do Doutorado, especialmente à Marília Paula dos Reis Teixeira (*in memoriam*), Fernanda Mitsue Soares Onuma, Rosangela Violetti Bertolin e Isabel Cristina da Silva, pelo processo de aprendizado em comum e pelas ideias que pudemos discutir e publicar.

Aos colegas da UNIFAL-MG, Profs. Drs. Sandro Amadeu Cerveira, Francisco Xarão, Adriano Pereira Santos, Gustavo Ximenes Cunha, Luciano Cavini Martorano, Gleyton Carlos da Silva Trindade, Romeu Adriano da Silva, Paulo Romualdo Hernandez, Leonardo Turchi Pacheco, Luís Antonio Groppo, Paulo César de Oliveira, Claudio Umpierre Carlan, Marcos Roberto de Faria e Amanda Latércia Tranches Dias; aos ex-colegas da UNIFAL-MG, hoje em outras IES, Profs. Drs. Henrique André Ramos Wellen, Leandro de Oliveira Galastri, Bruno José Rodrigues Durães e Pablo Luiz de Oliveira Lima, bem como aos Profs. Drs. Antônio Ozaí da Silva, Gérson Pereira Filho, Dorian Mônica Arpini, Alberto Manuel Quintana, Hérica Wellen, Janaína Roberta dos Santos, Renata Bicalho, Flademir Roberto Williges, Celso Eidt, Iza Maria Abadi de Oliveira, Francisco Del Moral Hernández e Valeria Aroeira Garcia, pela amizade e convivência de ideias na universidade pública.

Aos amigos Mirian Aparecida Vasconcelos da Cunha, Luiz Carlos Madruga, Margarete de Oliveira, Rosimeire Bragança Cerveira, Andréia Garcia Pereira, Maria Lúcia de Queiroz Guimarães Hernandez, Mônica Esselin, Edinea da Silva Carlan, Gerson Silveira Pereira, Maira Giovana Lesciuk Pereira, Francisco Mateus Conceição, Marta Hammel, Véra Lúcia Fischer, Maria Izolete Vasconcelos Machado, Lorena Chaves Lopes, Carlos Silveira e Eliza de Fátima Menegazzo. Em seus nomes agradeço a todos os demais que compartilharam convivência amiga e solidária em vários momentos deste estudo, solicitando-lhes desculpas pela ausência em tantas ocasiões.

À minha família, em especial ao tio Arlindo Eichelberg, aos meus pais Arno Adolfo Zwick e Nelda Zwick e aos meus irmãos Renato Zwick e Marcos Roberto Zwick. Cada um sabe da importância que teve em minha vida para que eu realizasse o projeto do Doutorado. Também à minha sogra, Irma Vasconcelos Fraga, pela força de sua sabedoria para com as necessidades da vida.

Ao meu companheiro, professor Paulo Denisar Fraga, que conviveu com minhas angústias e apoiou minhas decisões, sempre incentivando minha autonomia intelectual numa constante prova do amor que me dedica. Suas posições e proximidade ao debater Filosofia comigo foram uma de minhas inspirações para escolher o difícil caminho de trazer Adorno para uma análise na Gestão Pública.

*O preço que se paga pela identidade de tudo com tudo é o fato de que nada, ao mesmo tempo, pode ser idêntico consigo mesmo.*

Theodor Adorno e Max Horkheimer



## RESUMO

Este estudo corresponde a uma análise crítica dos embasamentos teóricos que governam a Gestão Pública brasileira. Tendo como base metodológica a dialética negativa proposta por Adorno (2009), defendemos a tese de que *os processos históricos e ideológicos que sustentam os pressupostos teóricos das práticas da Gestão Pública brasileira constituem, ao mesmo tempo, a fonte e a expressão de seu caráter danificado, fazendo-se necessária, portanto, a sua desnaturalização*. Ao nos situarmos criticamente em relação à Gestão Pública, embasamo-nos por uma postura interdisciplinar e, neste ínterim, nosso percurso se constitui de uma análise mediada pelo pensamento organizacional crítico, associado à Teoria Crítica, sendo nosso trabalho abrange uma espécie de ‘sociologia crítica da Gestão Pública’. Assim, no segundo capítulo tratamos das linhas de definição do marco teórico-metodológico para a análise na tese, explanando sobre a nossa procura por bases críticas, até o encontro com a dialética negativa como método escolhido para a crítica da Gestão Pública. No terceiro capítulo, dedicamo-nos à apresentação dos elementos pressupostos no método adorniano – não idêntico, antissistema, semiformação, primazia do objeto, racionalidade instrumental, mimesis e expressão e crítica imanente –, fundamentais para as análises subsequentes, que introduzimos ao final do capítulo apresentando as constelações que integram o desenvolvimento do trabalho: colonialidade, poder e ideologia. Aliados à forma ensaística de explanação, nos capítulos quatro, cinco e seis diagnosticamos a Gestão Pública danificada via análise das constelações respectivas às dimensões: (i) a *histórica*, que compreende desde os processos inaugurais da Gestão Pública brasileira; (ii) a *político-burocrática*, que envolve a composição das suas formas de poder, na medida em que os gestores são e atuam como burocratas do Estado, cumpridores de deveres políticos; (iii) a *simbólica*, em que cabe analisar a configuração ideológica da Gestão Pública. Na constelação da colonialidade, remetemos aos primeiros elementos históricos que alicerçam as práticas contemporâneas de condução da Gestão Pública no Brasil, que apontamos como mantenedores de uma autocentralidade inautêntica. É *inautêntica* pelo fato de ter sua configuração determinada por pressupostos verticais de um ensimesmamento inautêntico; e *autocentrada* porque em sua semiformação inautêntica interna, a Gestão Pública também se fecha sobre si mesma recusando tudo o que lhe possa ser diferente. Assim, os elementos do colonialismo e da colonialidade perfilam o extenso processo histórico que impõe, material e simbolicamente, a recusa do não idêntico. Já pela constelação do poder, entre outros elementos, evidenciamos a configuração essencialmente técnica da Gestão Pública por um sistema que age modelarmente, cujo aprimoramento coincide com o robustecimento do Estado capitalista no Brasil, empreendido desde a era de Getúlio Vargas até o período mais recente. Verificamos uma autocentralidade inautêntica ampliada, na

medida em que o Estado é travestido pelo participacionismo desenvolvendo-se nos moldes corporativos empresariais e também no momento em que tolhe a liberdade e a autonomia do cidadão. Por fim, na constelação da ideologia analisamos categorias, tais como identidade, indústria cultural, educação e semiformação, pelas quais visualizamos a naturalização da sociedade administrada, convergindo à autocentralidade inautêntica ampliada e hipostasiada da Gestão Pública danificada. No reforço da ideologia gerencialista, a semiformação do gestor público é decisiva na reprodução do capitalismo, sistema social que convém à classe dominante. Como primeiro estudo teórico de análise crítica da Gestão Pública brasileira pela ótica adorniana, este estudo enveredou pelos caminhos da denúncia, tornando nítida a faceta da carência de compromisso social na gestão do Estado brasileiro e a forte inclinação a ideologias que fazem viver o lucro pelos princípios do mundo administrado. Ao finalizar, apontamos algumas sugestões para o emprego do método de Adorno em estudos empíricos, considerando que esta não é tarefa fácil, mas necessária na medida em que apontar as contradições da Gestão Pública danificada é o que possibilita dotá-la de alguma autoconsciência substantiva, que pode operar sobre ela algum contributo transformador, e não apenas resiliente. Como afirma Adorno (2009, p. 24), “a necessidade de dar voz ao sofrimento é condição de toda verdade”.

**Palavras-chave:** Gestão Pública, dialética negativa, não idêntico, antissistema, semiformação.

## ABSTRACT

The aim of this thesis is to critically analyze the theoretical grounds that govern the Brazilian Public Management. Based on the negative dialectic method proposed by Adorno (2009), we argue that the historical and ideological processes that support the theoretical assumptions which guide the practices of the Brazilian Public Management are the source and expression of his damaged character, therefore requiring denaturalization. Our critical perspective, related to the Public Management, is based on an interdisciplinary approach. Moreover our analyses mediated by a critical organizational thinking, associated with the Critical Theory, and are sustained by a sociological critic of the public management. The intent of the second chapter is to establish the theoretical and methodological approach of this work. In this way we choose to begin its explanation with a critical bases research following the lead up to the negative dialectic as the method to criticize the Brazilian public management. The primordial elements in Adorno's method - nonidentical, anti-system, semi-formation, object primacy, instrumental rationality, mimesis and expression, immanent critique - all of them fundamental for subsequent analysis are introduced and enlightened in the third chapter. At the end of this chapter the constellations that are important to this work are presented: colonialism, power and ideology. In the subsequent chapters – four, five and six respectively – the diagnosis of a damaged Public Management is exposed based upon the analysis of three dimensions: (i) the historical dimension, ranging from the inaugural process of the Brazilian Public Management up to the present day; (ii) political-bureaucratic dimension, involving the composition of forms of power which are extended to how managers act as state bureaucrats, fulfilling the state duties; (iii) symbolic dimension, which covers the ideological configuration analyses of the Public Management. Colonialism is understood as a constellation that refers to the historical elements that underpin contemporary control practices of the Public Management in Brazil. Here we found that those practices are inauthentic and self-centered. It is inauthentic because its particular setting supports vertical assumes a characteristic of self-centered inauthenticity and it is so due to its inauthentic internal semi-formation. The Public Management also closes on itself by refusing all things that seems different in their account. Thus, elements of colonialism and colonality ensued by the historical process imposes material and symbolic denial of the so called nonidentical. Regarding power as a constellation associated with public management we found out that the technical configuration of the system works is a model parameter since the beginning of the fortification of the capitalist state in Brazil which can be traced to since Getulio Vargas period up until recent times. We also observed an expanded self-centered inauthenticity in the way the state is disguised to take false participation into account but instead develops a business like corporate attitude and therefore

fails to grant freedom and liberty to its citizens. Finally, when the ideology constellation comes to the forefront of analyses others categories such as identity, cultural industry, education and semi-formation turn out to be important to enlighten the naturalization of the administered society, converging to inauthentic self-centered expanded and hypostasized damaged Public Management. To strengthen the managerialism ideology, the public manager semi-formation is decisive to the reproduction of capitalism as a social system that suits the ruling class. As the first critical study of the Brazilian Public Management from Adorno's perspective, through its critical analyses this study denounced the lack of public commitment concerning the management of the Brazilian state disclosing its profit at all causes ideology as administered principle. Finally, we wish to suggest the possibility to use Adorno's method in empirical studies. Despite not been considered an easy task it use might be required to explore the contradictions of Public Management damages, therefore making possible to grant it a much needed substantive self-consciousness. Henceforth not only dealing with its problems in a resiliently way but helping contributing to change its own reality. Putting it into Adorno's own words (2009, p. 24), "the need to give voice to suffering is the condition of all truth".

**Keywords:** Public Management, negative dialectic, nonidentical, anti-system, semi-formation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>QUADRO 1</b>	Índice da tese como hipótese de trabalho.....	48
<b>QUADRO 2</b>	Sistematização das percepções da dimensão histórica .....	178
<b>QUADRO 3</b>	Sistematização das percepções da dimensão político- burocrática .....	249
<b>QUADRO 4</b>	Sistematização das percepções da dimensão ideológica .....	319
<b>QUADRO 5</b>	Sistematização dialética negativa da Gestão Pública danificada .....	327
<b>FIGURA 1</b>	Sete elementos pressupostos no método da dialética negativa .....	108
<b>FIGURA 2</b>	Constelações, categorias e dimensões de análise a partir da dialética negativa .....	114

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPAD	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração
APO	Analista de Planejamento de Orçamento
CEFOR	Centro de Formação da Câmara dos Deputados
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMS	<i>Critical Management Studies</i>
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas
ENANPAD	Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPPEO	Economia Política do Poder em Estudos Organizacionais
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
ESAF	Escola Superior de Administração Fazendária
FGV	Fundação Getulio Vargas
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
IBESP	Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
ONU	Organização das Nações Unidas
OPs	Orçamentos Participativos
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USAID	<i>Agency for International Development</i>

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>Introdução Geral.....</b>	<b>23</b>
	Introdução .....	24
1.1	Tema, Problematização e Justificativa do Estudo .....	25
1.2	A Postura Reflexiva Interdisciplinar .....	38
1.3	Sobre o Objeto de Análise .....	42
1.4	Objetivos e Estrutura do Texto .....	46
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>Por uma Epistemologia Crítica dos Estudos em Gestão Pública.....</b>	<b>61</b>
	Introdução .....	62
2.1	Os Aspectos Ontológicos e Epistemológicos .....	65
2.2	As Tipologias Teórico- Metodológicas .....	69
2.3	A Escolha pelo Interesse Crítico-Dialético .....	72
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>A Dialética Negativa como Abordagem Metodológica .....</b>	<b>81</b>
	Introdução .....	82
3.1	Da Dialética Clássica à Dialética Negativa .....	82
3.2	A Dialética Negativa em seus Elementos para a Pesquisa Teórica..	89
3.2.1	Crítica da racionalidade instrumental .....	92
3.2.2	Mimesis e expressão.....	95
3.2.3	Semiformação.....	98
3.2.4	Crítica imanente.....	100
3.2.5	Primazia do objeto .....	101
3.2.6	Antissistema.....	103
3.2.7	Não idêntico .....	105
3.3	Constelações para o Debate Teórico-Crítico .....	110
3.3.1	Colonialidade: a constelação de análise da dimensão histórica .....	115
3.3.2	Poder: a constelação de análise da dimensão político-burocrática .....	117
3.3.3	Ideologia: a constelação de análise da dimensão simbólica.....	119
3.4	Procedimentos de Análise das Constelações.....	120

	<b>CAPÍTULO 4 Do Colonialismo Histórico à Colonialidade Simbólica: Bases da Recusa do Não Idêntico .....</b>	<b>123</b>
	Introdução .....	124
4.1	O Colonialismo Histórico .....	127
4.1.1	A identidade colonial arraigada .....	129
4.1.2	De Estado colonial escravista a burguês capitalista.....	135
4.1.3	Autoritarismo: princípio patrimonialista e desigualdade consequente.....	146
4.2	A Colonialidade Simbólica .....	156
4.2.1	Colonialidade do poder .....	158
4.2.2	Colonialidade do saber .....	167

	<b>CAPÍTULO 5 A Gestão Pública desde o Estado Novo: uma Análise Dialética Negativa do Poder Burocrático.....</b>	<b>181</b>
	Introdução .....	182
5.1	Despontar do Estado Nacional Brasileiro e a Razão Burocrática ..	189
5.1.1	Burocracia do poder: reformas inacabadas e órgãos propulsores ..	197
5.1.1.1	O primeiro marco burocrático-reformista .....	205
5.1.1.2	O segundo marco burocrático-reformista .....	214
5.1.1.3	O terceiro marco burocrático-reformista .....	220
5.2	Sobre os Malabarismos Reformistas na Gestão Pública Brasileira.....	226
5.2.1	Poder da burocracia: compreendendo a incompletude.....	227
5.3	Autocentralidade Inautêntica Ampliada .....	237
5.3.1	Democratismo e estadania: anticategorias do convencional.....	240

	<b>CAPÍTULO 6 A Ideologia da Gestão Pública Brasileira: Crítica Dialética Negativa à Naturalização Gerencialista .....</b>	<b>253</b>
	Introdução .....	254
6.1	Ideologia como Identidade e as Contribuições da Indústria Cultural .....	262
6.2	A Razão Gerencialista: Identidade Sistêmica do Privado ao Público .....	273
6.2.1	A ideologia gerencialista como <i>ethos</i> da empresa privada .....	276
6.2.2	A ideologia gerencialista e a falência do interesse público .....	289
6.2.2.1	Arremates arbitrariamente ensimesmados .....	292
6.3	Autocentralidade Inautêntica Ampliada e Hipostasiada .....	300
6.3.1	Semiformação do gestor público: da aversão à crítica ao irrefutável sofrimento .....	309

	<b>CAPÍTULO 7 Considerações Finais .....</b>	<b>323</b>
	<b>Introdução .....</b>	<b>324</b>
<b>7.1</b>	<b>Sistematização dialética negativa da Gestão Pública danificada...</b>	<b>327</b>
<b>7.2</b>	<b>Arremetimentos a estudos posteriores .....</b>	<b>330</b>
<b>7.3</b>	<b>Para concluir .....</b>	<b>336</b>
	 <b>REFERÊNCIAS.....</b>	 <b>341</b>



## **CAPÍTULO 1**

### **INTRODUÇÃO GERAL**

*Instituir debates que expressem efetiva criticidade num campo minado pela lógica mercantil constitui-se numa travessia difícil, especialmente porque toda a crítica, se for consequente, carrega o propósito da transformação de práticas, e não só de discursos teóricos.*

Da autora, excerto da tese

## Introdução

Esta tese corresponde a uma análise crítica dos embasamentos teóricos que governam a Gestão Pública brasileira. Ao adotarmos a dialética negativa como percurso metodológico, o texto que segue “subverte a tradição” (ADORNO, 2009, p. 7) à medida que o nosso objetivo é realizar uma análise dos processos históricos e ideológicos que levaram à naturalização de teorias e, conseqüentemente, de determinadas práticas na condução da Gestão Pública no Brasil, expressão de seu caráter danificado<sup>1</sup>. Assim nos referimos no sentido de apontar criticamente a sua histórica constituição que, ao ser heterônoma, tem como consequência também a semiformação existente na Gestão Pública. Correspondente a um déficit de assunção das contradições, a semiformação se desenvolveu na administração do Estado pela adesão à adaptação técnica e não por uma experiência formativa concreta na condução de seus processos, que levasse em conta as reais necessidades, como a desigualdade social e as especificidades do país continental em que vivemos.

O intento anunciado se constitui, para nós, numa perspectiva de grande significado. Aliados ao momento em que nosso país completou, recentemente, meio século do período mais obscuro de sua história, quando teve início uma ditadura militar<sup>2</sup> que se abateria por vinte e um anos sobre seu povo<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Adorno (1992a) chamou de *vida danificada* (*beschädigten Leben*) o que vivemos hoje como resultado de uma sociedade administrada, onde a consciência humana é moldada para se adaptar às exigências técnico-econômicas. Ao suprimir a subjetividade, aniquilando a autonomia do indivíduo pela assimilação sistemática da racionalidade instrumental, a vida se torna danificada e passível de manipulação. Nesse contexto, a adesão à lógica da mercadoria, onde as preocupações se dão apenas no nível dos valores imediatos do consumo, passa a ser a forma mais reconhecida de assunção e condução da vida.

<sup>2</sup> Encontra-se em curso um debate sobre como melhor conceituar o regime ditatorial que se estabeleceu no Brasil com o golpe de 1964. A tradicional definição “ditadura militar” tem sido questionada pela definição de “ditadura civil-militar”, que daria relevo às bases

consideramos válido propor como tema, para uma tese de Doutorado em Administração, uma problematização que possa provocar, senão diretamente mudanças, ao menos significativas reflexões críticas.

Pressupomos que, após enfrentar inúmeras adversidades, em nosso país permanecem grandes dificuldades em promover rupturas na condução da Gestão Pública, o que deriva das especificidades que integram o próprio processo histórico pelo qual ela se constituiu, as quais se refletem no seu cotidiano atual<sup>4</sup>. Apontar suas idiosincrasias, portanto, não é nada mais do que a nossa tarefa quando ocupamos um lugar na produção do conhecimento na universidade brasileira. Além disso, como pensadores que almejam uma sociedade melhor, entendemos que promover uma Teoria Crítica que (re)pense os caminhos da Gestão Pública brasileira é um compromisso inadiável diante do real quadro em que se encontra a sociedade brasileira atualmente.

### **1.1 Tema, Problematização e Justificativa do Estudo**

Tendo como base metodológica a dialética negativa proposta por Adorno, defendemos a tese de que *os processos históricos e ideológicos que*

---

sociais e civis que a sustentaram (REIS, 2012). Esta leitura, contudo, é contestada pela imprecisão generalizadora do termo “civil” e por descurar do foco de quem de fato exercia o poder político, fazendo outros autores preferirem a expressão melhor recortada, e mais claramente classista, de “ditadura empresarial-militar” (MELO, 2012).

<sup>3</sup> O termo é utilizado no nosso estudo para designar o conjunto de habitantes que ocupam o território brasileiro, que estão subordinados às mesmas instituições governamentais e aos mesmos enquadramentos legais, independente de sua raça, costumes, credo ou cultura.

<sup>4</sup> Em reflexão apresentada na Unesp, em evento sobre o golpe militar de 1964, Marco Aurélio Nogueira destacou que há dificuldades em romper com arranjos perversos que impedem avanços no Brasil, pois o autoritarismo entrou na corrente sanguínea do Estado e, embora tenha se conseguido romper com a ditadura, não se obteve êxito em áreas como educação, saneamento básico, entre outras questões sociais. Nogueira ainda aponta que a única saída possível passa pela política, mas que há uma dissociação entre a sociedade e a política, o que é sustentado pela falta de projetos, de preparo político e de reformas sociais, visto que o único interesse que se tem é a luta pela manutenção do poder (BRASIL..., 2014).

*sustentam os pressupostos teóricos das práticas da Gestão Pública brasileira constituem, ao mesmo tempo, a fonte e a expressão de seu caráter danificado, fazendo-se necessária, portanto, a sua desnaturalização.* Ao nos situarmos criticamente em relação à Gestão Pública, embasamo-nos por uma postura interdisciplinar e, neste ínterim, nosso percurso se constitui de uma análise mediada pelo pensamento organizacional crítico<sup>5</sup>, associado à Teoria Crítica<sup>6</sup>. Diante disso, nosso trabalho abrange uma espécie de ‘sociologia crítica da Gestão Pública’<sup>7</sup>, avançando ao estabelecimento de um sentido novo para pensá-

---

<sup>5</sup> Tratamos do pensamento organizacional crítico como aquele que congrega visões do marxismo ocidental – em que Adorno torna-se digno de nota como um de seus fundadores (ANDERSON, 1989) – e análises frankfurtianas, em sua primeira geração, que dialogam com outras teorias, sendo a primeira abordagem de maior peso em nossa perspectiva. Trata-se, portanto, de uma confluência ao que Faria (2009b, p. 510) denomina como “teoria crítica frankfurtiana” e “economia política do poder em estudos organizacionais (EPPEO)”.

<sup>6</sup> A expressão *Teoria Crítica* é geralmente empregada como sinônimo das concepções da chamada “Escola de Frankfurt” e teve a sua origem em Karl Marx. Contudo, com o passar do tempo, adquiriu certo hibridismo intelectual. Numa perspectiva de interdisciplinaridade crítica, a “Escola” sofre influências de Kant, Hegel, Nietzsche e Freud (FREITAG, 1990). Numa época circundada pela revolução social na Rússia e convulsões sociais na Europa, a “Escola” surgiu como um lastro do pensamento revolucionário de esquerda com a fundação do Instituto de Pesquisa Social em 1924. A ideia do Instituto surgiu em 1923, quando Félix Weil, na companhia de Pollock, Lukács, Wittfogel, Korsch e Sorge, organizou a Primeira Semana Marxista do Trabalho para debater as questões do mundo contemporâneo e o anseio por autonomia e independência do pensamento (MATOS, 1993). A Teoria Crítica pode ser dividida em três gerações. Na primeira, destacam-se pensadores como Horkheimer, Marcuse, Adorno e Benjamin. Depois, destaca-se a presença de Habermas, principal nome da segunda geração. Hoje a Teoria Crítica teria chegado à sua terceira geração, representada por pensadores como Axel Honneth. Apesar da expressão “Escola de Frankfurt” ter se popularizado nos meios intelectuais, convém observar que *Teoria Crítica* é o termo mais adequado para se referir a essa linhagem intelectual em sua totalidade e variações, ao passo que “Escola de Frankfurt”, a rigor, é um termo retrospectivo que surgiu no pós-guerra, quando do retorno de alguns de seus pensadores do exílio à Alemanha (NOBRE, 2003, p. 7-9).

<sup>7</sup> A diferença desta com relação à sociologia das organizações, a qual já pressupõe certa interdisciplinaridade, é que não se funda apenas no estudo da evolução dos modos de produção para pensar a resolução de questões práticas da administração, mas conjuga a análise dos modos de produção às formas de Estado, como aponta Poulantzas (1977). A ênfase na crítica permite avançar nesta interlocução, considerando também as

la. Embora a nossa análise não seja embasada pela abordagem fenomenológica, encontra parte de sua inspiração inicial em provocações já apontadas por Guerreiro Ramos (1984) sobre a necessidade de superar os modelos de homem operacional e reativo para o avanço das teorias administrativas<sup>8</sup>.

Como parte integrante da administração de um Estado capitalista, os constructos teóricos da Gestão Pública naturalizaram-se a partir de diversas práticas do âmbito privado, ao que devemos dar atenção, pois até a presente data parece que não houve significativos avanços quanto aos “modelos” abordados por Ramos (1984). Entendemos que tal naturalização havida na Gestão Pública brasileira constitui-se na expressão de um longo processo histórico e ideológico de *semiformação* (*Halbbildung*), termo que utilizamos à luz da *Teoria da semicultura* (*Theorie der Halbbildung*)<sup>9</sup>, de Adorno (1996).

Portanto, ao apontarmos a Gestão Pública brasileira como compreendida por um processo de danificação, queremos dizer que ela é constituída por uma lógica na qual governa apenas a esfera adaptativa, eliminando-se a sua conjugação à esfera da autonomia, que Adorno (1996) considerava necessária

---

particularidades dos fenômenos sociais, os quais se refletem nas problemáticas internas de gestão do Estado.

<sup>8</sup> Aqui mantemos a ressalva de Faria (2009a) de que os estudos desse autor não estão atrelados à Teoria Crítica, mas de que ele exerce o papel de um fenomenólogo crítico. Segundo Faria (2009a, p. 441), “do ponto de vista da Teoria Crítica, não há como não indicar que para diagnósticos corretos, Guerreiro Ramos ofereceu remédios inadequados e tratamentos ineficazes”. Assim, com base em nosso vínculo à Teoria Crítica, podemos dizer que seus diagnósticos serão tomados em conta sempre que pertinentes, bem como os de outros autores não filiados a Teoria Crítica.

<sup>9</sup> Os tradutores dessa edição adotam para *Halbbildung* a transcrição semicultura, provavelmente no intuito de serem fiéis ao significado de *Bildung* como a formação do homem na plenitude ética e cultural. No entanto, como destaca Vilela (2006, p. 44), a versão de *cultura* para *Bildung* corre o risco de ficar restrita ao sentido particular de *Kultur*, usado pela Antropologia. Assim, para esta autora, a versão mais apropriada para o termo seria *semiformação*. Contudo, para o filósofo Adorno, o termo semiformação não significa uma meia formação ou formação incompleta. Ele se refere a uma formação danificada, uma deformação da realidade em sua percepção, que se apresenta, entretanto, como verdade incontestável (MARANHÃO, 2010).

para o alcance de uma formação integral. Isso se dá em grande medida porque os interesses preservados e desenvolvidos no tipo de Estado em que vivemos, de natureza capitalista e classista, são os da classe dominante, a burguesa. Com isso, elimina-se a mediação crítica, restando apenas uma configuração que corresponde às graves limitações de um protótipo ideológico da sociedade administrada.

Porém, os posicionamentos críticos têm perseguido, subliminar e paulatinamente, a lógica de que não basta pensar as organizações isoladamente, mas como integrantes de um complexo de relações sociais em que a política é onipresente, como já apontava Ramos (1984). Integram esse constructo crítico análises da Gestão Pública que levam em conta a sua dimensão histórica e com enfoque não instrumental, o que tem sido uma preocupação intensificada em estudos recentes voltados à área pública, como os de Costa (2008), Paiva (2009) e Vieira, Câmara e Gomes (2014). Também é uma inquietação que já nos têm movido em alguns estudos (ZWICK, 2011; ZWICK et al., 2012; ZWICK; BAÊTA, 2012), embora nem todos – os dos outros autores citados e inclusive os nossos – sejam exatamente fiéis às bases da Teoria Crítica.

No entanto, temos observado, já desde a elaboração da dissertação<sup>10</sup>, que pesquisas e debates na academia sobre temáticas que despertam a construção de um arcabouço crítico para a Administração, não só a de caráter privado, mas também a Gestão Pública, embora pulverizadas, têm criado um *corpus* de relevância nos últimos anos. Contudo, percebemos que determinados aspectos ainda carecem avançar, o que perpassa por uma valorização maior das dimensões crítica, histórica e interdisciplinar. Acreditamos que abordar essas dimensões em profundidade tem sido peculiaridade de estudos vinculados à

---

<sup>10</sup> Defendida em 08.11.2011, a dissertação de mestrado teve como título os *Fundamentos Teóricos de Gestão de Cooperativas*, sendo que foram exploradas, em um de seus artigos, as interfaces teórico-conceituais entre Gestão de Cooperativas, Gestão Pública e Gestão Social (ZWICK, 2011).

Teoria Crítica e, mesmo com os esforços empreendidos, contribuições que as levam em conta ainda permanecem na periferia, justamente porque, conforme Faria e Meneghetti (2011a), atentam contra a tradição.

Segundo Faria (2009a), há um nível de crítica assimilável, resultando que no âmbito gerencial seja usual, no máximo, um certo trânsito entre “esquerda” e “direita”, este considerado o grau mais elevado possível da crítica. Mas, segundo o autor, ele representa apenas a capacidade em acomodar polêmicas, melhora os processos, mas não os questiona em seus fundamentos e contradições. Assim, decorre que, se aos estudos com propósito crítico em geral acaba sendo destinado um lugar subalterno nas pesquisas, tendo, inclusive, seu financiamento limitado, os estudos com base na Teoria Crítica no campo da Administração têm ainda menos chances de realizar novos desdobramentos teóricos, tanto no que tange aos financiamentos como quanto ao seu reconhecimento.

Todavia, com relação aos estudos críticos em organizações, não podemos esquecer que possuímos, no Brasil: (i) uma tradição autônoma (DAVEL; ALCADIPANI, 2003; PAULA, 2008; PAULA et al., 2010<sup>11</sup>); (ii) enfrentamentos distintos quanto a aspectos como a subalternidade, que congrega, entre outros fatores, a crítica à adoção de modelos que não nos cabem (MISOCZKY, 2006) e a condição do silêncio quanto à localização desses estudos na periferia ou ao seu próprio trato das minorias (ROSA;

---

<sup>11</sup> Segundo a análise desses autores, em defesa de nossa singularidade, Prestes Motta já assinalava como importante comprovar uma tradição de EOC (Estudos Organizacionais Críticos) autônoma para contrapor o argumento de que as epistemologias base da produção brasileira seriam, em grande parte, importadas seguindo a influência dos CMS (*Critical Management Studies*) norteamericanos, quando, na realidade, seguem a abordagem humanista radical e não a daqueles, pós-estruturalista. Para PAULA et al. (2010, p. 13), os EOC no Brasil podem ter sido inspirados por Maurício Tragtenberg e Guerreiro Ramos como pioneiros “ou realizados em função de seus estímulos para que os pesquisadores brasileiros buscassem uma autonomia intelectual, considerada por eles essencial para o posicionamento crítico”.

ALCADIPANI, 2013) e, sobretudo, (iii) uma importante distinção entre análise crítica em estudos organizacionais, *critical management studies* (CMS) e aqueles voltados à Teoria Crítica (frankfurtiana e em estudos organizacionais), que nem sempre é percebida. Isso gera confusões na compreensão e apropriação dos autores, tanto com relação aos filiados às duas primeiras perspectivas (que preservam o gerencialismo) como no tocante às outras (que o contesta). Este aspecto pode ser exemplificado pela confusão feita ao caracterizar-se um autor como Guerreiro Ramos como filiado à Teoria Crítica, quando, na realidade, trata-se de um fenomenólogo crítico (FARIA, 2009a; 2009b).

Como integrantes do grupo de estudiosos críticos, alguns autores se dedica(ra)m a pesquisas sobre as problemáticas da Gestão Pública a partir da perspectiva dos estudos organizacionais, a exemplo de Paula (2005). Sob a mesma base, outros estudos revelam a urgência de avanços, ao passo que têm destacado (i) a necessidade da ampliação de análises organizacionais que incluam reflexões sobre a influência do Estado nas organizações, reconhecendo a burocracia como base teórica comum (CARVALHO; AMANTINO-DE-ANDRADE, 2006); e (ii) a urgência quanto à superação de limites disciplinares e o desenvolvimento de abordagens que integram a Administração Pública e os estudos organizacionais (FADUL; SILVA, 2009).

Nas páginas que se seguem, nossa tese visa atender um pouco a cada um desses chamados, na medida em que o debate sobre a burocracia não será ignorado, bem como por se firmar na perspectiva interdisciplinar. Porém, a base sobre a qual realizamos nossa contenda é a Teoria Crítica e não os estudos críticos tomados genericamente, como têm sido mais comum no âmbito da Administração.

Entrementes, colaboram ainda, para os desdobramentos críticos, trabalhos que analisam o ensino no campo da Administração, dentre os quais destacamos Motta (1983, 1990), Paula (2001, 2012a), Flores (2007) e

Alcadipani e Bertero (2014a, 2014b). Os estudos nessa direção acabam reverberando à Gestão Pública, o que ocorre não só pela proximidade teórica das áreas no que tange a esses debates, mas pelo fato dos pesquisadores, muitas vezes, atuarem tanto na Gestão Pública como na Administração empresarial em suas atividades cotidianas. Esta proximidade pode ser vista positivamente na medida em que percebemos um grau de crítica florescendo em ambos os campos e de um para o outro. Porém, não podemos ignorar que se tenham, em seus meandros, a consolidação de certos vícios, que preservam graus restritos de investigação. Há uma privação em enveredar por searas investigativas mais atribuladas e nisto reside grande parte do prejuízo quanto à ampliação das perspectivas epistemológicas convergentes à Teoria Crítica. Fica-se, no máximo, no meio do caminho, onde o caminho do meio é o mais digerível e dirigível, o que resulta, não raras vezes, em sérios equívocos teóricos como o menor dos seus males.

Mas a imposição de certos limites epistemológicos, até mesmo em estudos que tenham como objeto a Gestão Pública, é apenas sintoma do quadro conjuntural capitalista, em que a proeminência do ambiente de negócios tem secundarizado e sujeitado a ele o interesse público. Tendo percebido limitações derivadas disso dentro da área no momento da busca de referências para a escrita, além de filtrar melhor fontes internas<sup>12</sup>, passamos a nos direcionar também a outros campos teóricos. Realizamos este movimento na expectativa de que possamos nos deparar com graus de abertura diferenciados, bem como realizar comparações.

---

<sup>12</sup> Dentre as fontes da área, Costa (2012) destaca a atuação do Programa de Estudos de Administração Brasileira (ABRAS), iniciado em 1988 e capitaneado por Claudio Gurgel e Paulo Emílio Matos Martins, pesquisadores da Universidade Federal Fluminense (UFF). O programa envolve estudos sobre a “dinâmica das organizações e seu espaço de ocorrência como fenômeno histórico, político e cultural; o que significa dizer, singular”. Alguns dos resultados e abordagens encontram-se em Gurgel e Martins (2013) e Gurgel (2003), sendo exemplos dessa filtragem que buscamos fazer.

Destarte, percebemos que, num contexto mais amplo, quanto ao que já se tem dito e feito, a chamada reabertura política dos anos 1980 possibilitou um florescimento maior para as temáticas que despertam o senso crítico, violentamente combatidas no período regressivo da ditadura militar. Decorrente disso, acreditamos que há uma crescente percepção de que é urgente construir contribuições fundamentadas para pensar e lutar por uma Gestão Pública com abertura emancipatória, confrontando o que tem oferecido a nossa própria história, de cunho colonialista-dependente.

Neste contexto, perspectivada teoricamente pela historicidade, pela interdisciplinaridade e pela Teoria Crítica<sup>13</sup>, esta tese leva em conta, para sua aproximação à realidade sócio-histórica, uma atenção especial às fontes críticas. Especificamente no campo do pensamento organizacional, para pensar a gestão sob um viés crítico-emancipador<sup>14</sup>, atentamos, em termos de autores brasileiros, em especial às elaborações de Maurício Tragtenberg<sup>15</sup> e seus seguidores, como

---

<sup>13</sup> Para Horkheimer (1980, p. 156), “a teoria crítica não almeja de forma alguma apenas uma mera ampliação do saber, ela intenciona emancipar o homem de uma situação escravizadora”. Portanto, essa inclinação teórica objetiva o repensar crítico da ciência em contraponto às abordagens meramente técnicas, e visa à transformação da sociedade e à emancipação dos indivíduos.

<sup>14</sup> Para questionar a pedagogia tecnicista, cujo projeto se apresentou à educação brasileira na década de 1920, Silva (2011) utiliza esses mesmos termos ao apontar para a construção de princípios fundamentais para a formação de professores. A autora visa alertar, adjetivando a palavra “crítica” como “emancipadora”, sobre a necessidade de se enxergar a realidade como contraditória e dialética, bem como para destacar a urgência de uma formação docente para além das necessidades imediatas do mercado. Ainda que os termos crítica e emancipação possam ser vistos como sinônimos e, neste sentido, como redundantes, mantivemos os dois para destacar, claramente, que não se trata de crítica apenas como análise “técnica” compreensiva de algo, mas interessada em explicitar suas contradições para pensar a transformação de suas bases.

<sup>15</sup> Em estudo sobre o caráter crítico da produção nacional, Paula et al. (2010) destacam o pioneirismo de Guerreiro Ramos e Maurício Tragtenberg, tendo a produção do primeiro antecipado obras internacionais, mediante produções cuja divulgação se dá a partir de 1966. Já as intervenções de Tragtenberg se dão dez anos antes, em 1956, quando divulga o seu primeiro trabalho de natureza crítica. Lembramos que é Tragtenberg quem funda “a Teoria Crítica em estudos organizacionais no Brasil, o que se evidencia na publicação de *Burocracia e ideologia*” (FARIA, 2009b, p. 510).

Faria (2010a, 2010b, 2010c), Prestes Motta (1983, 1990) e Paula (2008, 2012a), apenas para nomear alguns. Ao integrarem uma perspectiva autônoma de produção nacional, estes são exemplos que correspondem à postura crítica, “mesmo porque ser crítico implica fazer seu próprio caminho e ter uma identidade bem definida” (PAULA, 2008, p. 60).

Inerente ao arcabouço teórico construído sobre a condição social, política e administrativa do Brasil, incluso o do período da ditadura militar, bem como o que a antecedeu e sucedeu, observamos, também, um cuidado especial ao veiculado por autores do pensamento social brasileiro, pioneiros de uma elaboração crítica genuinamente nacional. Em atenção aos propósitos do nosso trabalho, merecem destaque análises que convergem aos aspectos ideológicos e de dominação, pois levam a entender como se tem exercido e distribuído o poder em nossa sociedade. Essa pauta tem sido a de autores fortemente imbuídos pelo ideal emancipatório e de transformação social. Embora o nosso país não tenha permitido, em muitos momentos, o anúncio sem receio do pensamento crítico-emancipatório, seus partidários não arrefeceram em iluminar um caminho mais digno ao povo e às instituições, mostrando que essa tarefa não deve ser abandonada, o que também nos motiva para contribuir à sua construção.

De outra parte, para analisar a Gestão Pública brasileira não podemos ignorar o contexto mais recente da globalização, que têm concretizado uma nova configuração social, consolidada fundamentalmente como consequência “das mudanças que se operam nas relações sociais de produção” (FARIA, 2010a, p. 92). Estas, inevitavelmente, reverberam ao modo como se tem pensado a gestão do Estado que, hoje, está imerso nos desafios da sociedade global, dentre eles, o predomínio da racionalidade instrumental, elemento crucial para a semiformação.

Essa lógica tem reforçado a construção de um mundo padronizado que, sem questionamentos, passou a ser *naturalizado* inclusive na academia<sup>16</sup>, acentuando as dificuldades a quem ousa enveredar por vias que proponham a transformação do *status quo*. Isto posto, instituir debates que expressem efetiva criticidade num campo minado pela lógica mercantil constitui-se numa travessia difícil, especialmente porque toda a crítica, se for consequente, carrega o propósito da transformação de práticas, e não só de discursos teóricos.

A despeito das dificuldades para formulações teóricas próprias, críticas e autênticas na Administração, o que refreia o atendimento das singularidades nacionais, a Gestão Pública tem sido enxergada criticamente por pensadores de diversos campos científicos. Como já antecipamos, há uma gama de “militantes teóricos” inclusos na aquarela dos que, historicamente, têm denunciado as questões impeditivas à construção da emancipação<sup>17</sup>. Nesse sentido, visamos a uma exploração mais ampla, motivo pelo qual pretendemos atentar à perspectiva interdisciplinar. Para isso, na nossa análise, se tornam importantes autores pertencentes aos campos das Ciências Sociais, Ciência Política, Sociologia, Economia, História, Antropologia, Educação, entre outros, a começar pela Filosofia<sup>18</sup>. Isso tendo em vista que nos propomos a renovar e trazer suas

---

<sup>16</sup> Com base em estudos anteriores, Castiel, Sanz-Valero e MeI-Cyted (2007, p. 3047) afirmam que há quase três décadas os cientistas “são como corporações, e seu *curriculum vitae* é como um relatório de balanço empresarial”. Com isso existe, no âmbito da publicação científica, um ímpeto de que seus resultados sejam comercializados, o que se revela ao notarmos a progressiva mercadorização do artigo científico como objeto, impulsionando práticas que se desviam dos trilhos éticos.

<sup>17</sup> Conforme Lukes (in BOTTOMORE, 1983), emancipação é um conceito ligado ao da liberdade. Na doutrina liberal, liberdade foi associada à noção de não sofrer limitações impostas por outrem no plano individual. O conceito adquiriu mais força na tradição marxista e nas influências que disseminou, no qual a liberdade é vista como plena possibilidade do gênero humano se desenvolver socialmente.

<sup>18</sup> “Filosofia é a Grande Ciência, que contém dentro de si todas, repito *todas* as ciências particulares com suas teorias e suas questões ainda em aberto” (CIRNE-LIMA, 1996, p. 14).

contribuições para o contexto da Gestão Pública sob o enfoque da Teoria Crítica.

Desse modo, para a condução da pesquisa, elaboramos as seguintes questões:

- (i) Que percurso ontológico, epistemológico e metodológico pode-se trilhar em uma tese que pretende criticar a naturalização histórico-ideológica de parâmetros teóricos e práticos na Gestão Pública brasileira, os quais expressam a sua condição danificada?
- (ii) Que caminho percorreu a dialética clássica até a dialética negativa? Quais os elementos pressupostos no método adorniano e para quais constelações de análise a realidade aponta?
- (iii) Que categorias podem ser coerentemente apontadas para compreendermos criticamente a conformação histórica da Gestão Pública brasileira?
- (iv) Que categorias podem ser coerentemente apontadas para compreendermos criticamente a conformação do poder político-burocrático da Gestão Pública brasileira?
- (v) Que categorias constituem a ideologia gerencialista da Gestão Pública no Brasil? De que forma se desenvolvem como identidade naturalizada da Gestão Pública brasileira?
- (vi) Que contribuições favoráveis a uma abertura emancipatória podemos encontrar na Gestão Pública mediante sua submissão ao pensamento organizacional crítico pelo método adorniano?

Nossas questões englobam o tipo de pesquisa chamada *fundamental*, que busca “preencher uma lacuna nos conhecimentos” ou “aumentar a soma dos saberes disponíveis” (LAVILLE; DIONE, 1999, p. 85-86). Ao lançarmos essas perguntas norteadoras propomos um foco reflexivo na medida em que as dimensionamos, enquanto análise, não pelo tipo de investigação que Fourez (1995, p. 19) chama de “código restrito”, que se refere descritivamente ao “‘como’ das coisas”, mas por uma busca no sentido do que ele destaca como

“código elaborado”, o qual propõe uma investigação com base no interesse filosófico emancipatório:

o código restrito corresponde ao interesse que têm os homens e mulheres em colocar ordem em seu mundo, em controlá-lo e comunicar a outrem a maneira pela qual o veem. Habermas (1973) falará de um interesse técnico. É um interesse prático. (...) o código elaborado [é usado] quando se trata de interpretar os acontecimentos, o mundo, a vida humana, a sociedade. Assim, Habermas dirá que esse interesse está ligado ao interesse *hermenêutico* ou *interpretatório* dos seres humanos. (...) é utilizado quando se trata de “criticar” interpretações habitualmente recebidas (...) corresponde a um *interesse emancipatório*. Como somos por vezes prisioneiros de esquemas de interpretações de vida, do mundo e da sociedade, uma linguagem crítica tem por finalidade libertar-nos dessa prisão e renovar o nosso olhar (FOUREZ, 1995, p. 19-20)<sup>19</sup>.

Embora nos desdobramentos da teoria crítica frankfurtiana possam ser encontrados inúmeros debates sobre as limitações nos caminhos seguidos por Habermas, a referência de Fourez (1995) ao seu pensamento se torna relevante para pensarmos o nosso percurso. Mais do que apenas sistematizar contribuições do pensamento organizacional crítico à Gestão Pública, também intencionamos empreender uma análise que, em sua crítica seja própria e que, permeada pela originalidade que lhe for possível, seja capaz de trazer resultados que possam acrescentar algo de novo ao campo, segundo o proposto por Castro (1978).

Ainda sob a perspectiva da originalidade, este estudo se justifica pelo fato de que até o presente não encontramos registros de que as problemáticas da

---

<sup>19</sup> Sobre esse ponto, é também interessante a ilustração de Bachelard sobre a “casa” e o “apartamento”, que Fourez (1995, p. 21-22) expõe em seu texto. Ela leva à compreensão de que viver num apartamento seria jamais deixar o nível do código restrito, enquanto que habitar em uma casa permitiria visitar outras dimensões, visto que ela nos oferece os níveis do porão e do sótão. Com isso, segundo o autor, Bachelard nos mostra que ser “humano” significa subir ao sótão, vivendo uma busca de significados sobre a existência, e também, descer ao porão, o que implica olhar o que se passa no subsolo, ao descortinar os fundamentos psicológicos ou sociais de nossa existência. Assim, aquele indivíduo que não elabora a crítica – permeia o senso comum – é o que jamais se permitiu, em sua existência, estar no sótão ou no porão.

Gestão Pública tenham sido pensadas sob a ótica proposta. As análises feitas no campo geralmente não destinam exclusividade ao pensamento organizacional crítico (quando muito, encontramos coletâneas de arrazoados autointitulados críticos), tampouco se têm encontrado com Adorno. Por um lado, isso nos revela uma certa negligência quanto à compreensão interna profunda da Gestão Pública em seu caráter histórico-crítico e, por outro, que existem ressalvas na adoção de perspectivas epistemológicas mais ousadas. Nesse contexto, o seu aspecto interdisciplinar permanece muitas vezes ignorado, como algo desimportante, por atrapalhar o pensar da eficiência no alcance de objetivos mais imediatos (os mais comumente perseguidos).

Na companhia de Adorno (2009), subvertemos a tradição tecnicista e as análises kantianas<sup>20</sup> dos estudos no campo e nos direcionamos a pensar criticamente os processos historicamente consolidados, os quais levam a práticas bem definidas de condução da Gestão Pública, correspondentes ao atual projeto de Estado capitalista. Acreditamos que há necessidade que se façam contribuições *fundamentadas* sobre esse quadro, resultantes não apenas de discussões sobre as essências dos fenômenos, mas sobre as suas formas, apontando os lugares em que se manifestam na realidade brasileira, em especial dentro do Estado capitalista.

É urgente que tematizemos outros percursos diante do atual quadro de esgotamento do modelo gerencialista utilizado para administrar o Estado, questionando a sua natureza classista e fragmentadora das relações sociais.

---

<sup>20</sup> A tradição kantiana implica em fazer teorias que induzem a pensar as coisas como elas devem ser, o que resulta na incapacidade de perceber como elas realmente são, fazendo com que eliminemos do horizonte reflexivo “a lógica própria de uma das duas dimensões fundamentais da vida humana: o ‘conhecer’ e o ‘agir’” (NOBRE, 2004, p. 8-9). A teoria dialética, portanto, segue no tom anunciado por Horkheimer (1980, p. 160), de que “não faz a sua crítica a partir da mera ideia. Já em sua figura idealista, ela refutou a representação de algo bom em si mesmo, que é simplesmente colocado em confrontação com a realidade. Ela não julga de acordo com o que está fora do tempo, mas conforme o que está no tempo”.

Algumas precariedades e anomalias do presente sistema foram apontadas por Paula (2005), este se revelando, enquanto um modelo oriundo da administração empresarial, como um constructo que não contempla as necessidades sociais, uma vez que se pauta pelos interesses econômicos dominantes, como assinala Dowbor (1998).

Nesse sentido, reconhecemos que o desafio em lançar a tematização central da tese é grande, pois requer atenção à realidade histórica vivenciada em nosso país, cuja análise processual irá nos fornecer elementos pelos quais alcançaremos a reflexão proposta. E como parte desse caminho, torna-se necessário buscar consistência pela interface com as outras áreas de pesquisa enumeradas, visto a limitação da Administração para pensar criticamente as questões inerentes à Gestão Pública.

Ao assumirmos tal direcionamento, incorporamos o que Bourdieu (1983, p. 138) qualifica como “estratégias de subversão”, em que, como “novatos”, nos submetemos aos riscos de uma certa luta pelo “monopólio da autoridade científica”, nos lançando a investimentos mais custosos e arriscados sem a expectativa de ganhos importantes a curto prazo. Nisto, longe de pensarmos que o campo da Gestão Pública se trata de uma comunidade harmônica, concordamos com Bourdieu (1983) que ele se constitui num espaço de batalhas políticas, cujas escolhas epistemológicas adotadas fundamentam seus direcionamentos. Para firmarmo-nos nesta arena de lutas, passaremos a argumentar mais detidamente sobre a perspectiva interdisciplinar de nosso trabalho.

## **1.2 A Postura Reflexiva Interdisciplinar**

Diante do objetivo proposto, entendemos ser fundamental adotar uma postura interdisciplinar. No que tange à construção de um conhecimento crítico interdisciplinar, é preciso lembrar que se trata de levar em conta a disciplina

intelectualmente constituída em uma unidade bem definida do saber, sendo esta, em sua aproximação, considerada de modo detalhado, incluindo-se as possíveis relações com as demais disciplinas (JAPIASSU, 1975). Nesse sentido é que se torna importante alicerçarmos a necessidade de preservar o caráter interdisciplinar da Administração.

Justificamos a localização deste estudo num campo interdisciplinar, não multi, pluri ou transdisciplinar. Ao pesquisar sobre a multidisciplinaridade e a pluridisciplinaridade, verificamos que se baseiam na “justaposição de duas ou mais disciplinas, com objetivos múltiplos sem relação entre si, com certa cooperação, mas sem coordenação num nível superior” (JAPIASSU; MARCONDES, 2006, p. 146). Já a transdisciplinaridade<sup>21</sup> seria a abordagem menos suscetível de ser conjugada, pois trata-se de uma concepção pós-moderna que pretende superar o conhecimento elaborado através de disciplinas (FARIA, 2010a). Ao ignorar seu fundamento, opõe-se holisticamente e paira sobre as disciplinas como se nada lhes devesse no campo dos fundamentos, razão pela qual Faria (2010a) enxerga este como um projeto gnosiológico de natureza metafísica<sup>22</sup>, porque está apoiado em bases epistemológicas inconsistentes. Por

---

<sup>21</sup> A transdisciplinaridade envolve “uma coordenação de todas as disciplinas e interdisciplinas em um sistema de ensino inovado, sobre a base de uma axiomática geral. É um tipo de sistema de níveis e objetivos múltiplos. A coordenação propõe uma finalidade comum dos sistemas” (IRIBARRY, 2003, p. 484). Sua preocupação, segundo o físico Basarab Nicolescu, seria com “uma interação entre as disciplinas, onde cada uma delas busca um além de si, um além de toda a disciplina” (IRIBARRY, 2003, p. 485).

<sup>22</sup> Engels (1987, p. 64) define a metafísica como um método especulativo, portador de antíteses desconexas, em que não se podem pensar os objetos e as imagens senão como objetos de investigação separados, fixos, imóveis, estáticos, unilaterais. A transdisciplinaridade não incorre na classificação de Engels por afirmar excessivamente o domínio da particularidade, mas por fazer o contrário, por ignorá-la *a priori*, de modo imediato, sendo que um preceito basilar da dialética ensinada por Hegel é que o universal não pode florescer sem pressupor a mediação do pleno desenvolvimento do particular: “precisamente pelo fato de que o princípio da particularidade se desenvolve para si até a totalidade, ele passa à *universalidade* e tem exclusivamente nesta a sua verdade e o direito da sua realidade efetiva positiva. Essa unidade (...) é precisamente

tais distinções, como ficará mais claro no desenvolvimento deste trabalho, é que não pretendemos imprimir, como se fossem equivalentes, um sentido multi, pluri ou transdisciplinar ao presente estudo, mas sim interdisciplinar.

Os intentos da interdisciplinaridade diferem dos demais enfoques, uma vez que a localizamos como “um método de pesquisa e de ensino suscetível de fazer com que duas ou mais disciplinas interajam entre si” (JAPIASSU; MARCONDES, 2006, p. 146) a partir de suas metodologias e conteúdos. Nessa dinâmica, segundo os autores, há a possibilidade de estabelecer complementaridade entre métodos, conceitos, estruturas e axiomas fundantes de práticas científicas, tendo como objetivo utópico a formação de unidade do saber. Seria, portanto, uma forma de enfrentar o “esfacelamento do saber” provocado pela “especialização sem limites” (JAPIASSU, 2006).

Encontramos uma aplicação dessa perspectiva na Administração em Faria (2010a), que defende uma concepção interdisciplinar para estudar as relações de poder nas organizações do ponto de vista da Teoria Crítica. O autor argumenta que, por meio dessa abordagem, as disciplinas podem operar em conjunto em uma direção convergente, tendo em vista que o procedimento interdisciplinar “consiste na interação dos diversos campos do saber (...) de tal forma que as disciplinas operam conjuntamente” e convergem a uma direção (FARIA, 2010a, p. 28). Destacamos a perspectiva interdisciplinar como guia importante em nosso estudo à medida que pretendemos preservar as disciplinas em si, permitindo o uso dos seus elementos a favor da construção de um conhecimento permeável. Com isto, contrapomo-nos ao enfoque disciplinar reducionista, acusado pelo pensamento de Carlos Nelson Coutinho como aquele motivador de

---

por isso, não enquanto *liberdade*, mas sim enquanto *necessidade*, a de que o *particular* se eleve à *forma da universalidade* e nessa forma procure e tenha o seu subsistir” (HEGEL, 2003, p. 18).

cisões disciplinares [que] tendem a resultar em estratégias de produção e conhecimento defendidas corporativamente, como se apenas os iniciados pudessem interferir nos seus territórios específicos. Disso decorre, muitas vezes, um certo ensimesmamento mais profissional e/ou pedante do que curioso (FONTES, 2012, p. 178).

Diante deste apelo, atentamos à dialética<sup>23</sup>, que interrelaciona forma e conteúdo e que não legitima uma afirmação genérica a revelia de uma necessária passagem pela mediação da particularidade, isto é, o não domínio absoluto da particularidade não pode significar a sua exclusão *a priori*. Preservar a particularidade em seu desenvolvimento até o extremo de si para chegar à sua reconversão na unidade do todo, no complexo ou no universal concreto, como Marx (1982, p. 14) o denominou enquanto “síntese de muitas determinações”, é a visão que nos oferece possibilidades de desdobramentos mais ricos à interrelação de perspectivas.

*Mutatis mutandis*, nisto podemos ter e pensar, dialética e legitimamente, o lugar da interdisciplinaridade, também claramente sustentada por Adorno quando desconsidera a constituição de fronteiras intelectuais desde sua própria autodefinição como um filósofo que fazia Sociologia e como sociólogo que fazia Filosofia. Assim, o pensamento de Adorno se transformou em referência para que

seus leitores desenvolvessem pesquisas em campos distintos de saberes, colaborando com isso para a transformação da Teoria Crítica em base maior para a reflexão sobre a contemporaneidade e seus desafios. Uma transformação que influenciou de maneira decisiva a constituição de tradições de pesquisa no Brasil, a partir sobretudo da década de 1960 (ALMEIDA et al., 2008, p. 8).

---

<sup>23</sup> A dialética enquanto epistemológica é considerada na tradição marxista como um método científico (BHASKAR in BOTTOMORE, 1983, p. 101), sendo capaz de, ao contrário da lógica formal, incluir em seus conceitos elementos da contradição e da transformação (FREITAG, 1990, p. 49). Como categorias históricas da dialética, Magalhães (2005, p. 216-217) lembra a ação recíproca e a conexão universal, a transição da mudança quantitativa para a qualitativa e a unidade e luta dos contrários, que geralmente é apresentada como “triade dialética”, ou relação tese-antítese-síntese.

A interdisciplinaridade é, portanto, o primeiro aspecto importante que anunciamos para o tratamento do nosso objeto. Constitui-se numa perspectiva que abre um flanco para pensarmos a partir de um *particular reflexivo*, não hermético, o que nos conduz a uma configuração mais ampla e, conseqüentemente, a uma compreensão mais rica do nosso objeto.

### 1.3 Sobre o Objeto de Análise

Até o momento, em sua explanação, o nosso objeto de análise pode parecer fragmentado, mas se ele se manifesta dessa forma é porque se relaciona ao modo típico de expressão adorniano que nos acompanha, de autorreflexão permanente. Quando Adorno (2009) cunhou a dialética negativa, intencionou distinguir a Teoria Crítica como aquela que apelasse tanto para o lado subjetivo do pensamento, como para a realidade que lhe atinge. Considerando que as ideias e conceitos carregam a materialidade,

por meio da passagem para o primado do objeto, a dialética se torna materialista. O objeto, a expressão positiva do não idêntico é uma máscara terminológica. No objeto (...) o elemento corporal é antecipadamente espiritualizado através de sua tradução para a teoria do conhecimento (ADORNO, 2009, p. 165).

Nesse sentido, ao prezar pela complexidade inerente às coisas, nosso trabalho acompanha as linhas da defesa adorniana quanto ao ensaio como forma. Quando protesta contra o método cartesiano, Adorno (2003) se opõe às simplificações, cujos falseamentos pretendem a acomodação ao *status quo*. Assim, a forma ensaística de abordagem do objeto é, para Adorno (2003, p. 22), um enfrentamento declarado à filosofia do saber absoluto que, em seu dogmatismo, está marcada pela ideia de sistema e por uma ordem repressiva que exige “do espírito um certificado de competência administrativa”. Sem ação arbitrária ou a dispensa de conceitos universais, o ensaio

incorpora o impulso antissistemático em seu próprio modo de proceder, introduzindo sem cerimônias e “imediatamente” os conceitos, tal como eles se apresentam. Eles só se tornam mais precisos por meio das relações que engendram entre si (...). O ensaio exige, ainda mais que o procedimento definidor, a interação recíproca de seus conceitos no processo da experiência intelectual. Nessa experiência (...) o pensamento não avança em um sentido único; em vez disso, os vários momentos se entrelaçam como num tapete. O pensador (...) faz de si mesmo o palco da experiência intelectual, sem desemaranhá-la (ADORNO, 2003, p. 28-30).

Segundo Duarte (1993), ao ser uma crítica à ditadura da autoconservação, a crítica proposta por Adorno ao sistema expressa a consciência da não identidade, pelo fato do ensaio denunciar a ideologia da totalidade. Ao mesmo tempo em que o objeto tem a liberdade de ser ele mesmo, a ótica do ensaio como forma o questiona e apalpa, cercando-o por vários lados, reunindo “no olhar de seu espírito aquilo que vê, pondo em palavras o que o objeto permite vislumbrar sob as condições geradas pelo ato de escrever” (ADORNO, 2003, p. 36). Mesmo que se referindo a algo já existente, ao aproximar-se tanto da arte como da teoria, as possibilidades abertas pelo ensaio são infinitamente ricas, pois podem revelar visões ainda desconhecidas sobre o objeto. Um trabalho ensaístico requer, desse modo, uma presença concentrada do objeto no intérprete como um fio condutor da argumentação.

O objeto deste estudo é tratado pela forma ensaística, como permitido ao espírito instável emancipado, porém está longe de ser apenas defesa de um “ponto de vista” (ADORNO, 2003, p. 37). Segue os moldes de uma crítica imanente, enquanto crítica da ideologia ou da própria cultura:

ao confrontar os textos com o seu próprio conceito enfático, com a verdade visada por cada um, mesmo quando não a tinham em vista, o ensaio pretende abalar a pretensão da cultura, levando-a a meditar sobre sua própria inverdade, essa aparência ideológica na qual a cultura se manifesta como natureza decaída (ADORNO, 2003, p. 40).

Dessa maneira, em sua concretude, para Adorno o objeto comporta-se dialeticamente. Quanto ao nosso objeto, o situamos como sendo *a análise crítica da Gestão Pública do Estado brasileiro em seu caráter danificado* ou, simplesmente, *a Gestão Pública danificada*. O Estado como analisamos carrega, em sua forma atual, a pretensão da cultura gerencialista e, para compreendê-lo nesta sua dinâmica constitutiva, centramo-nos na análise de textos, especificamente aqueles que revelem a dimensão histórico-processual e ideológica da naturalização das teorias e práticas que servem à Gestão Pública do Estado brasileiro. Este é o ponto em que redundam a análise de nosso objeto.

Assim, aliados à forma ensaística, considerando a *primazia do objeto* (ADORNO, 2009), remetemos a uma leitura operacionalizada por categorias inerentes a três dimensões:

- (i) a *histórica*, que compreende desde os processos inaugurais da Gestão Pública brasileira;
- (ii) a *político-burocrática*, que envolve a composição das suas formas de poder, na medida em que os gestores são burocratas do Estado, cumpridores de deveres políticos;
- (iii) a *simbólica*, em que cabe a configuração ideológica da Gestão Pública.

Portanto, a análise do objeto em questão perpassa por três momentos, denominados, para fins deste estudo, como constelações. A última nos remeterá, inclusive, ao campo intelectual e à própria formação acadêmica do gestor público, pela qual pretendemos consolidar a afirmativa de uma Gestão Pública danificada pela semiformação. Mesmo que nosso objeto não seja analisado empiricamente, o estilo ensaístico permite torná-lo igualmente palpável, de modo que não descuidamos da primazia do real.

Numa caracterização preliminar do nosso objeto, podemos afirmar que a Gestão Pública é a forma como o Estado é governado. Partimos da ideia de que o Estado que tematizamos é aquele que evoluiu a uma configuração capitalista

burguesa, resultado da transformação da estrutura política anterior, a escravista, em capitalista (SAES, 1985). O Estado, naturalizado como burguês, é aquele que

cria as *condições ideológicas* necessárias à reprodução das relações de produção capitalistas. E o faz, na medida em que desempenha uma dupla função. [Por um lado] *individualiza os agentes da produção* (...) [Por outro lado] *neutraliza, no produtor direto, a tendência à ação coletiva* (...). Pela primeira função, o Estado burguês coloca o produtor direto no mercado de trabalho, como sujeito individual, dotado de vontade e de direitos; por esta segunda função, o Estado burguês neutraliza a tendência dos produtores diretos a se unirem num coletivo antagônico ao proprietário dos meios de produção: *a classe social* (SAES, 1985, p. 32-33).

Vemos o Estado como subsidiário do capital, que avança estruturando as relações modernas de produção, instrumentalizando o capitalismo como poucas vezes antes fez, para que concretize seus objetivos financeiros. A Gestão Pública do Estado assim finalizado não pode ser considerada como um bloco monolítico, embora frequentemente o espaço das teorias organizacionais seja apresentado de modo “não ideológico”, falsificando a realidade sob a aura da técnica (GURGEL, 2003, p. 39). Mesmo que apaziguadas as relações de classe, como argumentam alguns, ignorar que existam, nas entranhas do Estado, formas que se contrapõem à configuração dominante é reforçar uma condição de consciência social que, restrita, apenas corresponde aos interesses do capital.

Segundo Gurgel (2003, p. 52, 55) “é sobre a realidade concreta, mas também sobre a consciência [social] que se materializa e se expressa a luta ideológica das classes”. Essa consciência “não significa necessariamente um conhecimento imediatamente crítico do entorno, nem é determinada diretamente pelas condições objetivas”, mas se elabora sobre as representações sociais e a estrutura econômica, fatigadas em contradições. O Estado é, sobremaneira, a forma organizada da sociedade, como afirma Poulantzas (2007), cuja composição equivale a todas as idiosincrasias possíveis, presentes nas organizações.

Pressupondo esse conceito de Estado e sendo nosso objeto conduzido de forma ensaística, trazemos a lume seus fundamentos históricos contraditórios, tanto no que tange a aspectos políticos e sociais, como culturais e econômicos. De antemão, asseveramos que na sua concretude danificada, pelo aporte teórico importado da administração empresarial, a Gestão Pública brasileira está posicionada a favor da gestão do capital, primando pela ênfase na eficiência e na produtividade. Ao passo que exacerba a lógica instrumental em detrimento de sua contenção, restou-lhe como *common sense* subscrever o ideário capitalista. As suas teorias, funcionalidades e lógicas, malgrado a autodemominação do Estado como racional e republicano – superador do Estado patrimonial –, seguem alimentando e legitimando a exclusão, pela desigualdade social-econômica, das classes desfavorecidas. Assim, mesmo que busque se firmar como autônoma e social, a Gestão Pública perde seu instante de realização crítica<sup>24</sup>, porque ao priorizar as demandas capitalistas, corresponde a nada mais que ao Estado de hegemonia burguesa. A noção de Gestão Pública em si própria torna-se comprometida e é sobre esta implicação, constituída historicamente, que versa a exposição crítica e autorreflexiva de nosso objeto de estudo, o que segue a provocação de Adorno (2009) quanto à necessidade de denúncia do real existente.

#### 1.4 Objetivos e Estrutura do Texto

Envolta nos parâmetros anunciados, esta tese, centrada em investigações de cunho bibliográfico, inclui a atenção à interrelação teoria-prática, sendo

---

<sup>24</sup> Aqui fazemos uma paráfrase da primeira frase da introdução de *Dialética negativa*: “A filosofia, que um dia pareceu ultrapassada, mantém-se viva porque se perdeu o instante de sua realização” (ADORNO, 2009, p. 11). Com esta passagem, Adorno anuncia a importância do pensamento crítico como único recurso para a efetivação de uma filosofia que leve a uma práxis transformadora, que teria sido perdida diante da incapacidade acumulada pela filosofia anterior para questionar o real existente, o que a capturou como ciência inebriada pelo caráter especulativo.

operacionalizada metodologicamente pela dialética negativa de Adorno (2009)<sup>25</sup>. Nesta tese de natureza ensaística, nosso objetivo geral consiste em *realizar uma análise dos processos históricos e ideológicos que levaram à naturalização de teorias e, conseqüentemente, de determinadas práticas na condução da Gestão Pública no Brasil, expressão de seu caráter danificado*. Assim, em nossa contribuição crítica da Gestão Pública brasileira, para visualizar o horizonte a ser alcançado elegemos como objetivos específicos, que orientarão os capítulos:

- (i) tematizar os elementos históricos que sustentam as práticas contemporâneas de condução da Gestão Pública no Brasil;
- (ii) analisar os elementos político-burocráticos da Gestão Pública brasileira desde o Estado Novo, apreendendo elementos de sua constituição administrativa, econômica e social que permitam visualizar de modo amplo e integrado a dinâmica do reformismo do Estado;

---

<sup>25</sup> Embora possamos encontrar várias passagens na obra de Adorno, por exemplo, em *Minima moralia*, sobre a sua defesa de um corte da relação entre teoria e prática, isso se dá porque ele “temia a subordinação da teoria às exigências da prática. Além disso, isso é de certo modo compreensível, dadas as suas experiências no período entre as duas guerras” (BRONNER, 1997, p. 227). No entanto, é possível a formulação de uma filosofia com um lugar social, engajada no enfrentamento da indiferença de concepções filosóficas que se abstraíram do mundo. Segundo Vieira e Schütz (2012, p. 20-21), a filosofia precisa enfrentar a realidade como ela se apresenta, o que perpassa por uma atitude que, ao não se satisfazer com o seu caráter interpretativo, reage quando se deixa afetar pela realidade e dialoga com ela, apontando os “potenciais latentes e ideologicamente reprimidos no interior desta”. No momento em que Adorno possibilita a compreensão da totalidade como não idêntico, portanto, como o não verdadeiro – como veremos mais adiante – ele acaba atribuindo uma capacidade simultânea ao seu método, que é o de “se deixar afetar por aquilo que aquela suposta totalidade não é”. Com isso, ao abandonar sua “suposta superioridade”, a filosofia leva ao “desmascaramento da ideologia da neutralidade” e assume “uma postura humilde e disposta ao diálogo”. Dessa forma, tendo em conta que para Adorno (2009) o julgamento sumário da filosofia de que apenas teria interpretado o mundo está, em si, deformado, empregar o método da dialética negativa de Adorno também pode ser compreendido enquanto a manifestação de uma *práxis* criativa, que, na medida em que é questionadora do real instituído, devolve à filosofia um lugar social importante, possibilitando que se torne um veículo de fomento de transformações sociais no cotidiano vivido.

(iii) apresentar um apanhado teórico sobre a ideologia, de modo a realizar uma leitura sobre o fenômeno gerencialista na Gestão Pública.

Um esboço da estrutura da tese, realizado segundo a ideia de Umberto Eco<sup>26</sup> (1988, p. 81) do “índice como hipótese de trabalho”, foi apresentado já no projeto de qualificação como ensaio geral para a tese.

<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Introdução Geral</b>	
Apresentação do tema da tese, da problematização e da justificativa. Também redigimos sobre a opção pela interdisciplinaridade, o objeto de análise, objetivos gerais e específicos do trabalho. Uma estrutura geral do texto, para apresentar seus direcionamentos é esboçada pelo índice como hipótese de trabalho (ECO, 1988).	
<b>TÓPICOS</b>	<b>REFERÊNCIAS DA PESQUISA</b>
Tema, problematização e justificativa do estudo	Adorno (1996, 2009); Alcadipani e Bertero (2014a); Almeida et al. (2008); Bronner (1997); Carvalho e Amantino-de-Andrade (2006); Castro (1978); Coelho (2006); Costa (2008); Covre (1982); Davel e Alcadipani (2003); Dowbor (1998); Eco (1988); Engels (1987); Fadul e Silva (2009); Faria (2010a, 2010b, 2010c); Faria e Meneghetti (2011a); Ferrarezi Jr.(2011); Fischer (1984a, 1984b); Flores (2007); Fourez (1995); Freitag (1990); Gil (2002); Hegel (2003); Ianni (2000); Iribarry (2003); Japiassu (1975, 2006); Japiassu e Marcondes (2006); Keinert (2000); Laville e Dione (1999); Marx (1982); Misoczky (2006); Matos (1993); Motta (1983,1990); Motta (1995); Nobre (2003); Paula (2001, 2005, 2008, 2012); Paula et al. (2010); Paiva (2009); Ramos (1984); Rosa e Alcadipani (2013); Santos (2003); Severino (2007); Souza (2000); Vieira, Câmara e Gomes (2014); Vilela (2006); Zwick (2011); Zwick e Baêta (2012); Zwick et al. (2012).
A postura reflexiva interdisciplinar	
Sobre o objeto de análise	
Objetivos e estrutura do texto	

continua...

<sup>26</sup> Quando aconselha a elaboração do índice como hipótese de trabalho, bem como da introdução e do título do trabalho como iniciais de uma tese, Umberto Eco refere que esses tópicos são os que os autores deixam para o fim e, ironicamente, questiona: “Começar pelo fim? Mas quem disse que o índice vem no fim? Em alguns livros aparece no início, de modo que o leitor faça desde logo uma ideia do conteúdo” (ECO, 1988, p. 81). Eco nos oferece pistas de que a formulação do índice como hipótese, ao ser o ponto de partida para uma tese, provoca efeito semelhante ao planejamento do roteiro de uma viagem, em que os pontos de cada cidade que almejamos conhecer aparecem brevemente resumidos, antecipando o que temos em mente fazer. E assim como a viagem, o roteiro da tese pode ser modificado ao longo do percurso, o que torna o índice algo sempre provisório, ou seja, até que se chegue ao fim da “viagem” poderá ser continuamente refeito.

<b>CAPÍTULO 2</b>		
<b>Por uma epistemologia crítica dos estudos em Gestão Pública</b>		
<p>O objetivo deste capítulo é apresentar as linhas de definição do marco teórico-metodológico para a análise tese. Constitui-se a explanação do processo de busca por uma perspectiva filosófica para a tese, que está instrumentalizada pelo debate sobre questões epistemológicas, ontológicas e metodológicas. Assim, constitui-se na nossa procura pelas bases para o caminho posteriormente percorrido. Ao elegermos a abordagem crítico-dialética como nosso direcionamento, discutimos as motivações da escolha por esse interesse.</p>		
<b>TÓPICOS</b>	<b>QUESTÃO NORTEADORA</b>	<b>REFERÊNCIAS DA PESQUISA</b>
Os aspectos ontológicos e epistemológicos	Que percurso ontológico, epistemológico e metodológico pode-se trilhar em uma tese que pretende criticar a naturalização histórico-ideológica de parâmetros teóricos e práticos na Gestão Pública brasileira, os quais expressam a sua condição danificada?	Abbagnano (1998, 1985); Adorno (2009); Adorno e Horkheimer (1997); Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2007); Burrell e Morgan (1979); Davel e Alcadipani (2003); Denhardt (2012); Eagleton (1997); Eco (1988); Faria (2010a, 2010b, 2010c, 2012); Fraga (2007a); Sánchez Gamboa (1998); Habermas (1971,1980); Horkheimer (1980); Japiassu (1975, 2002); Leite Jr. (2001); Malinowski (1978); Nobre (2004); Oliveira (1988); Paula (2008, 2012a, 2012b, 2014); Paula et al. (2010); Perius (2006, 2008); Pinto (1979); Seligmann-Silva (2003); Taylor (2011); Tiburi (1995); Vilela (2012).
As tipologias teórico-metodológicas		
A escolha pelo interesse crítico-dialético		
<b>CAPÍTULO 3</b>		
<b>A dialética negativa como abordagem metodológica</b>		
<p>O objetivo deste capítulo é apresentar a dialética negativa de Adorno (2009) como o percurso metodológico da tese. Compreendemos o método de Adorno como uma orientação adequada e coerente para pensar criticamente a Gestão Pública. Neste capítulo, dedicamo-nos à apresentação dos elementos pressupostos no método adorniano, os quais são os direcionadores para as discussões e as análises subsequentes. Ao final do capítulo, introduzimos as constelações integrantes do debate da tese.</p>		

continua...

TÓPICOS	QUESTÃO NORTEADORA	REFERÊNCIAS DA PESQUISA
Da dialética clássica à dialética negativa	Que caminho percorreu a dialética clássica até a dialética negativa? Quais os elementos pressupostos no método adorniano e para quais constelações de análise a realidade aponta?	Abbagnano (1998); Adorno (1992a, 2009); Adorno e Horkheimer (1997); Alves (1987); Aristóteles (2000); Brincat (2009, 2011); Bronner (1997); Bucco (2010); Buck-Morss (2011); Bronner (1997); Cirne-Lima (1996); Denhardt (2012); Duarte (2007); Eco (1988); Faria (2010a, 2010b, 2010c); Faria e Meneghetti (2011a); Ferrater Mora (1991); Fontana (2009); Fraga (2007a, 2007b); Freitag (1990); Gagnebin (2004); Gaulejac (2007); Hegel (1992); Japiassu (2002); Konder (1993); Leite (1980); Lefebvre (1983); Lefebvre e Guterman (2011); Llanos (1988); Maar (2006); Maranhão (2010); Martín (2013) Marx (1982); Merquior (1996); Motta (1990, 2001); Paula (2012a, 2014); Paviani (2001); Perius (2008); Platão (2000); Pucci (2012); Rüdiger (2004); Salomon (2000); Schütz (2012a); Schippling (2004); Seligmann-Silva (2003); Silva (2014); Silva (2006); Tar (1977); Tiburi (1995, 2005); Tragtenberg (1989, 2006); Türcke (2004); Vilela (2008, 2012); Zuin (1998).
A dialética negativa em seus elementos para a pesquisa teórica		
Constelações para o debate teórico-crítico: - Colonialidade - Poder - Ideologia		
Procedimentos de análise das constelações		
<p><b>CAPÍTULO 4</b></p> <p><b>Do colonialismo histórico à colonialidade simbólica: bases da recusa do não idêntico</b></p> <p>Este capítulo trata dos desdobramentos da constelação que nomeamos como colonialidade, remetendo aos primeiros elementos históricos que alicerçam as práticas contemporâneas de condução da Gestão Pública no Brasil. Enxergamos o colonialismo como um fenômeno multifacetado, enquanto a colonialidade, envolta em um complexo simbólico, é o seu resultado derradeiro. Intencionamos realizar aqui uma visita a fatos concernentes ao colonialismo por intermédio de categorias relevantes para compreender o processo de sua convergência à colonialidade. À medida que a análise da colonialidade se nutre de conexões de cunho histórico e conceitual, oferece lastro categorial que embasa e articula, tanto na dimensão material como simbólica, o debate das categorias de poder e ideologia.</p>		

continua...

TÓPICOS	QUESTÃO NORTEADORA	REFERÊNCIAS DA PESQUISA
<p>O colonialismo histórico: - a identidade colonial arraigada - de Estado colonial escravista a burguês capitalista - autoritarismo: princípio patrimonialista e desigualdade consequente</p>		<p>Adorno (1987, 2009, 1995, 1992b, 2010); Anderson (2004); Andrade (2012); Andreola (2007); Bariani Jr., (2011); Benjamin (1987); Camargo (2006); Carvalho (2009,1998); Carvalho (1983); Casanova (1995); Chauí (2000); Conceição (2001); Coronado (1997); Coronil (2005); Costa (2008); Costa (2012); Cunha (2007); Damatta (2003); Domingues (2004); Duarte (1939); Dussel (1993); Fanon (1968); Faoro (2001); Faria (2010c, 2009c); Fernandes (1976, 1965, 2004a, 2004b,1975); Fraga (2007b); Freire (1967, 1979, 1987, 2001); Freyre (2006); Giddens (1991); Habermas (2005); Harvey (2009); Hirano (2002); Hobsbawm (1995); Holanda (2012); Horkheimer (1980); Ianni (1996, 2004a, 2004b, 2000, 2010); Jordão e Castro Jr. (2013); Lander (2005, 1997); Laplantine (2000); Leal (1949); Lopez (1991,1988); Lovatto (2014); Lucas (2010); Maia (2009); Malinowski (1978); Martins (2013); Misoczky (2010, 2006); Motta (1990); Munanga (2004); Nabuco (1977); Oliveira (2005); Outhwaite e Bottomore (1996); Pinto (1960); Poulantzas (1985, 2007); Prado Jr. (2000); Quijano ( 1997, 2005) Ramos (2009, 1981, 1996); Rosa e Alcadipani (2013); Rosanvallon (1979); Saes (1985); Santos (2011); Sartre (1979); Seligmann-Silva (2003); Silveira (2003); Sodré (1984); Souza (2000, 2011); Taylor (2011); Taylor (1990); Teixeira, Saraiva e Carrieri (2015); Tragtenberg (2009, 1989, 1982, 2006, 2010); Vargas (2005); Wallerstein (2007); Weber (2009); Wolff (2004).</p>
<p>A colonialidade simbólica: -colonialidade do poder -colonialidade do saber</p>	<p>Que categorias podem ser coerentemente apontadas para compreendermos criticamente a conformação histórica da Gestão Pública brasileira?</p>	

continua...

<b>CAPÍTULO 5</b>		
<b>A Gestão Pública brasileira desde o Estado Novo: uma análise dialética negativa do poder burocrático</b>		
<p>Este capítulo trata do desdobramento constelatório do poder, com ênfase nos processos histórico-burocráticos do Estado brasileiro. Para tanto, se fazem pertinentes elementos significativos na constituição da burocracia do Estado brasileiro envolto no sistema de mercado capitalista global. Tematizamos os principais processos de reforma presentes no Estado brasileiro, que levaram à constituição e desenvolvimento danificado de aspectos relacionados ao poder, incluindo o burocratismo e a tecnoburocracia que se firmam neste momento histórico do Estado brasileiro.</p>		
<b>TÓPICOS</b>	<b>QUESTÃO NORTEADORA</b>	<b>REFERÊNCIAS DA PESQUISA</b>
<p>O despontar do Estado nacional capitalista e a razão burocrática - Burocracia do poder: reformas inacabadas e órgãos propulsores: Os três marcos burocrático-reformistas</p>	<p>Que categorias podem ser coerentemente apontadas para compreendermos criticamente a conformação do poder político-burocrático da Gestão Pública brasileira?</p>	<p>Abrúcio, Pedroti e Pó (2010); Adorno (2009,1995, 2002, 1992a, 2010); Adorno e Horkheimer (1997); Bariani Jr. (2010); Bastos e Fonseca (2012); Bresser-Pereira (1982, 1985, 2003); Brum (2009); Calil (2005); Carneiro (2015); Carvalho (1998, 2009); Chasin (2000, 1978); Codato (1997); Costa (2008); Costa (2012); Coutinho (1984); Denhardt (2012); Dias (2014); Brum (2009); Faria (2010c, 2010a, 2002, 2003); Faria e Meneghetti (2011b); Fernandes (1976, 2004a, 1975); Fonseca (2012a, 2012b); Fraga (2014); Garcia (1979); Gouvêa (1994); Haffner (2002); Harvey (2005); Ianni (1991, 1994, 2004a, 2010); Löwy (1998); Marineli (2014); Martins (1977a, 1977b, 1994); Marx (1989); Melo (2012); Mendes e Gurgel (2013); Mészáros (2007); Motta (1979, 1990); Motta e Bresser-Pereira (2004); Oliveira (2005); Ortiz (2009); Osborne e Gaebler (1994); Paço-Cunha e Rezende (2015); Paiva (2009); Paula (2005); Poulantzas (1985, 2007); Prado Jr. (2000); Ramos (2009, 1957); Reis (2015); Saes (1985); Santos (2005); Santos (2013); Schütz (2012b) Souza (2006, 2000, 2011); Toledo (1997, 2005); Tragtenberg (2009,1971, 1989, 2006, 2010, 2004); Vale (2006); Wahrlich (1984, 1974); Weffort (2003); Wellen (2012); Zwick et al. (2012)</p>
<p>Sobre os malabarismos reformistas na Gestão Pública brasileira - Poder da burocracia: compreendendo a incompletude</p>		
<p>Autocentralidade Inautêntica ampliada - Democratismo e estadania: anticategorias do convencional</p>		

continua...

<b>CAPÍTULO 6</b>		
<b>A ideologia da Gestão Pública brasileira: crítica dialética negativa à naturalização gerencialista</b>		
<p>Este capítulo surge como o desdobramento seguinte do segundo objetivo específico, pois aqui analisamos as questões ideológicas que permeiam a Gestão Pública e se constituem enquanto elementos naturalizados. O campo da Gestão Pública mantém-se fortemente arraigado à ideologia gerencialista que, importada do âmbito das empresas privadas, adquire importância pela naturalização de suas práticas no exercício do poder no Estado. Com relação a isto, verificamos uma contradição, uma vez que se encontram comprometidos os próprios princípios fundantes da esfera pública. Disso decorre um alinhamento que preserva determinadas estruturas pela construção de um pensamento hegemônico.</p>		
<b>TÓPICOS</b>	<b>QUESTÕES NORTEADORAS</b>	<b>REFERÊNCIAS DA PESQUISA</b>
<p>A ideologia como identidade e as contribuições da indústria cultural</p> <p>A razão gerencialista: identidade sistêmica do privado ao público - a ideologia gerencialista como ethos da empresa privada - a ideologia gerencialista e a falência do interesse público: arremates arbitrariamente ensimesmados</p> <p>Autocentralidade inautêntica ampliada e hipostasiada - Semiformação do gestor público: da aversão à crítica ao irrefutável sofrimento</p>	<p>Que categorias constituem a ideologia gerencialista da Gestão Pública no Brasil? De que forma se desenvolvem como identidade naturalizada da Gestão Pública brasileira?</p>	<p>Abbagnano (1998); Adorno (2009, 1995, 1972, 1992a, 1971, 2010, 1997, 1969); Alcadipani e Bertero (2014a, 2014b); Althusser (1985); Antunes (1999); Barros e Carrieri (2013); Belissa (2014); Bendassolli (2009); Bomeny e Motta (2002); Buarque (2012); Camargo (2006); Cardoso (1978); Carvalho, Carvalho e Bezerra (2010); Castro (2013); Chauí (2014); Coelho (2006); Costa (2012); Covre (1982); Crocco (2009); D'Araújo (1999); Dejours (2012); Denhardt (2012); Dews (1996); Enap (2012); Esaf (2015, 2013); Fadul et al. (2014); Farah (2010); Faria (1982, 2010c, 2010b); Fischer (1984a, 1984b); Foucault (2012); Freire (2001, 1987); Garcia (1979); Gaulejac (2007); Gramsci (2001); Gurgel (2003); Harvey (2009); Hobsbawm (1995); Horkheimer (2002); Ituassu (2014); Keinert (2000); Löwy (2010); Marcuse (1968); Marx (1989); Mészáros (2004); Motta (1992, 1990, 2001); Nicolini (2007); Nogueira (2011); Onuma, Zwick e Brito (2015); Osborne e Gaebler (1994); Pacheco (2002, 2000); Paula (2012a, 2005); Paula e Wood Jr. (2002); Pimentel et al. (2006); Rüdiger (2004); Safatle (2008); Schumpeter (1997); Schütz (2012); Silva (2008); Sodré (1984); Souza (2011); Tragtenberg</p>

Continua...

		(1978, 1971, 1989); Warhlich (1979); Wellen e Wellen (2010); Žižek (1996).
<b>CAPÍTULO 7</b>		
<b>Considerações Finais</b>		
<p>Nas considerações finais retomamos reflexivamente as discussões anteriores no sentido de delas reter, apreender e afirmar elementos analíticos e conceituais que possam contribuir para a elaboração de uma teoria crítica da Gestão Pública brasileira. Retomamos as principais contribuições do pensamento organizacional crítico que oferecem uma fundamentação de caráter crítico-emancipatório à Gestão Pública, para, a partir disso, sugerir algumas possíveis rotas a uma abertura emancipatória na perspectiva adorniana.</p>		
TÓPICOS	QUESTÃO NORTEADORA	REFERÊNCIAS DA PESQUISA
Sistematização dialética negativa da Gestão Pública danificada	- Que contribuições favoráveis a uma abertura emancipatória podemos encontrar na Gestão Pública mediante sua submissão ao pensamento organizacional crítico pelo método adorniano?	Adorno (2009).
Arremetimentos a estudos posteriores		
Para concluir		

Quadro 1 Índice da tese como hipótese de trabalho

Fonte: Elaborado pela autora com base em Eco (1988)

A elaboração do índice como hipótese para o trabalho da tese integra a modalidade da nossa investigação científica, a *pesquisa bibliográfica*, que “utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores”, no que seus “textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados” (SEVERINO, 2007, p. 122). Segundo Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é inerente a quase todos os estudos, porém há pesquisas que são desenvolvidas exclusivamente com base em fontes bibliográficas. Especialmente as pesquisas sobre ideologias e aquelas que visam análise de diversas posições a respeito de um problema são as que fazem parte de um desdobramento feito “quase exclusivamente mediante fontes bibliográficas” (GIL, 2002, p. 44).

Dado os objetivos traçados, é possível, em se tratando de um estudo vinculado às ciências sociais aplicadas, a realização de trabalhos eminentemente teóricos, notadamente no que tange a seu direcionamento à resolução de questões que atendem a fins práticos posteriormente. Na construção da tese, observamos os alertas de Eco (1988) quanto às precauções que devem ser tomadas para evitar excessos e generalizações: (i) não construir apenas uma visão panorâmica do assunto estudado e (ii) não resolver um problema amplo em poucas páginas.

O que almejamos é apresentar um confronto de autores, de modo a utilizá-los como referência para construir conhecimentos que possam ter maior alcance. Assim, no nosso avanço argumentativo, o intuito é que possamos construir, pela via metodológica da dialética negativa, que denuncia o soterramento do não idêntico, uma visão crítico-dialética sobre a Gestão Pública. No diálogo com os fatos, evidentemente, os autores críticos surgem em nosso estudo como pensadores de movimentos que buscavam vias de emancipação. Assim, podemos estabelecer um constante e interconectado diálogo também com movimentos sociais, cuja natureza fundante é, em si, a manifestação da crítica. Longe de um tema circunscrito exclusivamente à Ciência Política, a contestação social indica um questionamento que reflete, também, o resultado negativo de práticas reais da Gestão Pública, o que só não se pode compreender neste sentido se elas forem concebidas como atos meramente técnicos, o que já seria uma visão acrítica.

Integrante do processo de pesquisa bibliográfica, ressaltamos que a forma de coleta dos dados obedece às quatro etapas apontadas por Ferrarezi Jr. (2011): (i) identificação e seleção do material bibliográfico pertinente; (ii) leitura e fichamento digital do material, identificando-se as obras, autores e suas ideias centrais; (iii) elaboração de uma listagem de palavras-chave que facilite a localização dos temas no material fichado quando da escrita do relatório final; e

(iv) análise do conteúdo do material levantado para a elaboração das conclusões da pesquisa.

Seguindo esses passos de construção perseguimos, a exemplo de Souza (2000), o interesse sistemático de defender uma tese, sendo que a escolha das referências de pesquisa segue este intuito e, fundamentalmente, busca corresponder metodologicamente à dialética negativa (ADORNO, 2009). Assim como Souza (2000), que se coloca longe da construção de uma história do pensamento social brasileiro, tampouco queremos elaborar esse constructo ou algo semelhante na área da Gestão Pública, primeiro pelo que já nos alertou Eco (1988), e, segundo, porque não temos o propósito de trabalhar com todos os autores do campo da Gestão Pública ou do pensamento organizacional crítico. A delimitação do estudo a contribuições oriundas do pensamento organizacional crítico sobre a Gestão Pública, por si só, já evidencia nossa direção teórica específica.

Como parte da nossa perspectiva interdisciplinar, cabe observar que, na medida de nossas necessidades e alcance teórico, este estudo avança ao pensamento social brasileiro – campo teórico que compreendemos como aquele desenvolvido ao longo da história do Brasil, mais comumente associado, na atualidade, às áreas de pesquisa das Ciências Sociais e da História. É composto de intérpretes que interrogam a realidade social nacional em busca de respostas aos dilemas históricos e teóricos do nosso país, constituindo uma diversidade de análises, mas possíveis de ser ordenadas segundo orientações, pela diversidade de temas ou por suas perspectivas (IANNI, 2000). Santos (2003, p. viii) destaca que a noção de “*pensamento*” é utilizada no sentido da aplicação a “toda produção intelectual relativamente sistemática sobre a vida social”, constituindo-se em conceitos que compõem uma preocupação intelectual compartilhada e que convergem a um objeto de análise específico e comum.

Para Santos (2003), no caso do pensamento social brasileiro, os objetos estudados revelam, necessariamente, uma preocupação com o Brasil e, ao buscar interpretações do que é essa nação, surgem invenções, metáforas e símbolos para enfrentar suas questões sociais, políticas e econômicas. Dentre as ideias que interpretam o Brasil, surgiram desde aquelas que almejaram entender, retratar e discutir projetos, até outras mais ousadas, que nutriram profunda preocupação com a transformação. Estas últimas são aquelas que nos interessam em especial para o desenvolvimento de uma visão crítica da Gestão Pública.

Tal como certa vez advertiu Prestes Motta (1990), diante de nossa proposta de investigação, estamos conscientes de que a atitude reflexiva inerente ao estudo pode vir a ser vista com desconfiança, ou até mesmo como confusão metodológica. Porém, Adorno, na densidade e brilhantismo de sua obra (BRONNER, 1997)<sup>27</sup>, em seus argumentos introdutórios à dialética negativa, nos ampara ao assegurar que “o pensamento aberto não está protegido contra o risco de escorregar para o arbitrário; nada lhe garante que tenha se nutrido suficientemente com a coisa mesma para suportar esse risco” (ADORNO, 2009, p. 38). O pensamento reflexivo, que busca pela emancipação, não pode deixar de ser menos ousado do que aquele que se destina a um empreendimento capitalista. Este, em sua instrumentalidade, não deixa de se instalar em meio aos riscos dados e submete as pessoas a diferentes formas de dominação e exploração. Desmotivar o seu antagonico, o pensamento reflexivo, sob a pretensa desculpa de que possa vir a sofrer adversidades seria, possivelmente, encarado pelos mais criticamente situados no mundo como uma covardia teórica em meio à panaceia de necessidades que ele precisa suprir. Deixar que se renda,

---

<sup>27</sup> Bronner (1997, p. 219) assim analisa os desdobramentos da obra de Adorno: “é possível que ele tenha sido o mais deslumbrante de todos. Seu estilo dialético, seu domínio do aforismo dialético e seu vigoroso ataque à banalidade e à repressão transformaram Theodor Wiesengrund Adorno naquele que, até morrer, em 1969, aos 66 anos de idade, talvez tenha sido o mais instigante e, com certeza, o mais complexo representante da teoria crítica.”

mais uma vez, às perspectivas da racionalidade capitalista dominante é, enfim, um ato que arruína a crítica reflexiva, a ousadia teórica e a utopia concreta<sup>28</sup>.

Para nos defendermos de possíveis riscos e nos assegurarmos de alguma garantia, dedicamos os capítulos dois e três à discussão onto-epistemo-metodológica. Porém, reconhecemos que são limitações de qualquer investigação científica e, por conseguinte, também da nossa, as mesmas apontadas por Faria (2010a, p. 34-35), com as quais temos que lidar: (i) *o sujeito pesquisador*, quanto à falta de sensibilidade, conhecimento ou condições internas que possa haver na sua relação com o objeto; (ii) *a realidade investigada*, por não se revelar totalmente ao investigador, por mais profunda e exaustiva que seja uma análise; (iii) *a base teórica e metodológica*, no tocante a que existem restrições de acúmulo teórico e metodológico para apreendermos o real, o que pressupõe uma interação entre o sujeito e o objeto e (iv) *o instrumental*, em que há uma interferência quanto ao uso dos instrumentos físicos e funcionais. Os primeiros, em grande medida, já se encontram facilitados pelo aprimoramento tecnológico, enquanto que os outros dependem da linguagem e estrutura comunicativa, que nem sempre podem ser expressos de modo completo. Estas últimas são limitações advindas do elemento humano.

Podemos ainda qualificar *a reprodução da ordem* como uma limitação. Embora pretendamos enveredar pelos caminhos da crítica, segundo Bourdieu (1983) também esta pode ser vista como inerente ao funcionamento do próprio campo pelo simples fato de pertencer a ele. Mesmo que a crítica que propomos realizar contenha elementos externos à área da Gestão Pública, nos encontramos

---

<sup>28</sup> Numa interpretação de Ernst Bloch, a “utopia concreta” aparece como uma consciência dialética do que ainda não chegou a ser, mas visualizadora de uma possibilidade nova aberta para a frente, portanto, em uma direção emancipadora (MÜNSTER, 1993, p. 17-37).

sujeitos aos recortes impetrados pela *doxa*<sup>29</sup> que, em sendo sobremaneira radical, não permite perpetuar para além de um campo idêntico a ele mesmo. E este é um desafio constante do estudo que segue apresentado.

---

<sup>29</sup> A *doxa* refere-se ao conjunto de pressupostos reconhecidos e aceitos por um campo, que antagonistas reconhecem como evidentes e que estão no circuito consensual sobre o objeto de dissensão (BOURDIEU, 1983). Sobre o aspecto da reprodução em seus condicionantes históricos, podemos também tomar as palavras de Konder (1988, p. 9): “não podemos esquecer o fato de que os revolucionários são seres formados pela própria sociedade que estão negando, de modo que estão sempre marcados pelo mundo que desejam modificar”.



## CAPÍTULO 2

### POR UMA EPISTEMOLOGIA CRÍTICA DOS ESTUDOS EM GESTÃO PÚBLICA<sup>30</sup>

*Favorecer a condição humana: essa é a meta. A ciência não é uma atividade superior à qual a vida cotidiana deva submeter-se; a ciência deve, ao contrário, melhorar a vida cotidiana. Não fazer disso a meta não é apenas um fracasso moral, uma falta de caridade, mas também, e inextrincavelmente, um fracasso epistemológico.*

Charles Taylor, *As fontes do Self*

---

<sup>30</sup> Este capítulo teve uma primeira versão apresentada no XXXVIII Enanpad, em 2014, na divisão acadêmica de Estudos Organizacionais, área temática “Ontologia, epistemologias, teorias e metodologias nos estudos organizacionais”.

## **Introdução**

Dedicamos este capítulo ao debate do nosso percurso epistemológico. Não tratamos, ainda, sobre as especificidades da área da Gestão Pública, tendo em vista que aqui realizamos um debate cuja temática é o percurso teórico prévio que percorremos até alcançarmos a dialética negativa como melhor opção à investigação almejada. Nisto algum conhecimento da área está pressuposto e implicado. Ao expormos sobre esse caminho seguimos a ideia de Pinto (1979, p. 73) a respeito da necessidade da compreensão filosófica da pesquisa: “cabe ao pesquisador ter consciência desta condição original e inevitável, para em seguida pronunciar-se a favor de alguma das possíveis concepções que a história do pensamento oferece ou que sua razão seja capaz de elaborar”.

Como ponto de partida, falaremos sobre como concebemos a construção do conhecimento científico. O conjunto das reflexões que se seguirá trata sobre o percurso ontológico, epistemológico e metodológico a ser trilhado, que é consonante com a busca pela crítica da naturalização histórico-ideológica de parâmetros teóricos e práticos na Gestão Pública brasileira.

Acreditamos que todo o processo de construção do conhecimento científico requer um percurso que esteja coerentemente embasado em uma perspectiva epistemológica bem definida e que seja capaz de atender ao avanço da ciência e da sociedade na medida em que tenha relação com o seu contexto histórico. Na prática, significa que, para a construção de uma pesquisa, é necessário que seja delimitado um percurso epistemológico adequado, de modo que se estabeleçam princípios metodológicos e estratégias que conduzam a um contato apropriado com o objeto pesquisado. Para tanto precisamos levar em conta que “as formas de olhar a realidade dependem do esquema epistemológico, teórico e metodológico da investigação (...). A escolha de um esquema determina necessariamente os limites e as possibilidades da investigação” (FARIA, 2010a, p. 35).

Nisto, a liberdade de escolha do referencial teórico para a pesquisa é também fundamental, o que pressupõe autonomia intelectual do pesquisador para escolher seus caminhos, devendo limitar-se apenas pela questão do conhecimento em si e suas implicações sociais, além do necessário rigor e foco no tema abordado. Qualquer imposição para além desses parâmetros não condiz com o princípio da legitimidade exigido pela pesquisa científica, aspecto analisado por Eco (1988), que aponta, também, que o avanço do conhecimento passa a ser comprometido quando surgem restrições que inibem o trabalho do pesquisador.

Para que nos desenvolvamos como sujeitos críticos na academia, precisamos participar de um processo que promova um encontro que seja, de fato, frutífero com a apreensão de pelo menos uma área do que poderíamos chamar de ‘árvore genealógica do conhecimento’<sup>31</sup>. Como resultado, teremos não só uma pesquisa, mas um sujeito transformado por ter evoluído na direção de concepções inovadoras ao saber e à sociedade. Em um estudo de pesquisa fundamental, como o nosso, consideramos valorosa a dimensão da *formação*, que Paula (2012a) aponta no sentido adorniano (*Bildung*) como aquela capaz de transformar o indivíduo em sujeito que, também no sentido freireano, é aquele que carrega o ímpeto de ser ator de sua própria história.

Seja qual for a área estudada, acreditamos que a função da pesquisa científica é a de conduzir a descobertas que levem à formação integral, constituindo sujeitos capazes de romper com crenças ou modelos, sendo a formação pelo pensamento crítico o veículo para estes obterem o reconhecimento em sua alteridade. Embora estejamos sujeitos às limitações

---

<sup>31</sup> Não nos referimos, aqui, à imagem do século III, de “árvore da Ciência”, idealizada por Porfírio. Como aponta Fourez (1995), esta seria uma projeção correspondente a uma configuração hierárquica do saber. Ao utilizarmos a expressão intencionamos remeter a uma compreensão histórica da construção do conhecimento, que, segundo o autor, faz jus aos conhecimentos fundamentais como construções aplicáveis a uma diversidade de situações, sem categorizá-los como mais ou menos nobres que outros.

apontadas anteriormente, se o processo do conhecimento não permitir uma abertura em direção à ação reflexiva da subjetividade humana e o respeito à sua singularidade, os sujeitos críticos não se formam e, por conseguinte, poucas mudanças o conhecimento resultante é capaz de gerar na sociedade. Este conhecimento poderá, assim, estar carregado de vícios ao participar de resultados que, não raro, possam ser encomendados com vistas à manutenção de determinado *status quo*.

Além dos cuidados que preservam adequação a uma perspectiva filosófica, do anseio por uma formação crítica e a manutenção da liberdade de pesquisa, para ser científico todo estudo precisa apresentar uma coerência metodológica interna, independentemente de sua extensão. Esta coerência, porém, é preservada somente no momento em que seu autor adota uma postura de pesquisa que perpassa todo o seu trabalho. Além disso, é importante que seus escritos possam aflorar em sintonia com aquilo que acredita ser verdade para o avanço do conhecimento científico e da sociedade. Obviamente, precisamos pensar em que sentido o pesquisador quer que a sociedade avance. Porém, mesmo feita com a melhor das intenções, os resultados de uma pesquisa podem ter consequências incontrolláveis *a priori*, isto é, não mitigáveis.

Para evitar desfechos indesejáveis é preciso termos consciência de que as escolhas de pesquisa têm o potencial de interferir diretamente na realidade vivida. Tendo essa preocupação presente é que sentimos a obrigação de construir orientações para direcionar a nossa postura de pesquisa, esclarecendo os pressupostos que irão governar a interação com o nosso objeto de estudo.

Assim, neste capítulo procuramos apresentar argumentos que respondam a questão que nos fizemos assim que iniciamos a construção de um marco teórico-metodológico para a escrita da tese, a saber: Que percurso ontológico, epistemológico e metodológico pode-se trilhar em uma tese que pretende criticar

a naturalização histórico-ideológica de parâmetros teóricos e práticos na Gestão Pública brasileira, os quais expressam a sua condição danificada?

## 2.1 Os Aspectos Ontológicos e Epistemológicos

A discussão epistemológica mantém interface com a ontologia (estudo do ser) na medida em que esta remete à compreensão filosófica da ciência, que visa o estudo de seus fundamentos, no sentido de primar pela explicação quanto à natureza das afirmações, dos conceitos e da maneira como são elaborados (FARIA, 2012, p. 3). A ontologia é uma área complexa da Filosofia, que engloba inúmeras discussões<sup>32</sup>, porém foi erroneamente reduzida na análise organizacional por Burrell e Morgan (1979), que a classificaram como essência dos fenômenos do ser (*eidos*), situando as Ciências Sociais entre o nominalismo e o realismo. Ao recorrermos à história da Filosofia, verificamos que, na verdade, essas são posições (a nominalista e a realista) que se intensificaram no grande debate havido na Idade Média, envolvendo filósofos como Pedro Abelardo e Guilherme de Ockham, dentre outros, que estabeleceram discussões entre a linguagem e a materialidade (LEITE JR., 2001) visando responder à questão dos universais.

---

<sup>32</sup> Embora a ontologia de Lukács, que “culmina efetivamente numa teoria do gênero humano” (TERTULIAN, 1996, p. 55), seja hoje razoavelmente conhecida entre teóricos sociais, não é somente ela que fornece compreensões sobre a questão ontológica. Aliás, ela se constitui, na realidade, num rompimento com a história da ontologia tradicional. Fundada por Aristóteles como metafísica ou filosofia do ser enquanto ser, na Idade Média é representada pelo realismo essencialista na querela dos universais, na Modernidade é criticada por Kant e retomada, no século XX, em novas bases por Nicolai Hartmann, que influenciou, com Marx, a ontologia do ser social de Lukács, informada enquanto uma ontologia histórico-materialista contraposta ao idealismo lógico-ontológico de Hegel (LUKÁCS, 1978, p. 2). Uma das teses importantes de Marx nesse terreno foi afirmar que as categorias não são apenas recursos lógicos ou linguísticos, “mas formas de modos de ser, determinações de existência” (MARX, 1982, p. 18), isto é, possuem bases históricas e materiais.

Não pretendemos nos estender na recuperação desse debate, mas apenas registrar que o que se entende por ontologia enquanto problema dos universais circunda em torno do universo categorial que classicamente deu à ontologia o nome de metafísica, excluindo perspectivas críticas renovadoras do conceito, como as de Hartmann e Lukács. Que Burrell e Morgan tenham passado por cima desta questão é até compreensível, pois é o que predomina na literatura tradicional dos historiadores das ideias. Contudo, seguir essa orientação sem mais é tomar a não inclusão disso como posição correta e suficiente para a classificação epistemológica nessa área.

A epistemologia, por sua vez, é o que determina o posicionamento do pesquisador do ponto de vista do conhecimento, havendo, na sua escolha, uma remissão à compreensão ontológica que este possui. A escolha metodológica é uma decisão crucial, senão a mais importante, ao processo da pesquisa, pois é definidora dos seus direcionamentos. Conforme Faria (2012), não existe uma só forma, tampouco uma única verdade quanto à produção do conhecimento, sendo importante que se compreenda que existem, nos processos epistemológicos, diferentes guias para a pesquisa. E, nesse ínterim, é preciso manter a coerência epistemológica como

(...) a única garantia que o pesquisador possui de que o passeio pelas teorias possa ser realizado com pertinência, de que as conversas e os confrontos teóricos possam ser levados a cabo com o maior grau de objetividade possível e de que a direção da investigação possa ser seguida com convicção e equilíbrio (FARIA, 2012, p. 6).

Nesse sentido, abrimos um parêntese sobre a importância de localizarmos nosso estudo numa perspectiva epistemológica não positivista<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> O positivismo avançou tendo como base de seu surgimento o nome de Auguste Comte, em especial devido à criação do chamado positivismo social. Nascido da exigência de constituir a ciência como alicerce de uma nova ordem social e religiosa unitária, o positivismo social é conectado a uma forma de positivismo cujo embasamento

Vale lembrar que a crítica ao positivismo é uma das motivações epistemológicas de fundo da Teoria Crítica como um todo<sup>34</sup> e da obra de Adorno em particular que, com Horkheimer, rechaçou, num dos pontos articuladores da *Dialética do esclarecimento*, a absolutização técnica da ciência como uma recaída na mitologia (FRAGA, 2007b).

Os perigos da aplicação dos constructos positivistas às ciências sociais são, portanto, latentes, tendo em vista a impossibilidade de controlar completamente os resultados das pesquisas, muito menos seus reflexos na sociedade. E são, justamente, as interferências de certas pesquisas na vida social, reveladoras de que em nada a produção científica atende aos pressupostos da neutralidade, o que nos alerta sobre a obrigação do nosso compromisso, enquanto pesquisadores, para com o tecido social<sup>35</sup>. Ao contrário do que por muito tempo defenderam os teóricos associados ao positivismo, que seduziram grande parte da comunidade do campo social, a neutralidade científica é um mito, sobretudo porque o cientista dialoga com interesses políticos e ideológicos,

---

ainda é a metafísica, por deificar a matéria e cultuar religiosamente a ciência (ABBAGNANO, 1985, p. 118).

<sup>34</sup> Particularmente ilustrativa da polêmica dos frankfurtianos com o positivismo é a coletânea *La disputa del positivismo en la Sociología alemana* (ADORNO et al., 1973).

<sup>35</sup> Ao defender que a ciência precisa ser pensada também socialmente, Fraga (2011, p. 184) refere, como exemplo, o caso que nomeia como “tragédia de Einstein”, “o nome contemporâneo mais popular da história da Ciência”, que depois do horror da destruição vista em Hiroshima e Nagasaki arrependeu-se de ter incentivado a aceleração de pesquisas nucleares que culminaram na construção da bomba atômica. A decepção quanto aos resultados a que chegaram suas descobertas fez com que Einstein se voltasse a atividades pacifistas até o fim de sua vida. Ao analisar o impacto das intervenções científicas, Bourdieu (2004, p. 23) observa que Einstein seria um exemplo típico de deformação do espaço em torno de si, com suas descobertas tendo tocado a qualquer físico independente de sua interação com ele. A repercussão provocada no campo científico equipara-se a um “grande estabelecimento que, ao baixar seus preços, lança fora do espaço econômico toda uma população de pequenos empresários”. No entanto, nesta analogia precisamos levar em conta a distinção entre o jogo de mercado e o jogo com vidas humanas.

os quais governam desde a seleção do objeto de estudo, como afirma Japiassu (1975).

Mesmo Habermas (1980) defendeu tese semelhante, apresentando como um dos argumentos o fato de que não podemos desconectar o conhecimento do interesse, pois isso remete a uma ciência objetivista que, afastada da teoria, resulta em uma conexão ingênua entre enunciados teóricos e dados fatuais. A lógica positivista, portanto, cancela o próprio ideal liberador e emancipatório que os iluministas atribuíram à ciência, o que justificou o surgimento da Teoria Crítica como uma epistemologia antipositivista.

Neste contraponto antipositivista, temos que a unilateralidade de processos técnicos no saber da ciência moderna foi duramente criticada pelos filósofos da Escola de Frankfurt, em especial por Adorno e Horkheimer, que acusaram a criação de uma nova forma de dominação do homem pelo homem e do homem sobre a natureza. Desta maneira, para efeitos deste estudo, consideramos a não neutralidade dos indivíduos, uma vez que as Ciências Humanas e Sociais são entendidas como plenas de métodos mais dinâmicos, segundo assinala Oliveira (1988).

De outra parte, há uma construção ideológica nas ciências em geral, avaliada por Pinto (1979, p. 147) ao afirmar que “a ciência não surge ‘do nada’, mas do grau de conhecimento existente a cada momento e que se encontra em poder de certos grupos sociais, desenvolvendo-se em função de um fim comunitário”. Para ele, o direito de fixar os rumos da pesquisa científica está nas mãos de um determinado grupo que controla os programas de pesquisa havendo, inerente à decisão individual voluntária, também uma finalidade coletiva para que se chegue a uma determinada descoberta a ser aproveitada em benefício conjunto.

Segundo Eagleton (1997), a ideologia mantém uma possível relação com a conduta dos comportamentos sociais e com a própria formação dos seres

humanos em sociedade. Estende-se aos processos pelos quais os interesses de certos grupos são universalizados, naturalizados, racionalizados e legitimados em prol de certos modos de poder político. É preciso, portanto, uma epistemologia que discuta, em associação, conhecimento e interesses para que haja um processo de abertura emancipatória.

No que tange às discussões em Gestão Pública, isso não pode ser ignorado, sob pena de rechaçar a dimensão crítica, o que equivaleria à naturalização, por exemplo, da dicotomia entre política e administração que, por muitas décadas, foi e ainda tem sido, pelas correntes mais comumente associadas ao gerencialismo, defendido como padrão para o estudo e condução das decisões na área pública, segundo destaca Denhardt (2012). Porém, se a Gestão Pública ainda não se dissociou suficientemente de certas práticas, é porque permanece epistemologicamente envolta em ideologias que têm sido construídas e motivadas, tanto internamente, como captadas de outras esferas. Tendo optado pela inclinação epistemológica antipositivista, nosso estudo preserva maiores possibilidades para a defesa de uma construção teórica crítica que enfrente questões nevrálgicas do campo, como a exemplificada.

## **2.2 As Tipologias Teórico-Metodológicas**

Faria (2012) destaca que há dois polos pré-epistêmicos que movem a produção do conhecimento, sendo um deles voltado ao real e o outro ao ideal. Atinentes a esses dois polos, seis dimensões epistemológicas podem ser destacadas nos estudos organizacionais: positivismo, funcionalismo, estruturalismo, fenomenologia, materialismo histórico e pragmatismo. Ainda, para o autor, cada uma dessas dimensões oferta determinados desdobramentos em estudos organizacionais, sendo a Teoria Crítica da Escola de Frankfurt uma dentre as cinco subdivisões da dimensão epistemológica do materialismo histórico.

Numa compreensão também avessa à equivocada leitura de Burrell e Morgan (1979)<sup>36</sup>, Paula (2014), enxerga como modo de lidar com a questão da ciência o “círculo das matrizes epistemológicas”, numa interpretação de *Conhecimento e interesse*, de Habermas (1971, 1980). Quando à remissão às questões epistemológicas e metodológicas, essa construção de Habermas tem sido reportada pelas mais diferentes áreas, tendo merecido destaque no Brasil também pela interpretação de Sánchez Gamboa (1998), autor que se dedica a explorá-la no âmbito dos estudos em educação.

No entanto, a leitura de Faria (2012) remete a um modo alternativo de enxergar a construção de metodologias. Mesmo que passíveis de sumarização, as diferentes dimensões epistemológicas de produção do conhecimento apontadas pelo autor precisam ser entendidas como especialmente complexas em si. Diferentemente, nos estudos de Habermas (1971, 1980), aparece uma solução integradora dos interesses cognitivos. Ora, para sustentar uma abordagem crítica aos estudos em Gestão Pública, é mister que haja, na direção do que podemos denominar como ‘tipologia teórico-metodológica’, o atendimento a determinados interesses mais proximamente. Ao nos posicionarmos por uma tipologia em especial, defendemos uma versão de verdade e não podemos ignorar que os interesses são distintos entre dimensões epistemológicas diferentes. Com isso, temos que os interesses que nos movem servem de guias do conhecimento e que eles mediam construções teóricas cuja finalidade nunca é obter conclusões arbitrárias.

---

<sup>36</sup> Com relação ao livro publicado pelos autores, *Sociological paradigms and organisational analysis*, Faria (2012, p. 20 da versão original apresentada no Enanpad 2012) afirma que “trata-se de um texto que, não obstante o reconhecido esforço dos autores em resumir a literatura disponível, induz a erros crassos decorrentes de uma simplificação grosseira e arbitrária das dimensões epistemológicas, propondo uma matriz, com quatro paradigmas, confusa, sobreposta, inexata e que é construída sem a definição clara e precisa das categorias de análise e dos elementos constitutivos que a justificam”.

Contudo, não ignoramos que o processo norteador da construção do conhecimento deva abarcar responsabilidades axiológicas, ideológicas e epistemológicas (HABERMAS, 1980; SÁNCHEZ GAMBOA, 1998; PAULA, 2012b, 2014). Estas representam a importância que há em se dialogar com os valores e o modo como se versa sobre o conhecimento na análise do objeto de estudo. Se não percebermos que o debate sobre a Gestão Pública requer um plano de abrangência político, o elemento ideológico nos passa ao largo e a falsificação de conteúdos permanece obscurecida no nível da análise da ação coletiva.

Assim, axiologicamente, é importante compreender que os fenômenos são dimensionados por posições ideológicas. Portanto, a pesquisa em Gestão Pública necessita ser pautada pela questão valorativa de modo mais dinâmico, preciso e explícito, abarcando coerentemente a compreensão de dimensões que lhe são importantes. Segundo alertam Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2007, p. 54), precisamos atentar à falsa neutralidade das técnicas na investigação do objeto de pesquisa, dada a predominância do ponto de vista do pesquisador. Isso porque, ao nivelarmos uma determinada técnica a uma pesquisa, incorremos na condução do resultado em si, o que revela que a técnica não é neutra<sup>37</sup>. Há uma ilusão positivista de considerar operações “axiologicamente neutras” como também “epistemologicamente neutras”. Esta conduta motiva um efeito de deslocamento que impede o exame crítico da teoria do conhecimento sociológico implicada nos atos da prática (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 2007).

---

<sup>37</sup> Os autores trazem como exemplo a intencional afinidade entre técnica e pressupostos de Elton Mayo em suas pesquisas para a fundamentação da escola de relações humanas, referindo que, na busca por uma teoria, as escolhas de Mayo estavam dadas, inclusive a indiferença aos problemas de classe, ideologia e poder. O fato de hoje encontramos uma série de questionamentos quanto aos fundamentos adotados por Mayo, destacando-se em especial dos de Tragtenberg (1989), revela o quão frágil foram as suas opções metodológicas para sustentar a ideologia corporativa.

No caminho de busca por uma perspectiva crítica, atentamos, a partir da dimensão axiológica (de valores, que não é neutra), às demais, a epistemológica e a ideológica, de modo a definir uma abordagem sociológica que não soterre a reflexividade. Nesse ínterim, resguardados os riscos de possíveis limitações, precisamos seguir adiante e consolidar “preferências cognitivas e de lógica de pensamento, bem como preferências em relação a interesses” (PAULA, 2014, p. 14). A isso segue a necessidade em respeitar a natureza do estudo a ser conduzido ou, como nos indicará Adorno (2009) em seu método, o *primado do objeto* (*Vorrang des Objekts*). Dessa maneira, ao elegermos a perspectiva crítico-dialética como nosso foco, entendemos como principais interesses em voga o emancipatório e o de transformação social<sup>38</sup>.

### **2.3 A Escolha pelo Interesse Crítico-Dialético**

Do ponto de vista pedagógico, na medida em que se tem um interesse, este se encontra separado do objeto a ser apreendido ou dominado, podendo ser, também, um espectador dos fatos e neles intervir (ABBAGNANO, 1998, p. 578). Ao passo que declaramos como principal interesse nosso o enfoque crítico-dialético, nos conduzimos pelo fato de que as ideias que nos movem são aquelas que propõem algum nível de interferência. Mesmo em se tratando de realizar interferências em nível teórico, isso é algo valoroso, pois conceitos fundamentais poderão ser ressignificados, quando novos critérios de ciência desabrocham. No entanto, o desafio permanece em conjugar interesse e objeto numa dimensão de interação horizontalizada.

---

<sup>38</sup> Na versão preliminar deste capítulo (ZWICK, 2014), apresentamos uma investigação apontando as diferenças da perspectiva crítico-dialética em relação às demais (empírico-analítica e hermenêutica), sob o esquema habermasiano. No entanto, alertamos o leitor de que alguns direcionamentos que lá apontamos foram revisados, como se poderá ver, pela comparação daquele *working paper* com a redação desta tese.

O fato de reivindicarmos como nosso interesse a abordagem crítico-dialética nos leva a buscar aprofundamento, também, quanto ao próprio conceito de crítica, já tão requerida até o presente momento nesse estudo. Etimologicamente, a palavra *crítica* tem sua origem no termo grego *kritikós*, que designa faculdade de pensar, discernir e julgar. Tanto na língua alemã como na portuguesa, a palavra crítica possui raiz comum com a palavra crise (em alemão, *Krise*), sendo um termo de origem médica que, mais tarde, passou a ser relacionado às “transformações decisivas em qualquer aspecto da vida social” (ABBAGNANO, 1998, p. 222). A crítica, termo inerente ao pensamento filosófico ocidental foi, segundo Abbagnano (1998), inserida por Kant enquanto crítica da razão, sendo por ele percebida como uma das tarefas da Idade Moderna.

Para pensar a Teoria Crítica, Adorno não deixa de realizar reflexões sobre a raiz kantiana, como disserta Vilela (2012), embora tenha configurado um direcionamento próprio. De outra parte, é em *Dialética do esclarecimento*<sup>39</sup> que Adorno e Horkheimer (1997) defendem a crítica como tarefa da Filosofia e seu modo de existir. Segundo Seligmann-Silva (2003, p. 54), a crítica enquanto crítica da falsa totalidade se tornou premente diante da dor e do extermínio de milhares de pessoas durante a Segunda Guerra Mundial, sendo a escrita um dos momentos encontrados pelos filósofos para concretizar uma “espécie de grito congelado de horror”. Assim, para manter-se fiel ao ideário crítico, a teoria deve levantar como bandeiras, além da crítica, o desencantamento da ideologia, a luta por emancipação, autonomia e liberdade e, ainda, a preservação da memória do holocausto – numa alusão à tragédia do nazismo alemão –, para que nunca mais se repita tamanha catástrofe (SELIGMANN-SILVA, 2003).

---

<sup>39</sup> Em alemão, *Dialektik der Aufklärung*, título também traduzido como *Dialética do iluminismo*.

Diante dos constructos da dura realidade e filosofia alemãs, nos resta dizer que o ideário crítico – de cunho reflexivo, transformador e emancipatório – deveria ser perseguido e estendido aos mais distantes recônditos do planeta. Precisaria estar presente em todas as áreas da ciência, embora para Adorno e Horkheimer (1997) esta não deixe de ser, também, fruto do medo, assim como o mito, pois o progresso, mesmo no sentido mais amplo, o do pensamento, está sujeito à equação que caracteriza o esclarecimento, resultando na autorrepressão e na regressão.

Para Seligmann-Silva (2003), os autores da *Dialética do esclarecimento* compartilham do sonho romântico de uma ciência que teria as artes como modelo. E Adorno (2009) vai levar o seu projeto de salvação do singular ao extremo, quando desenvolve mais tarde, na dialética negativa, a concepção de *primazia do objeto*, que traduz o compromisso entre crítica do conhecimento e crítica da sociedade, numa visada crítica sobre o instituído.

No entanto, irresolutamente, nas ciências da Administração a postura verdadeiramente crítica é assumida por poucos pesquisadores (FARIA, 2010a). Davel e Alcadipani (2003) levantaram três critérios para a existência de estudos críticos na área no Brasil (visão desnaturalizada, desvinculação da performance e intenção emancipatória), os quais também são utilizados em explorações posteriores para construir a percepção a respeito desse arcabouço no campo, por Paula (2008) e Paula et al. (2010). A aplicação desses critérios de diagnóstico revela, nessas pesquisas, uma ocorrência de estudos críticos inferior a 8% do total de trabalhos publicados nas revistas e eventos dos períodos analisados<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Destacamos que, no conjunto, a orientação dos artigos considerados críticos foi composta, além da abordagem da mudança radical, de influências teóricas modernistas, pós-analíticas, feministas, da abordagem interpretativista e, ainda, por trabalhos “não enquadráveis” (representam crítica ao sistema, porém, sem que coubessem em nenhum dos critérios). Não é possível, portanto, a partir desses dados, obtermos um percentual exato de estudos realizados sob cada abordagem em específico. Mas é possível inferir

Segundo Faria (2010a), discriminada como radical, a postura crítica condiz com a investigação basilar dos fenômenos, ao passo que desvela dimensões de poder e controle capitalista, se constituindo numa postura epistemológica que denuncia o *status quo*. Ao assumir o marxismo como inclinação teórica, Faria (2010a) assessorou-se pelo discurso da Escola de Frankfurt, conhecida mais largamente como Teoria Crítica, e nos auxilia, valorosamente, na mediação de uma abordagem crítica aos estudos em Gestão Pública. Ao sermos parametrizados pelo berço dessa discussão, a Escola de Frankfurt ou *Institut für Sozialforschung*, podemos igualmente dimensionar a crítica a ser consolidada para a realização de nosso estudo.

Compreender os fenômenos pela dialética motivada pela Escola de Frankfurt significa buscar pela razão das coisas em si, o que equivale a perguntar-se ininterruptamente como é possível se chegar à compreensão da realidade. Para Kosik (1989), promove-se o oposto da sistematização doutrinária ou da romantização das representações comuns que, em Marx, seria a ideologia. Há, portanto, na ideia de *dialética do concreto* do autor, uma distinção entre existência real e formas fenomênicas da realidade, de modo que podem ser até contraditórias com o núcleo interno da lei do fenômeno investigado. Este exercício requer a destruição do pseudoconcreto, de modo que o mundo fetichizado da aparência seja enfrentado pela *práxis* humana revolucionária, que liberta da razão utilitária ao possibilitar a emergência da realidade em sua concreticidade.

De outra parte, é clássico o debate ensejado pela tradição frankfurtiana entre Teoria Tradicional e Teoria Crítica, aquela vista como ciência enformada (conformista, adaptativa, positivista) e esta perspectivando a *práxis* social libertadora. Assim, a Teoria Crítica opõe-se a praticamente todos os aspectos da

---

que trabalhos na Teoria Crítica ou Escola de Frankfurt são uma parte muito pouco representativa em meio a esse já restrito percentual.

Teoria Tradicional. Segundo Horkheimer<sup>41</sup> (1980, p. 136-137), “o que a teoria tradicional admite como existente, sem engajar-se de alguma forma: o seu papel positivo numa sociedade que funciona (...) e a confirmação através da posição do cientista, são questionados pelo pensamento crítico”.

Para Tiburi (1995, p. 30), “a Teoria Crítica existe como forma de autoconhecimento do homem contra o estado irracional das coisas com o qual compactua a Teoria Tradicional”. Nessa acepção, os indivíduos tornam-se sujeitos cognoscentes, com capacidade reflexiva de mudar a própria realidade e, ao fazê-lo, aderem ao processo de ação transformadora pela práxis. Ignorar tal proposta depõe a perspectiva crítica. Voltados à nossa realidade social, entendemos que toda forma de denúncia do sofrimento – a discriminação, a indiferença, os maus tratos, enfim, as ações que promovem desrespeito à dignidade humana – deva ser trazida a lume para nos constituirmos como indivíduos verdadeiramente críticos. No tocante à realidade organizacional, deve denunciar os mesmos fatores, além dos aspectos ideológicos que fundamentam as próprias teorias que as governam.

Não se trata, portanto, de qualquer Teoria Crítica, escrita e pensada no genérico. Embora na atualidade se possam contar com diferentes modelos de Teoria Crítica, originariamente Horkheimer a defendia como partícipe do campo teórico de Marx, na medida em que ele é capaz de levar à compreensão do mercado capitalista, analisando a distribuição de poder político e a riqueza (NOBRE, 2004). Porém, segundo Nobre (2004), com os desdobramentos da Escola de Frankfurt, a Teoria Crítica passou a ser abordada por intermédio de duas grandes linhas, sendo a primeira fundada na *Dialética do esclarecimento*,

---

<sup>41</sup> Benhabib (1996, p. 78) analisa que as reflexões de Horkheimer se dão em um período de derrota do movimento da classe trabalhadora alemã, não havendo esperanças a respeito de uma experiência de socialismo. Constitui-se este um período em que parece cada vez mais remota a relação entre verdade teórica e práxis política de determinados grupos sociais. Assim, “em vez de uma aliança com as forças progressistas da sociedade, (...) Horkheimer passou a enfatizar o valor da atitude crítica do pensador”.

de Adorno e Horkheimer (1997), que diagnosticam a racionalidade burocrático-instrumental da sociedade capitalista, e a outra centrada no modelo comunicativo de Habermas.

Para Nobre (2004), o constructo habermasiano se contrapõe à posição, denominada aporética, de Horkheimer e Adorno, tentando reverter o diagnóstico deles de que o modelo de emancipação permanece bloqueado. Assim, conforme Nobre (2004, p. 56), Habermas defende o abandono das formulações originais de Marx em favor do paradigma comunicativo, norteado de uma “reprodução simbólica” da sociedade. Nesse sentido, elabora-se um dimensionamento comunicativo mediado por aquilo que se consegue, efetivamente, comunicar num mundo em que as condições reais seriam simétricas. O trabalho pela simetria seria constante e uma tarefa desempenhada a todo o momento dentro das condições dadas, não enfrentando de modo revolucionário a estrutura capitalista.

Ao delimitar essas como as duas avenidas da Teoria Crítica, Nobre (2004, p. 58) assinala suas diferenças:

É grande a distância, entretanto, a separar essas formulações de Habermas da enunciação original dos princípios fundamentais da Teoria Crítica tal como realizada por Marx. Entre outras, uma das consequências mais imediatas dessa reformulação dos parâmetros críticos por Habermas é a de que “emancipação” deixa de ser sinônimo de “revolução”, de abolição das relações sociais capitalistas pela ação consciente do proletariado como classe. O que terá como contrapartida, por exemplo, uma valorização dos potenciais emancipatórios presentes nos mecanismos de participação próprios do Estado democrático de direito, que é o principal objeto de investigação dos trabalhos de Habermas a partir da década de 1990.

Tendo presente esta distinção entre os dois principais projetos de Teoria Crítica, torna-se importante posicionarmo-nos frente a eles. Embora, como ‘taxonomia epistemológica’, o constructo de Habermas (1980) possa ser interessante, enquanto projeto teórico-político, ou seja, comparativamente ao

que Faria (2010a, 2010b, 2010c) qualifica como análise de uma “economia política do poder” ao tratar criticamente das teorias administrativas, ele nos desampara<sup>42</sup>.

Ao elegermos como nosso direcionamento a abordagem crítico-dialética<sup>43</sup>, pressupomos que nossos anseios sejam mais adequadamente amparados por meio da dialética negativa de Adorno, pois é um projeto que “pretende pensar a dialética, núcleo da filosofia, sem sistema” (PERIUS, 2008, p. 61), se constituindo na exacerbação da negatividade dialética de Marx, que já intentara romper com a dimensão teleológica<sup>44</sup> da dialética de Hegel. Ao defendermos uma epistemologia crítica para os estudos em Gestão Pública, como aqui argumentamos, trazemos à tona a importância de dedicarmos um cuidado especial no que tange à reflexão sobre o processo epistemológico que norteia uma pesquisa. Entendemos que a fundamentação de uma tese doutoral precisa firmar-se epistemologicamente e apresentar esse caminho ao seu leitor, para que compreenda as motivações do pesquisador, pois suas lentes teóricas contribuem, ao fundo, decisivamente aos resultados. Na nossa associação ao interesse crítico-dialético, mostrando os caminhos para esse encontro,

---

<sup>42</sup> À medida que, em nossa pesquisa, pretendemos analisar a dimensão simbólica dos constructos da Gestão Pública através do que iremos qualificar como “constelação ideológica”, este se une, como outro elemento, para dissociarmo-nos da perspectiva habermasiana em nossas análises, no conjunto do nosso estudo.

<sup>43</sup> Vale lembrar que seguindo a interdisciplinaridade que a Teoria Crítica herda de sua origem na teoria social de Marx, Adorno (2004) preconizava que a Filosofia sempre deve se manter próxima da Sociologia e vice-versa. Não por acaso abordagens epistemológicas mais tradicionais ou sob a influência do positivismo, corrente que a Teoria Crítica combateu como seu principal oponente metodológico, estranham tal posição porque supõem uma classificação do saber limitada ao paradigma disciplinar.

<sup>44</sup> Um pensamento teleológico é o que relaciona um fato com sua causa final. O idealismo hegeliano compreende a história sem sujeito, o que leva ao determinismo e à linearidade. Embasado na *Dialética do esclarecimento*, de Adorno e Horkheimer, Perius (2006, p. 56) analisa que “a tradicional concepção de história enquanto progresso linear a formas cada [vez] mais elevadas de humanidade – história como progresso – é frontalmente negada pela barbárie absoluta que se manifesta em pleno seio da civilização ocidental no século XX”.

procuramos não apenas seguir uma intuição “autodidática”, mas também primar pelo rigor acadêmico, bem como expor a trajetória até uma opção metodológica que nos permite atentar à primazia do real. É justamente a realidade, e não a ciência, que precisa ser considerada, mesmo que isso signifique assumir certos enfrentamentos (FARIA, 2012). Mediados por esses argumentos que exploramos a dialética negativa em seus elementos e como método para a condução da nossa pesquisa.



### **CAPÍTULO 3**

#### **A DIALÉTICA NEGATIVA COMO ABORDAGEM METODOLÓGICA**

*Lá onde o pensamento se projeta para além daquilo a que, resistindo, ele está ligado, acha-se a sua liberdade. Essa segue o ímpeto expressivo do sujeito. A necessidade de dar voz ao sofrimento é condição de toda verdade.*

Theodor W. Adorno, *Dialética negativa*

## **Introdução**

Neste capítulo seguimos no aprofundamento da fundamentação de nossa perspectiva metodológica, em busca por respostas a duas questões que dão sequência à pergunta levantada no primeiro capítulo: que caminho percorreu a dialética clássica até a dialética negativa? Quais os elementos pressupostos no método adorniano e para quais categorias ele nos aponta na análise pretendida? Ao tratar da primeira questão em linhas filosóficas gerais, passamos a nos dedicar à segunda de modo a apresentar a dialética negativa como uma proposta teórico-conceitual e metodológica para pensar criticamente a Gestão Pública.

Assim, para refletirmos a respeito dos elementos teóricos que integram nossa abordagem crítica específica, a dialética negativa, vamos explorar alguns antecedentes do pensamento dialético, para entender sua importância como uma epistemologia para a produção do conhecimento em Gestão Pública. Em seguida, apresentamos os elementos constituintes da dialética negativa para, diante do debate sobre os seus aspectos metodológicos, levantarmos as constelações e as categorias chave de análise para dar consequência contitudística à intencionalidade crítica do estudo.

### **3.1 Da Dialética Clássica à Dialética Negativa**

Derivada do termo grego *dialetiké*, a palavra *dialética* significa a arte do diálogo e da discussão (LLANOS, 1988), empregada na resolução de divergências de opiniões, embora nem sempre ela se apresente como um confronto entre dois interlocutores, podendo se dar dentro de um mesmo argumento (FERRATER MORA, 1991). No sentido filológico, para os gregos a dialética integrava o cotidiano linguístico, formalizando-se como um processo metodológico ou ontológico (PAVIANI, 2001).

O importante para nós aqui é ter presente que a Dialética, por trabalhar com opostos não construídos *a priori*, contém

sempre um momento que é *a posteriori* e contingente. Dialética é um conhecimento que vai buscar na História seus conteúdos e é, exatamente por isso, um conhecimento que está sempre inserido na História, remetendo a verdades atemporais sempre de volta à História onde elas se encarnam (CIRNE-LIMA, 1996, p. 153).

Numa acepção moderna, a dialética seria o modo de pensar as contradições da realidade, a qual é contraditória em sua essência e está sempre em transformação (KONDER, 1993). Heráclito de Éfeso é considerado o pai da dialética, responsável por apresentar seus primeiros traços quando define a realidade como uma tensão entre Ser e Não Ser, ou tese e antítese, que se reconciliam através de uma síntese. Considerado o pensador mais radical da Grécia antiga (540-480 a.C.), é em Heráclito que encontramos a dialética como transformação e movimento, o que aparece expresso em sua famosa afirmativa de que não se pode entrar duas vezes no mesmo rio porque suas águas não são mais as mesmas, tampouco quem nelas entrou é o mesmo que outrora (KONDER, 1993). Nessa compreensão, tem-se como ponto de partida da dialética o problema de concepção da realidade, da *physis*, que, em sua fluidez, pressupõe implicitamente, já em Heráclito, uma recondução à síntese (PAVIANI, 2001).

Mas as origens da dialética como modo de pensar remontam aos tempos de Platão, filósofo que está no início do conhecimento teórico em sentido filosófico e científico. É nele que se impõe a exigência de síntese da dialética, a qual é dada *a priori* pelos temas de seus diálogos (PAVIANI, 2001). Podem ser encontradas duas formas de dialética em Platão: (i) como método de ascensão para o inteligível, que integra diferentes operações, mas as considerando partes de uma mesma operação, de modo a transitar do múltiplo ao uno; e (ii) como método de dedução racional, na medida em que permite discriminar ideias entre si, embora se tenha nisto um problema quanto a relacioná-las, para o que uma

solução apontada é estabelecer uma hierarquia de ideias e princípios (FERRATER MORA, 1991).

Desse modo, em Platão ainda temos uma dialética que, passada de conceito a conceito até alcançar os mais gerais, representa a chegada a princípios que possuem um valor metafísico<sup>45</sup>, a exemplo do trato que o filósofo destina para *A República*<sup>46</sup> (LLANOS, 1988). Contudo, Platão já a apresenta tanto pela faceta da técnica (discurso) como da ciência (razão), quanto a qual afirma: “o método dialético é o único que rejeita as hipóteses para atingir diretamente o princípio e consolidar suas conclusões, e que puxa brandamente o olho da alma do lamaçal bárbaro em que vivia atolado, a fim de dirigi-lo para cima” (PLATÃO, 2000, p. 346). Nestas circunstâncias,

A dialética de Platão não é um método simples e linear, mas um conjunto de procedimentos, conhecimentos e comportamentos desenvolvidos sempre em relação a determinados problemas ou “conteúdos” filosóficos. O caráter processual da dialética platônica inclui, ao contrário do que alguns pensam, procedimentos lógico-analíticos. A argumentação dialética possui características próprias, porém, ela não existe sem o apoio de outros atos de conhecimento, como o lógico e o hermenêutico (PAVIANI, 2001, p. 13).

Numa visão mais abrangente, já nesse período da história, o pensamento dialético seria aquele fundado no que o lógico considera absurdo ou impossível, vendo nisto um ponto de partida e inserção no inteligível concreto (LEFEBVRE,

---

<sup>45</sup> Entendido como “aquele que vê na natureza um ocasional conglomerado de objetos e fenômenos independentes e isolados uns dos outros. Supõe a natureza em estado de repouso e imobilidade” (LLANOS, 1988, p. 13).

<sup>46</sup> Entrementes, é pelo *Mito da caverna*, do sétimo Livro de *A República*, que Platão descreve toda uma “ontologia da participação”, exaltando a liberdade e o esclarecimento em forma de anedota: quando sai da caverna, o homem “sabe que as sombras são apenas sombras (...) de meros simulacros. A realidade realmente real é a realidade da luz do sol, a realidade das coisas mesmas à luz do sol. Todo o resto são sombras e ilusões. O homem, quando se liberta das amarras que o mantêm preso, se descobre livre e vidente, ele vê então a realidade que é realmente real, a luminosa realidade das Ideias. Ele nunca mais confundirá a realidade com a sombra do simulacro da realidade. Quem viu a luz sabe” (CIRNE-LIMA, 1996, p. 47).

1983). De fato, a lógica dialética preserva um caráter aporético, refutado pela lógica tradicional, e, ao invés de se preocupar com a exposição em abstrato, direciona-se ao processo da pesquisa pelo pensamento reflexivo (SALOMON, 2000). Contudo, segundo Paviani (2001), na definição de Hegel e Marx, a dialética passa a se apresentar como estrutura da realidade, resguardando-se, obviamente, as distinções conceituais entre ambos os filósofos.

A dialética hegeliana é definida mais precisamente como uma descrição da estrutura do Ser, de sua realização e aparecimento. Para ele, um Ser ontologicamente dialético significa que ele é uma totalidade, estando, portanto, nele implicadas a identidade e a negatividade (LEFEBVRE, 1983). Para Llanos (1988), Hegel retoma a palavra dialética em sentido favorável, numa oposição a Kant, tornando o método dialético uma forma de pensar de contornos revolucionários. Apesar disso, em sua lógica idealista a dialética termina por desempenhar um papel univocamente positivo, em que o real, posto pelo ideal e tomado sempre como abstrato, precisa aparecer de modo que se negue a si mesmo, pois se apresenta como realidade morta e esvaziada de sua própria substância (FERRATER MORA, 1991). Ainda que a lógica dialética hegeliana, sem linguagem e com atenção ao primado do sujeito, esteja agindo em busca da síntese (ADORNO, 2009), na base de sua dialética há uma ontologia do real, que se baseia “numa vontade de salvação da própria realidade no que tenha de positivo racional” (FERRATER MORA, 1991, p. 108). Afinal, para Hegel interessa a realidade realizada ou efetiva, aquela que foi mediada pela dialética.

Lefebvre e Guterman (2011, p. 39)<sup>47</sup> destacam que Hegel mantém as leis da dialética num “esquema triangular fechado”, estabelecendo uma “síntese que

---

<sup>47</sup> O texto de Lefebvre e Guterman é dos anos 1930, destacado pela edição brasileira como dos mais criativos e polêmicos escritos sobre a dialética materialista, com afirmações que contraditam com leituras de muitos marxistas e hegelianos num debate em que o consenso é conhecidamente escasso. A respeito da discussão entre os próprios hegelianos sobre a natureza fechada ou aberta, necessária ou de liberdade do sistema

conserva integralmente os contrários” e se estabelece rigidamente sobre tese e antítese, num “círculo fechado” dentro do “sistema”. Além disso, segundo os autores, Hegel preserva em sua dialética uma “construção especulativa”, uma “hierarquia imóvel” e uma “totalidade fechada”, além de uma negatividade apenas formal.

A dialética hegeliana contém pressupostos que, mais adiante, Adorno irá contestar em suas obras. Adorno entende que Hegel sufoca a individualidade no princípio de identidade que a Ideia opera no sistema do todo. Por isso Adorno (1992a, p. 42) declarou, contra a tese de Hegel<sup>48</sup>, que “o todo é o não verdadeiro”, e articulou sua filosofia negativa partindo da primazia do objeto, pensando com o conceito para além do conceito como uma forma de resistir ao caráter sistematizante do idealismo hegeliano, contra o que preconizou o conceito decisivo de *não idêntico* (*Nichtidentische*).

Diferentemente do idealismo hegeliano, o método dialético marxiano não segue uma fenomenologia especulativa da Ideia que se realiza no mundo, sendo famosa a chamada inversão materialista que Marx retoma de Feuerbach contra Hegel. A visão de Marx seria o resultado de uma apropriação do real concreto, ponto de partida que se desdobra no concreto pensado, que viabiliza “compreender o fenômeno das mudanças históricas (materialismo histórico) e das mudanças naturais (materialismo dialético)” (FERRATER MORA, 1991, p. 108).

---

filosófico de Hegel, ver o capítulo “Hegel e o sistema da dialética”, de Thadeu Weber (1993, p. 15-45). Contudo, é inegável que a dialética negativa de Adorno, já em sua primeira linha, inscreve-se como discrepante e como uma crítica radical à dialética sistêmica presente na tradição filosófica e em Hegel.

<sup>48</sup> “O verdadeiro é o todo. Mas o todo é somente a essência que se implementa através de seu desenvolvimento. Sobre o absoluto, deve-se dizer que é essencialmente *resultado*; que só no *fim* é o que é na verdade. Sua natureza consiste justo nisso: em ser algo efetivo, em ser sujeito ou vir-a-ser de si mesmo” (HEGEL, 1992, p. 31). Para Hegel esse fim está pressuposto desde o começo como essência que preside e converte a si o próprio processo. Por isso, uma lógica que se autopõe como princípio, que se desdobra na diferença e que a converte de novo à sua identidade.

Para Marx, a análise dialética é pensada a partir do fundamento material e histórico do modo de produção social, o que ele chamou de infraestrutura, que condiciona as demais formas ideológicas e o modo de vida como um todo. Para ele, “não há produção sem contradição, sem conflito, a começar pela relação do ser social (o ‘homem’) com a natureza através do trabalho” (LEFEBVRE, 1983, p. 19), elemento de base que se reflete em toda a sua teoria.

Isso aparece de modo diferente em Adorno, cuja análise teórica, embora sem descuidar do preceito materialista e mesmo do que as condições do trabalho espelham na cultura, concentra-se primordialmente numa teoria geral de crítica da cultura, que Merquior (1996, p. 450) chamou de “marxismo da superestrutura”. Para Faria e Meneghetti (2011a), Adorno não adere ao método de Marx, embora o pareça quando se utiliza de termos como a *primazia do objeto*. Porém, o filósofo lhe serve como inspiração e podemos considerar Adorno um marxista heterodoxo. Não é propriamente que Adorno não considere a determinação da superestrutura pelo modo de produção social e econômico, mas as suas análises não se centram nesse viés marxista tradicional<sup>49</sup>.

É sabido que a dialética ficou sumariamente conhecida por três leis que se articulam numa estrutura triádica que se movimenta em espiral: leis da negação da negação, passagem da quantidade à qualidade e luta dos contrários (FERRATER MORA, 1991, p. 108), que são inscritas nos níveis moventes de

---

<sup>49</sup> Na *Dialética do esclarecimento*, escreve com Horkheimer, numa tese de orientação claramente materialista: “São as condições concretas do trabalho na sociedade que forçam o conformismo e não as influências conscientes, as quais por acréscimo embruteceariam e afastariam da verdade os homens oprimidos” (ADORNO; HORKHEIMER, 1997, p. 47). Contudo, é preciso considerar que o Instituto de Pesquisa Social nasceu em meio à crise da derrota da revolução alemã nos anos 1920 e do problema do conformismo do proletariado, que impressionou seus teóricos e os conduziu a tematizarem em profundidade a questão de por que, apesar de suas desgraças, o capitalismo sobrevive, donde o seu foco mais centrado em questões ditas superestruturais.

tese, antítese e síntese<sup>50</sup>. Faria e Meneghetti (2011a) defendem que as leis da dialética aparecem em Adorno, mas sem a sua força filosófica intrínseca e os propósitos prescritivos que revelavam. Adorno, diferentemente, visa livrar a dialética das formas afirmativas e fechadas, anunciando a vigilância contra o pensamento tradicional que favorece formas autoritárias de racionalização, as quais, sem questionamento, levam ao acobertamento das contradições.

O pensamento adorniano se insere em um caminho não dogmático porque, sendo crítico do marxismo ‘oficial’ praticado nos países do Leste Europeu, “não segue a rigidez de um materialismo que ele considera ideologizante e superficial” (FARIA; MENEGHETTI, 2011a, p. 121). Essa postura teórica de Adorno tem a ver, também, com o contexto histórico em que viveu, tendo observado, do lado da esquerda, o fenômeno do estalinismo e, do lado da direita, os fenômenos do nazismo e do fascismo<sup>51</sup>, cujos horrores da II Guerra foram motivo de fundo do seu livro escrito com Horkheimer em 1947, *Dialética do esclarecimento*, no qual se colocaram a questão de saber por que o

---

<sup>50</sup> Cirne-Lima (1996, p. 20-21) refere que “um dos exemplos mais belos de dialética, muito conhecido na Antiguidade, mas raramente mencionado hoje em dia, é o movimento de *filesis*, *antifilesis* e *filía*, ou seja, o movimento dialético que leva de um amor inicial, que propõe e pergunta, passando pelo amor que, perguntado, responde afirmativamente, para chegar ao amor que, amando, se sabe correspondido, amor este que, sendo sintético, não é mais exclusivamente de um ou de outro dos amantes, e sim unidade de ambos. Os gregos chamavam isso de *filía*, amizade”. Estariam aí os três níveis tradicionais da dialética: tese, antítese e síntese.

<sup>51</sup> “É uma tendência que surge na fase imperialista do capitalismo, que procura se fortalecer nas condições de implantação do capitalismo monopolista de Estado, exprimindo-se através de uma política favorável à crescente concentração do capital; é um movimento político de conteúdo social conservador, que se disfarça sob uma máscara ‘modernizadora’, guiado pela ideologia de um pragmatismo radical, servindo-se de mitos irracionais e conciliando-os com procedimentos racionalistas-formais de tipo manipulatório (...). Seu crescimento num país pressupõe (...) uma preparação reacionária (...) e pressupõe também as condições da chamada sociedade em massas de consumo dirigido, bem como a existência nele de um certo nível de fusão do capital bancário com o capital industrial, isto é, a existência do capital financeiro (KONDER, 1977, p. 21).

esclarecimento, que havia prometido conduzir os homens à emancipação, dava mostras de afundar a humanidade numa nova barbárie.

Ao localizar continuidades e rupturas entre Hegel e o jovem Marx, Facundo Martín (2013) defende que a dialética original de Marx transcendia a relação de tipo especulativo entre sujeito e objeto, contendo, por isso, um componente negativo que precederia o de Adorno. Nessa perspectiva, a noção marxiana de dialética já era próxima a ideia do não idêntico: “operam já no jovem Marx algumas das invectivas antiidentitárias da dialética negativa” (MARTÍN, 2013, p. 58). Em síntese, a filosofia negativa, que possui algumas raízes em Marx, é a que passa a ser anunciada com mais força pela dialética de Adorno, o que a leva a se transformar em um projeto ontológico e metodológico que preserva de um modo peculiar o interesse pela emancipação e pela transformação social.

### 3.2 A Dialética Negativa em seus Elementos para a Pesquisa Teórica

Às vezes a tese pode ser vivida como uma partida a dois: o autor que você escolheu não quer confiar-lhe o seu segredo, terá de assediá-lo, de interrogá-lo com delicadeza, de fazê-lo dizer aquilo que ele não queria dizer mas que terá de dizer. Às vezes a tese é um *puzzle*: você dispõe de todas as peças, cumpre fazê-la[s] entrar em seu devido lugar (ECO, 1988, p. 170).

Dada a complexidade de Adorno, o nosso caminho metodológico pode ser comparado a um quebra-cabeças, sobre o qual nos debruçamos neste tópico para montar sua imagem à medida que explicitamos os elementos pressupostos<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Nos referimos, geralmente, a *elementos pressupostos* na dialética negativa de Adorno, expressão metodológica de seu pensamento dialético maduro, no duplo sentido de reconhecer a diversidade não linear de sua teoria, mas sem tratá-la como um feixe de dispersões isoladas, desprovidas de um sentido crítico articulado entre si. Ainda que a dialética negativa lhe perfaça uma obra homônima, nem por isso os elementos dessa obra são exclusivos ou não se comunicam com os de outras obras, que lhe são ou estão, por assim dizer, partícipes ou pressupostos. Com efeito, a “dialética negativa é o centro

no método dialético negativo. Este esforço conta com um limitado auxílio da área, pois já no início da pesquisa constatamos que teses em Administração fundamentadas metodologicamente na dialética negativa não são comuns.

A começar pela dialética, seu uso na Administração tem enfrentado a naturalização dos fenômenos organizacionais, que se expressa em estudos predominantemente tecnicistas. Segundo Maranhão (2010), esse direcionamento objetivador leva a acreditar que se está realizando uma pesquisa que representa fielmente a atividade organizacional quando, na realidade, ela é uma forma de representação social. Tal configuração remete ao positivismo. A dialética, ao contrapor esse ideário, contribui em seu método para “afastar o pesquisador de incorrer no erro de ser dominado pelos dados que vão surgindo, perdendo sua postura reflexiva e desafiadora”. Ela carrega como diferencial a exigência de que “o estudioso mantenha vivas e conscientes as conexões históricas e sociais acerca das explicações e compreensões dadas aos fenômenos estudados” (MARANHÃO, 2010, p. 94). Assim, podemos encarar o método dialético como uma das formas mais profícuas de conduzir estudos críticos nas Ciências Sociais.

Especificamente o constructo adorniano pode ser encontrado na Administração, em algumas pesquisas empíricas. Um exemplo é a tese de Vilela (2012)<sup>53</sup>, que aborda a liderança em uma rede de organizações de caráter

---

da Filosofia de Adorno porque aquela é a definição desta, ambas são termos sinônimos: *a Filosofia de Adorno é dialética negativa*. De fato, Adorno cunha este vocábulo na década de 1950, mas não chamará oficialmente assim a sua Filosofia até a aparição desse livro em 1966”. Já “se podia considerar o pensamento de Adorno como negação dialética, especificando que era essa dialética (reconhecimento do caráter contraditório da razão humana) e por que negativa (negação do positivamente existente)” (ARRIAZA, 2006, p. 217-218).

<sup>53</sup> O autor já utilizou a fundamentação da dialética negativa de Adorno na pesquisa de Mestrado, de cunho empírico, para estudar a liderança. O estudo, que tematizou as relações de liderança em seus aspectos de autoritarismo ao investigar diretores de empresas e de cooperativas, surpreendentemente revelou que os diretores de cooperativas expressaram um grau de autoritarismo superior aos indivíduos de nível

associativo. O autor trata a liderança como ideologia, conceito ao qual atentaremos enquanto constelação inerente à dimensão simbólica de análise da Gestão Pública. Maranhão (2010) também se dedica em um empreendimento empírico. A pesquisadora realiza uma análise crítica da formação dos administradores, a partir da identificação de dois eixos analíticos em Adorno, a *expressão* e a *constelação de ideias*, os quais passam a fundamentar sua investigação. Já em termos de dissertações na área, também encontramos duas com abordagem empírica (VILELA, 2008; BUCCO, 2010), mas nenhuma de abordagem teórica, o que permanece reservado a estudos publicados em periódicos, como o de Faria e Meneghetti (2011a).

Diante do pequeno histórico de trabalhos que versam sobre a dialética negativa na pesquisa organizacional, entendemos que nosso estudo abre uma possibilidade ímpar ao trazer Adorno como base metodológica, especialmente em se tratando de uma pesquisa teórica. Ademais, até o momento não encontramos nenhuma tese de cunho teórico na Administração, tampouco na Gestão Pública, que seja fundamentada metodologicamente na dialética negativa. A atenção em se desenvolver pesquisas nesse âmbito metodológico tem sido conferida em estudos estrangeiros (BRINCAT, 2009, 2011) que alertam sobre a subutilização da dialética na análise política contemporânea. Brincat defende o resgate, especialmente de Adorno, para pensar a transformação, denunciando a irracionalidade das contradições e as mazelas ocasionadas pela existência de antagonismos sociais profundos.

A dialética negativa é, portanto, uma postura teórica e metodológica que pode ser assumida como referência norteadora para desenvolvermos a crítica da Gestão Pública brasileira, análise que propomos com considerável defasagem temporal, se comparada à realidade das pesquisas em outros países. Assim, para

---

gerencial das mesmas organizações e, também, superior aos de dirigentes das empresas privadas pesquisadas (VILELA, 2008).

especificar melhor os elementos pressupostos no método de Adorno, já referido na seção anterior, dialogamos com a obra do autor, com seus intérpretes na Filosofia e nas Ciências Sociais, além das poucas referências na Administração. Os elementos que seguem descritos acompanham a *subversão*, propósito anunciado já no início de *Dialética negativa*:

A expressão “dialética negativa” *subverte a tradição*. Já em Platão, “dialética” procura fazer com que algo positivo se estabeleça por meio do pensamento da negação; mais tarde, a figura de uma negação da negação denominou exatamente isso. O presente livro gostaria de *libertar a dialética de tal natureza afirmativa*, sem perder nada em determinação. Uma de suas intenções é o desdobramento de seu título paradoxal (ADORNO, 2009, p. 7, grifos nossos).

### 3.2.1 Crítica da racionalidade instrumental

A *Dialética negativa (Negative Dialektik)*, que teve sua primeira edição publicada em 1966, é considerada uma das principais obras de Adorno, figurando em relevância ao lado de *Dialética do esclarecimento (Dialektik der Aufklärung)*, de 1947, em coautoria com Horkheimer, de *Minima moralia*, de 1951 e, ainda, de sua obra póstuma, *Teoria estética (Ästhetische Theorie)*, publicada em 1970 (ADORNO, 1970). Na realidade, a obra *Dialética negativa* constitui-se na consolidação das ideias de Adorno a respeito da crítica que vinha construindo sobre a sociedade tecnificada e imersa na racionalidade instrumental.

Na *Dialética do esclarecimento*, os autores denunciam o soterramento da autonomia do sujeito em face dos interesses econômicos que elevaram o domínio técnico e o consumo irrefletido a um patamar nunca antes visto na civilização. Visualizamos, a partir dessa obra, a crítica à racionalidade instrumental como ‘primeiro’ elemento pressuposto na dialética negativa de Adorno. Ele é permanente em sua obra e nítido desde a abertura de sua *Dialética negativa*, quando refina o projeto de promover um “‘atentado’ (ou vigilância)

contra a tradição, representada pela teoria tradicional, particularmente contra o positivismo” (FARIA; MENEGHETTI, 2011a, p. 121).

Segundo Perius (2008), a razão instrumental precisa ser vista como racionalidade autoconservadora que, tendo alcançado a separação do sujeito frente a natureza, luta para que este não retorne ao estado anterior. É o que Adorno e Horkheimer (1997) apontam como o drama de Ulisses que, sendo o protótipo do indivíduo burguês, luta amarrando-se ao lastro do barco, durante a travessia do oceano, para não ser envolvido pelo canto das sereias e lançar-se ao mar, sucumbindo aos encantos da natureza.

A luta de Ulisses revela, no fundo, o enquadramento de todo o real pelo pensar lógico, e o que não se deixa enquadrar é o que ainda não caiu sob o pensamento conceitual (PERIUS, 2008). Já para Fraga (2007a, p. 431), a dialética de Ulisses constitui-se no primado da autoconservação (*Selbsterhaltung*), cujo caráter compulsivo explica sua conspiração contra tudo que lhe é exterior, donde se desdobra “a dominação da natureza pelo processo da subjetivação, formalização e padronização do mundo”. Esse processo de abstração da natureza é problemático, pois o homem separa-se de sua própria natureza quando, na sociedade burguesa plenamente desenvolvida, torna-se um *Ninguém*. Então, nulificado através de um jogo de adaptação da linguagem e reduzido a esquemas quantitativos, nega sua singularidade em nome de uma conservação precária. A manipulação técnica da natureza para sua sobrevivência cobra-lhe, em contraface, um sacrifício repressivo, que, às vezes, retorna na figura da barbárie. É o preço da submissão desmedida à racionalidade instrumental.

O triunfo da racionalidade instrumental se evidencia quando o projeto iluminista de desencantamento do mundo se converte numa reedição do mito, que, entretanto, o esclarecimento se propunha a destruir. A intenção iluminista de conduzir ao saber esclarecido pela emancipação desemboca na exacerbação

da técnica e da ciência modernas, cuja razão calculadora, repressiva e alienante, passa a cercear a vida, enquadrando a criatividade social pelos esquemas mercantis da mensuração quantitativa. Além da força do mercado, o Estado em sua versão intervencionista moderna, criada para se contrapor ao capitalismo de livre iniciativa, serviu a razão instrumental com um gigantesco aparato técnico-administrativo. Este se reforça pela massificação da cultura após a ascensão da sociedade burguesa, cenário no qual se edifica uma das expressões mais sintéticas da racionalidade instrumental, que é a indústria cultural, que captura e imobiliza os desejos humanos (RÜDIGER, 2004).

No pensamento voltado à dialética negativa, Buck-Morss (2011, p. 167) afirma que “Adorno empreendia a dupla tarefa de ver através das meras aparências e da realidade burguesa, bem como da pretendida adequação dos conceitos burgueses utilizados para defini-la”. Segundo a autora, a contradição da dialética negativa aparece com a negação tida como princípio lógico, que possibilita angariar um pensamento dinâmico, cuja força permite impulsionar a reflexão crítica. Porém, diferente de Hegel, Adorno não pressupõe a identidade sistemática entre razão e realidade, aspecto no qual segue a Marx.

A dinâmica social burguesa e a posterior industrialização permitiram elevar a sociedade a níveis de produção e aceleração econômica nunca antes vistos. Mas, ao invés de consolidar uma sociedade melhor, estas condições materiais modernas submeteram fortemente os indivíduos ao poderio econômico. Em seu longo desenvolvimento, a sociedade administrada é concebida como expressão de progresso, que se revela, entretanto, como construção de aparências dadas por experiências insignificantes, que consolidam para a sociedade uma retenção regressiva, quando não de franca barbárie.

A tecnologia tornou-se o meio da total reificação na sociedade capitalista e a sua utilização diabólica pelos Nazis levou os teóricos de Francoforte a concluir que “o terror

e a civilização são inseparáveis... É impossível abolir o terror e manter a civilização” (TAR, 1977, p. 93)<sup>54</sup>.

A chamada indústria cultural é relacionada por Adorno e Horkheimer “sobretudo ao emprego mercantil dos veículos de comunicação, ao manejo das técnicas de marketing (promoção) e à padronização dos bens artísticos e intelectuais” (RÜDIGER, 2004, p. 27). Nesse processo,

A separação da sociedade burguesa em dois mundos – o da reprodução material da vida (civilização) e o mundo espiritual das ideias, da arte, dos sentimentos, etc. (cultura) – permitiu essa sociedade justificar a exploração e alienação que a grande maioria sofria nas linhas de montagem e de produção, na administração burocratizada, e no cotidiano miserável (FREITAG, 1990, p. 69).

A crítica à racionalidade instrumental de Adorno se dá, enfim, pela negação que permite que o pensar, a exemplo do trabalho laboral, dissolva a impenetrabilidade do existente, apontando novas possibilidades ao transformar a natureza das coisas, por um lado, e do pensamento, por outro (PERIUS, 2008).

### 3.2.2 Mímesis e expressão

É possível articular as dimensões da dialética negativa com elementos da teoria estética de Adorno na medida em que pensamos na noção de *mímesis*, que encontramos como o ‘segundo’ elemento pressuposto no método de Adorno. Sobre essa configuração, Pucci (2012) destaca a importante contribuição das crônicas ético-estéticas de *Minima moralia*, escritas entre 1944 e 1947, quando Adorno esteve exilado na Califórnia (EUA). Em *Minima moralia*, Adorno

---

<sup>54</sup> Essa formulação figura como um dos fortes elementos presentes na Teoria Crítica, consagrado inclusive pela fórmula de Benjamin (1987) de que todo o monumento da cultura é também um monumento da barbárie, e pressuposto dentro de uma certa antropologia freudiana nos marcos psicológicos de Eros e Thanatos, que repercutem no dilema entre autoconservação e sacrifício. No entanto, vale mencionar que Marcuse (2010) apresentou uma crítica ao aspecto a-histórico dessa posição, alegando que uma sociedade não repressiva poderá expressar condições de sociabilidade diferentes.

(1992a) critica fortemente a ideologia do consumo que, imediatizado, faz com que a vida se degrade em sua essência.

*Minima moralia* é composta de aforismos que “pretendem marcar lugares de partida ou oferecer modelos para o futuro esforço do conceito” (ADORNO, 1992a, p. 10), dentre os quais se destaca o de número 22, intitulado *A criança com a água do banho*. Este aforismo é considerado significativo, pois ao tratar da cultura como ideologia e, por consequência, reprodutora da doutrina burguesa, revela aspectos da vida danificada, demonstrando o quanto pode ser prejudicial quando *mimesis* e expressão adquirem desdobramentos negativos.

Amplamente propagada pela indústria cultural, a ideologia burguesa cumpre o papel de cristalizar uma visão de mundo predeterminada, cujo objetivo único é reforçar a lógica do capital, cerceando as possibilidades reflexivas e a autonomia do indivíduo. Isso também se apresenta em outro aforismo, intitulado *Serviço ao cliente*, quando Adorno rebate a hipocrisia da indústria cultural, analisando o quanto ela se modela pela “regressão mimética, pela manipulação de impulsos de imitação recalçados” (ADORNO, 1992a, p. 176):

a indústria cultural alega guiar-se pelos consumidores e fornecer-lhes aquilo que eles desejam. Mas ao mesmo tempo que repele com diligência todo pensamento sobre sua própria autonomia e proclama suas vítimas como juízes, sua autocracia disfarçada ultrapassa todos os excessos da arte autônoma. Não se trata tanto para a indústria cultural de adaptar-se às reações dos clientes, mas sim de fingi-las.

Para Adorno, o sujeito deve ser resgatado da alienação causada pela racionalidade instrumental. Quando isso não acontece, incorre-se em exemplos como os descritos acima e a *mimesis* se torna falsa, na medida em que se desenvolve com relação ao espaço imediato, inanimado, tomado de não racionalidade. Conforme Tiburi (1995), as noções de *mimesis* e dialética negativa encontram no sofrimento uma aproximação:

a tarefa da dialética negativa, enquanto pensar que se nega à violência da identificação, seria recuperar a *mimesis*

perdida. O que seria possível porque a dialética negativa é um pensar não violento em relação à natureza, ela se sustenta pela necessidade de reaproximação daquele outro, que é a mimesis como natureza, sem subjugar-lo à sua identidade, movimento este que eliminaria a mimesis (TIBURI, 1995, p. 89).

Essa visão de *mimesis* é a que Adorno alcança a partir de Benjamin, especialmente impressa nas suas últimas obras, *Dialética negativa* e *Teoria estética* (PAULA, 2012a). Adorno passaria a entender que a *mimesis* remete a uma mediação simbólica, por meio da qual o homem utiliza as semelhanças como relação análoga que assegura a autonomia, permitindo criar algo novo. Assim vista, a *mimesis* seria mais do que uma diretriz de adequação à racionalidade instrumental hegemônica. Significaria “a força da expressividade da racionalidade, sobretudo daquilo que ela própria, no mundo administrado, insiste em esquecer”, cuja experiência (*Erfahrung*) expressiva, “mistura de entusiasmo e reflexão, de emoção e análise racional pode tornar o sujeito consciente de sua condição reprimida pela razão dominadora” (SILVA, 2014. p. 105).

Nesse sentido, *mimesis* seria a expressão do conhecer verdadeiro, caracterizado, pela leitura benjaminiana como *experiência formativa*, que é, por extensão, uma experiência estética, envolvendo, sobretudo, conhecimento e saber (PAULA, 2012a). A autora acentua que a experiência formativa seria algo que acontece quando os indivíduos se encontram “‘desarmados’, quando há autenticidade entre os envolvidos e, principalmente, como um conhecimento que se inscreve no inconsciente, como o que Benjamin denominou ‘memória involuntária’” (PAULA, 2012a, p. 85).

Assim, a *mimesis* se une à expressão, formando o que caracterizaríamos como um elemento da dialética negativa com duas facetas. Por um lado, significa o desenvolvimento de consciências danificadas, pela exaltação da racionalidade instrumental. Sua manifestação é facilitada pela dominação

burocrática do capitalismo avançado que leva a uma totalidade que, embora não linear (RÜDIGER, 2004), precisa ser observada, pois a formação de sistemas totalitários perpassa pelo processo da identidade, firmando “concepções consideradas inquestionáveis, porque inclui todos os indivíduos em suas regras e em sua lógica determinada” (FARIA; MENEGHETTI, 2011a, p. 132). Por outro lado, numa dimensão positiva, a *mimesis* pode ser comparada à natureza, no que tange ao que é exterior ao homem, “é o acesso não repressor, a afinidade espontânea da criatura com o mundo ambiente” (TIBURI, 1995, p. 89).

### 3.2.3 Semiformação

A semiformação (*Halbbildung*), o ‘terceiro’ elemento pressuposto que destacamos na dialética adorniana, é de especial interface em nosso estudo, conforme o que já antecipamos no decorrer do texto. Na *Teoria da semiformação*, escrita em 1959, Adorno compila ideias da *Dialética do esclarecimento* e de outros estudos, expondo a crise nos mecanismos de formação cultural ou experiência formativa (*Bildung*), remetendo a uma análise mais ampla da própria cultura<sup>55</sup> (DUARTE, 2007).

Conforme Duarte (2007), Adorno alerta para o fato de que mesmo pela *Bildung* não se pode evitar a constituição de regimes totalitários, devendo a formação cultural sempre observar criticamente a suposta neutralidade da cultura. Quando isso não acontece, desencadeia-se o processo da semiformação ou semicultura, que

mais do que simples ingenuidade, é resultado de uma exploração consciente do estado de ignorância, de vacuidade do espírito – reduzido a mero meio – surgida com a perda de

---

<sup>55</sup> Cabe lembrar que no alemão há uma distinção até mesmo etimológica entre formação e cultura. A formação (*Bildung*) está relacionada a uma profundidade de sentimentos, mergulho nos livros e formação da própria personalidade, enquanto a cultura (*Kultur*) está delimitada a produtos humanos, como obras de arte ou livros, que expressam a individualidade de um povo (SOUZA, 2000; ELIAS, 2011).

tradição pelo desencantamento do mundo e é, de antemão, incompatível com a cultura no sentido próprio do termo (DUARTE, 2007, p. 96-97).

No entanto, conforme Maranhão (2010), Adorno distingue semiformação de ignorância. Esta seria a não cultura, o desconhecimento que aponta que há algo para conhecer, ao passo que aquela é muito pior, pois dá a impressão de uma formação, porém ela é danificada. A semiformação confere uma falsa sensação de saber aos sujeitos, induzindo a perda da curiosidade sobre o real, visto que já se sentem suficientemente formados. Versões de verdade emergem sem que se tenha tido uma efetiva experiência (*Erfahrung*) e “o domínio econômico e político é muito mais viável quando as consciências estão tomadas por verdades manipuladas” (MARANHÃO, 2010, p. 66).

Para Adorno (1996), a redução das atividades instrucionais ao desempenho de tarefas técnicas seria a axiomática da semiformação. É nessa planificação de consciências que a sociedade administrada acabou se firmando, alimentada pela indústria cultural. Com isso, desencadeia-se um processo de aniquilamento da autonomia do indivíduo, que passa a ser incapacitado para a experiência formativa, tornando-se presa do imediato, por conseguinte, da ideologia. Decorre a formação de consciências danificadas, indivíduos que, incapazes de efetivas experiências formativas, são resultado de uma subjetividade reificada (ZUIN, 1998).

Maranhão (2010) e Paula (2012a) analisaram esse processo no sistema de ensino da Administração, apontando o quanto têm sido deformadas as consciências na adoção de um sistema de ensino ideológico e equivocado – muito embora, vale ressaltar, não o seja do ponto de vista da lógica de reprodução dos que o promovem, para quem tal sistema é perfeitamente adequado e deliberado. As autoras esclarecem, pelas lentes da crítica frankfurtiana, que no momento em que se retira do processo educativo qualquer possibilidade de reflexão sobre a realidade da vida social, o direcionamento ao

qual se adere é, unicamente, uniformizador. Na área da Administração isso é patente pela observância da Indústria do *management* (PAULA, 2012a), cujos pilares, formatados pela a-historicidade, sustentam a sociedade administrada capitalista. Como refere Paula (2012a, p. 93), “se existe um lugar por excelência em que a semiformação tem espaço para se desenvolver plenamente, este lugar são os cursos de graduação em Administração”.

### 3.2.4 Crítica imanente

Não há possibilidades de sínteses inequívocas em Adorno, basicamente porque, para ele, razão e verdade também não são coincidentes, conforme aponta Buck-Morss (2011). Por isso, quando se refere à ordem conceitual como uma não verdade, Adorno (2009, p. 13) fala que esta ordem se constitui numa aparência de identidade: “sua aparência e sua verdade se confundem”. Daí que procede a ideia de *crítica imanente*, o ‘quarto’ elemento pressuposto que atribuímos à dialética negativa, tendo em vista a necessidade de romper com a ilusão de uma identidade total.

Segundo Vilela (2012), a crítica imanente é autorreflexiva, devendo o elemento criticado servir de espelho para que a crítica não se torne ideológica ao defender seus interesses e esconder a verdade do que é criticado. O aforismo 22 de Adorno (1992a) se refere ao que “a crítica não é em relação ao objeto, visto que uma crítica positiva seria aquela que anula o que foi dito sobre o objeto” (VILELA, 2012, p. 128). Ainda, para o autor, o caráter emancipatório da crítica está na possibilidade de olhar para si, realizando a crítica imanente que, em sua autorreflexividade é não totalitária, pois é crítica de si mesma, cabendo-lhe “a tarefa de investigar a relação da ideologia com a verdade e não a sua relação com os interesses de classe”.

A crítica imanente pressupõe uma razão crítica e autocrítica, que não assujeite instrumental e passivamente o objeto. A crítica imanente também

implica que o sujeito está mergulhado no mesmo mundo contraditório que critica, não havendo ontologicamente condição de se colocar de fora, em condições ideais, para analisá-lo. Neste ponto Adorno, em certa medida, relembra Hegel e se afasta da crítica da razão pura de Kant, que quer conhecer de modo apriorístico as condições do conhecimento antes de conhecer qualquer outro objeto. Se afasta também da *epoché* de Husserl, a redução fenomenológica que pressupõe subjetivamente uma “contemplação desinteressada” (ABBAGNANO, 1998, p. 339) frente aos pressupostos e conteúdos que analisa.

Embora tais posições de Kant e Husserl pretendam prevenir seu pensamento contra o dogmatismo, correm o risco que a tradição frankfurtiana denunciou, que é o da perfectibilização da razão. Contudo, para Adorno, o sujeito que não pode se isentar do mundo real que critica nem por isso pode concebê-lo como mera extensão desdobrada de si mesmo a ser novamente ensimesmada e calada num retorno à centralidade do sujeito, tal como ocorre em Hegel. Em Adorno permanece a grita do sofrimento, a dor do outro cuja alteridade ontológica não se pode calar. A crítica imanente pressupõe, na verdade, uma espécie de espaço irresoluto onde se manifesta a contradição permanente entre objeto e conceito, sendo um modo de resistência às filosofias da identidade.

### **3.2.5 Primazia do objeto**

A resistência à identidade requer maior atenção à medida que Adorno (2009) entende que existe uma tendência do homem a ela. Assim, como forma de salvar o não idêntico, aquilo que não penetra no conceito, ele elege a primazia do objeto, nosso ‘quinto’ elemento, como fundante e condição de existência do seu modo crítico de pensar. A expressão “primado do objeto” é utilizada por Adorno a partir de 1962, em um seminário ocorrido na Universidade de Frankfurt, intitulado “Marx e os fundamentos da Sociologia” (MAAR, 2006).

Na realidade, o que Adorno (2009) questiona com esse constructo é a premissa de autonomia do sujeito e autossuficiência do conceito dos sistemas idealistas da Filosofia. É exemplo aqui o sistema idealista de Hegel que, envolto à sua filosofia da identidade, parte do pressuposto da identificação entre ser e pensar. O que haveria é uma identidade falsa:

Com a sociedade, a ideologia progrediu a tal ponto que ela não é mais ilusão socialmente necessária e autonomia como sempre frágil, mas simplesmente como cimento: identidade falsa entre o sujeito e o objeto. (...) o universal ao qual se curvam sem sequer perceberem mais é talhado de tal modo à sua medida, apela tão pouco àquilo que neles não é igual a ele, que eles se acorrentam de maneira livre, fácil e alegre (ADORNO, 2009, p. 289).

Mas essa prioridade do objeto em Adorno não elimina a função do sujeito. Ele apenas passa a ter outro sentido para ele, um sentido de sujeito vivo, mas sem ter uma posição superior, o que leva à modificação da noção de objeto. Há, nisto, uma luta de Adorno contra o espírito tornado totalidade, pois quando ele o é, “não admite mais diferença com o seu outro [e] perde-se a potencialidade crítica do sistema” (PERIUS, 2008, p.115) e, nesse ínterim, a realidade tem de ser confrontada com o seu conceito para que o outro do conceito não seja a ele reduzido. E nisto constitui a prioridade do objeto, em que o método deve ser apreendido a partir do objeto e não o contrário. Afinal, “reduzir o objeto a uma lei ou a um número faz com que se perca a vida deste objeto” (PERIUS, 2008, p. 24).

Ao avaliar a posição do objeto nessa posição instrumental, Tiburi (2005, p. 249) entende que ele se torna como “aquilo que fica plenamente excluído até mesmo de uma possível conscientização, configurando-se no ser humano incapaz de tomar decisões sobre sua própria vida e de participar socialmente de modo ativo”. Aqui Adorno oferece uma leitura alternativa à ética habermasiana (que pretendeu considerar superada a relação entre sujeito e objeto), pois ele

“problematiza o objeto insistindo na sua primazia na relação de conhecimento e nas relações sociais” (TIBURI, 2005 p. 247).

Longe de esquivar-se do elemento comunicativo, Adorno demonstra que há problemas em tratar a linguagem como comunicação, tendo em vista que na relação dialógica são sujeitos que decidirão algo, não havendo, novamente, lugar para o objeto. Por outro lado, Adorno também “não identifica razão instrumental com pensamento identitário (...), mas apreende identidade e não identidade como antinomia no próprio âmbito da razão, seguindo aqui o programa de Lukács em História e consciência de classe” (MAAR, 2006, p. 136). Assim, a primazia do objeto em Adorno surge justamente para que se volte a dar-lhe um lugar, o qual precisa ser repensado em termos de emancipação epistemológica e social, uma vez que este se encontra na condição de objeto justamente por terem lhe sido retiradas essas possibilidades (TIBURI, 2005).

### **3.2.6 Antissistema**

Em sua crítica à *ratio* burguesa ou ao idealismo, Perius (2008, p. 51-52) nos aponta o ‘sexto’ elemento pressuposto no método de Adorno. O autor avalia que o filósofo caracteriza a dialética negativa como “um antissistema e sua tarefa é a de quebrar a força do sujeito e o engano de uma subjetividade constitutiva (...) sendo que, em sua fúria, a *ratio* burguesa tornou tudo homogêneo, tudo idêntico a si mesma, eliminou do sistema idealista tudo o que se encontrava fora”. Mas, o que está fora, para o autor, é aquilo que verdadeiramente nos angustia. O uso de antissistema tem sido assim compreendido pelo filósofo: “nos debates estéticos mais recentes, as pessoas falam de antidrama e de anti-herói; analogamente, a dialética negativa (...) poderia ser chamada de antissistema” (ADORNO, 2009, p. 8). Embora seu

emprego não seja recorrente ao longo de *Dialética negativa*<sup>56</sup>, fica, ainda, elucidado a partir da ideia de *esprit systématique*:

ele não satisfaz apenas a avidez dos burocratas por enfiar tudo em suas categorias. A forma do sistema é adequada ao mundo que, segundo seu conteúdo, se subtrai à hegemonia do pensamento; unidade e concordância são, porém, ao mesmo tempo a projeção deformada de um estado pacificado, que não é mais antagonico, sobre as coordenadas do pensar dominante, repressivo (ADORNO, 2009, p. 29).

Ao seguir a dinâmica da causa em si, o procedimento sistemático não se encerra em gavetas conceituais e, na medida em que dá espaço a associações e pulos mantém o pensamento vivo num gesto ensaístico, ao invés de aprisioná-lo em um sistema (TÜRCKE, 2004). De outra parte, encontramos a união de dois elementos de análise do método adorniano: “a crítica imanente no antissistema é redescrita como crítica imanente e transcendente: trata-se tanto de expor a inverdade do sistema, sua afirmação de identidade, quanto de fazer a crítica da sociedade que o engendra” (SILVA, 2006, p. 57).

O pensamento de Adorno é perpassado pela defesa e prática do uso reflexivo dos conceitos e, ao atentar à realidade, o filósofo procura “iluminar melhor ou de forma inovadora a própria realidade”. E este se constitui “um objetivo que perpassa todo o seu pensamento” numa busca por “aquilo que o pensamento não é; aquilo que antecede ou ultrapassa a racionalidade instrumental ou qualquer pretensão de sistema”, em prol de uma filosofia de resistência (SCHÜTZ, 2012a, p. 33).

Ainda sobre o antissistema, Fontana (2009) destaca que, ao negar a noção de sistema, Adorno enfrenta a dialética predominante na tradição filosófica que se baseia na edificação de sistemas fechados, os quais impedem de pensar o novo. Segundo o autor, esta seria a marcha necessária à teoria crítica

---

<sup>56</sup> A passagem citada, da tradução de Marco Antônio Casanova, é a única em que encontramos o termo *antissistema* sendo utilizado, embora Adorno construa, em *Dialética Negativa*, argumentos em sua defesa por inúmeras vezes ao longo do texto.

que, ao assinalar a necessidade de uma revisão no pensamento dialético e apresentá-la de modo aberto, leva a uma mudança qualitativa que desloca a concepção de verdade como oposta à unilateralidade. A verdade está na reflexão, se apresenta em constante movimento e não pode ser determinada de modo absoluto. Aqui se traduz um voltar-se contra a racionalidade (instrumental) dominadora que, em sua pretensão onipresente, tudo controla, tudo vê e tudo interpreta e, por fim, ‘soluciona’. Nesse sentido, ocorre com relação à verdade algo semelhante ao que acontece com a síntese, que inexistente, na medida em que Adorno negou a ideia de sistema, submetendo-a a um acurado exame dos seus pressupostos modelares.

Portanto, a função da dialética negativa é trazer a lume aqueles elementos da realidade que, em outras circunstâncias, aparecem obscurecidos. Nesse sentido é importante compreender, como uma das ideias centrais da teorização de Adorno, que a realidade não se resume aos conceitos. Com isso, Adorno resiste aos excessos autoconfiantes dos subjetivismos contemporâneos propondo pensar com os conceitos para além do conceito. Ou seja, a sua filosofia se resguarda criticamente no interior de um fundamento materialista.

### **3.2.7 Não idêntico**

Adorno pressupõe visar criticamente o trabalho do conceito, voltando-se ao que dele fica esquecido, o que denomina de não idêntico (*Nichtidentische*), que enxergamos como o ‘sétimo’ elemento de análise, importante em seu método. Schippling (2004, p. 131) caracteriza o não idêntico como tudo aquilo que o indivíduo apreende do seu ambiente e que, no entanto, ainda não foi integrado ao seu sistema de conceitos, cabendo à Filosofia expressá-lo, mas, ao mesmo tempo, deixando-o no âmbito da não identidade. Assim para este autor, o sujeito que não elimina as contradições no pensamento, não o modula por conceitos, pratica a dialética negativa.

Nesse exercício, que corresponde a separar o mundo das aparências do das essências, Adorno mostra o quanto é complexo entender a diferença, trazendo à tona a tarefa primeira da Filosofia, no que Seligmann-Silva (2003, p. 63) caracteriza a dialética negativa de Adorno como “a manifestação extrema da solidariedade com o não idêntico”, pois o conceito só existe como coisificação, uma vez que não pode ser arrancado da totalidade e nem ela reduzida a conceitos.

A partir disso, compreendemos em Adorno como a identidade se torna “a forma originária da ideologia (...) transforma-se na instância de uma doutrina da adaptação na qual o objeto pelo qual o sujeito tem de se orientar paga de volta a esse sujeito aquilo que ele lhe infringiu” (ADORNO, 2009, p. 129). Sendo assim, o princípio da identidade, como fiador da ideologia e “doutrina da adaptação”, torna-se nada mais do que o resultado do esforço do gênero humano voltado “contra si mesmo”. O que se torna necessário é o questionamento dos conceitos dados, os quais em sua unilateralidade praticam o autoritarismo pela apropriação subjetiva e objetiva do outro, retirando o potencial de alteridade de qualquer relacionamento.

Perius (2008, p. 79) pondera que a psicanálise teria contribuído para o surgimento da ideia do não idêntico, na medida em que é, a partir do reprimido, um interpelador externo à cultura e que traz de volta a promessa de felicidade diante da própria repressão cultural. Na sociedade coisificada, segundo o autor, a psicanálise é esvaziada de seu aspecto crítico, transformando-se em instrumento de adaptação à cultura repressiva. A verdade de seus constructos residiria em seus exageros, embora a sociedade administrada tenha relegado à psicanálise um lugar que não representasse perigo.

Ao não idêntico se une a crítica imanente, ao passo que se constitui em questionadora da própria prática social, enquanto crítica da identidade e da sua totalidade falsa. Esta totalidade é uniformizadora e, segundo Silva (2014),

domina na sociedade e representa o que se cristaliza de modo alienante por meio de uma compreensão monolítica e sem alternativas, ao apresentar o projeto de vida burguês como o único possível. Nesse sentido, a dialética negativa representaria uma *dialética do sofrimento*, que remodela “o aporte recalcado do pensamento e da condição dos indivíduos na totalidade social dominante” no momento em que promove uma reflexão crítica sobre os mecanismos da dor (SILVA, 2014 p. 101).

Para Silva (2014), ao não aceitar seus arranjos determinados, a dialética do sofrimento deseja a superação do sofrimento do mundo. Nesse movimento, busca para ele outro sentido e, na direção de desvendar sua determinação ideológica, enfrenta a pura identidade da história como um antimétodo histórico, destruindo a justificação ideológica da sociedade em prol de novos caminhos para a formação. Dessa forma, a dialética negativa possibilitaria um segundo iluminismo “uma ‘autoiluminação do iluminismo’ (*Aufklärung der Aufklärung über sich selbst*)”, pois “a razão iluminista critica-se através de si própria”, o que resulta num indivíduo que usa sua razão autonomamente ao desenvolver uma distância crítica em relação aos conceitos definidos, às regras e modelos (SCHIPPLING, 2004, p. 136, grifos nossos). Para este autor:

Só quando os indivíduos deixarem de aceitar imediatamente “o pré-pensado” (*dasVorgedachte*), só quando o examinarem crítica e permanentemente, só quando eles estiverem abertos à penetração do “não idêntico”, o que implica a aceitação de ideias e sistemas alheios ao seu próprio pensamento, só então será possível a existência de uma sociedade mais tolerante e mais humana (SCHIPPLING, 2004, p. 137).

Os elementos pressupostos no método da dialética negativa constituem um “meio-termo” entre a realidade da vida danificada e os elementos críticos para desbaratá-la. Procuramos ilustrá-los em sua dinâmica na Figura 1:



Figura 1 Sete elementos pressupostos no método da dialética negativa

Fonte: Elaborado pela autora

Dentre os vários elementos conceituais que fazem parte do sintagma dialética negativa, Pucci (2012) destaca dois como sendo os principais: a ideia de *constelação* e o *duplo sentido do conceito*, que na nossa figura nomeamos como “*Janus*”, o deus da mitologia romana que possui duas faces<sup>57</sup>. Os demais elementos de análise, pressupostos no método, estão dispostos na Figura 1 sobre o sintagma, de modo que com isso remetemos à ideia de movimento e horizontalidade, pois entendemos que eles se interconectam, complementando um ao outro, a partir dos elementos centrais. À medida que o espaço que ocupam no círculo é similar, significa que se mantém entre eles o mesmo grau de

<sup>57</sup> Um exemplo modelar de dialética negativa, que deixa claro do duplo sentido do conceito é dado na teoria da semiformação, em que Adorno propôs analisar a crise da formação (*Bildung*) recriando o termo *semiformação* para expressar uma nova ideia “que vai nos mostrar a densidade de sentido que o conceito ganha no transcórrer de sua exposição e porque o autor denomina a crise da formação de seu tempo de semiformação” (PUCCI, 2012, p. 14).

importância para operacionalizar a dialética negativa como método. É assim que pretendemos levar adiante seus elementos em nossa análise da Gestão Pública, cuja descrição expomos brevemente na última seção deste capítulo.

Na compreensão teórica da dialética negativa, é complementar a interpretação de Faria e Meneghetti (2011a, p. 125), que remetem à existência de cinco princípios metodológicos, encontrados a partir de Rüdiger (2004):

- i. A interpretação de um fenômeno deve considerar sua estrutura no contexto do processo histórico global da sociedade;
- ii. O fenômeno estudado produz e reproduz do ponto de vista econômico, técnico e espiritual (plano da consciência) as categorias e contradições sociais dominantes;
- iii. Os fenômenos são fatos sociais que devem ser julgados de acordo com certos critérios de valor imanescentes, os quais devem ser descobertos através de uma reflexão histórica;
- iv. A crítica considera o homem como sujeito e situa o fenômeno estudado em relação aos mecanismos existentes entre estrutura social, as formas de consciência e o desenvolvimento psíquico do indivíduo;
- v. Os estímulos produzidos na esfera da relação dos sujeitos com a produção social devem ser considerados fenômenos históricos, pois ambos, estímulos e sujeitos, são historicamente formados.

Desse modo, constituímos a dialética negativa como “método do filosofar”, concernente às relações entre pensamento e realidade. De acordo com Tiburi (1995, p. 14), “o desenvolvimento da história constitui-se na condição de possibilidade deste método, que já não pode contar com as meras organizações lógicas e conceituais”. O método da dialética negativa de Adorno constitui-se, portanto, em

mostrar a negação do argumento ou do conceito a partir dele mesmo, sem impor uma solução surgida da relação entre os opostos, como ocorre na dialética de Hegel. Não há uma verdade terceira que possa resolver a contradição definitivamente, pois a contradição é parte inamovível do intelecto e da realidade empírica (TIBURI, 1995, p. 16).

Portanto, num movimento que não visa apresentar sínteses, ao defendermos uma crítica conceitual, que permita perpassar as aparências,

estamos nos remetendo à necessidade de um constructo epistemológico que enfrente a apresentação de essências fundadas pelo positivismo. Adorno (2009, p. 147) alerta que “o positivismo transforma-se em ideologia, alijando primeiramente a categoria objetiva da essência e, então, de maneira consequente, o interesse pelo essencial”. Entendemos que, por essa visão, isso significa que, se adotarmos uma epistemologia positivista – ou qualquer outra dimensão que não preserve a teoria crítica que anunciamos – aos estudos teórico-críticos em Gestão Pública, estaremos dando conta de categorias de modo inessencial. E isto, se não nos levar a uma falsificação da realidade concreta, tenderá, no mínimo, a encerrar-nos na acriticidade e interpretações unilaterais carregadas de dogmatismo.

O antipositivismo, do contrário, introduz a necessidade de reflexão sobre todos os processos que envolvem o convívio social e a busca pela emancipação humana. Portanto, nos parece mais coerente mantermos, aos estudos que pretendam desenvolver a abordagem sociológica crítico-dialética, uma postura que integre interesses da vida prática, motivando a autorreflexão. Isso porque entendemos que os interesses que estão em jogo necessitam ser expostos em sua extensão e que as responsabilidades precisam, igualmente, ser explicitadas e assumidas.

### **3.3 Constelações para o Debate Teórico-Crítico**

Ao redigir sobre o desafio das Ciências Humanas, Japiassu (2002, p. 6) aponta que elas necessitam afirmar “uma investigação livre sobre um objeto definido por ele mesmo”. Como também aponta o autor, é preciso que se negue uma ciência sendo construída somente em bases que recuperam a ideologia dominante e favorecem o *status quo*, pois conhecimentos dessa ordem carregam a mera função de fornecer “receitas científicas” que reforçam mecanismos legitimadores de poder. Precisamos, assim, combater lógicas que trabalham na

direção de técnicas e práticas que não preservam dimensões de autonomia e emancipação, mas incentivam o contrário pela propagação da racionalidade instrumental.

A tarefa de pensar uma Gestão Pública criticamente fundamentada segue estas provocações ao verificarmos na realidade categorias que permitem a nossa análise pelo pensamento organizacional crítico. A ciência fornece diferentes entendimentos sobre a noção de categorias, bem como sua exploração tem sido feita sob diversas abordagens. Sendo assim, elas contribuem para cientificamente no sentido de permitir que conceitos sejam universalizados e estes conceitos, uma vez descritos, assim permanecem como termos, mas podem sofrer variações de sentido e significado, dependendo sob que perspectiva são vistos.

Podemos definir as categorias como se fossem os predicados fundamentais das coisas. Elas são e/ou operam como conceitos modais pertencentes a determinados planos da compreensão do ser e do pensar, que articulam internamente as conexões cognitivas de uma teoria. Aristóteles (2000) foi o primeiro a definir as categorias como situadas no domínio dos conceitos, que são formados quando os seres pensantes organizam mentalmente as coisas existentes em tipos gerais de coisas, resultando disso uma única expressão, ou, pelo menos, o que podemos compreender pelo neologismo ‘expressões coligentes’ ou ‘conceitos aglutinadores’.

Para Abbagnano (1998, p. 121), a categoria refere-se a “qualquer noção que sirva como regra para a investigação ou para a sua expressão linguística em qualquer campo”. Para ele, um primeiro significado atribuído às categorias é o realista, em que elas são consideradas determinações da realidade. Já um segundo modo de vê-las é como noções que servem para indagar e para compreender a própria realidade.

Ao negar um discurso linear, Adorno (2009) busca dar vida aos conceitos e enseja reflexões sobre a transformação das categorias. Quando elas se transformam há, por conseguinte, transformações de toda a constelação de categorias, o que reverbera a elas, individualmente. O seu debate sobre o conceito de essência nos auxilia a compreender melhor a questão das categorias:

A essência é aquilo que é encoberto segundo a lei da própria inessência (...). Aquele para o qual tudo aquilo que aparece possui o mesmo valor porque não possui conhecimento de nenhuma essência que permita o estabelecimento de distinções, este se alia, por um amor à verdade fanatizante, à não verdade, à obtusidade científica desprezada por Nietzsche<sup>58</sup> (ADORNO, 2009, p. 146).

Nesse sentido, para operacionalizar a dialética negativa é preciso que as constelações estejam presentes. Para Türcke (2004, p. 51) “o método da dialética negativa obedece ao próprio conteúdo desta”, estando imbuída de um “procedimento lúdico-saltitante” (semelhante aos movimentos da música) e “evidencia-se como altamente consequente: imanente ao conteúdo”. Isto se traduz, segundo o autor, na apresentação de *variações* “que praticam, em escala macrológica, o que cada uma pretende realizar micrologicamente: aproximar-se do objeto considerado, que excede sua identificação”. As variações revelam o seu tema e quanto mais elas são possíveis, mais o tema se revela. O outro nome dessas variações seria constelação<sup>59</sup>, sendo o conteúdo de uma firmemente conjugado ao de outras.

Para formular a ideia de constelação, Adorno inspirou-se em Benjamin, que acreditava que as ideias são relacionadas aos fenômenos, do mesmo modo

---

<sup>58</sup> Nietzsche também se revela decididamente contra a ideia de sistema. Ao tratar da gênese da Teoria Crítica, Jay (2008, p. 83) cita em epígrafe esta representativa frase atribuída a Nietzsche: “Desconfio de todos os sistematizadores e os evito. A vontade de um sistema é falta de integridade”.

<sup>59</sup> O termo *constelação* tem sido traduzido também como *configuração*, muito embora Benjamin retraduz o latinismo *Konstellation* para o alemão *Sternbild*, “imagem de estrelas”, porque sua preocupação é justamente voltar, através de uma imagem, ao sentido original das palavras (OTTE; VOLPE, 2000, p. 37).

que as constelações às estrelas, sendo que para construir ideias seria preciso remissão aos fenômenos, uma vez que aquelas se constituem em constelações historicamente específicas (BUCK-MORSS, 2011). Assim, a construção das constelações é a colocação do método de Adorno em ação e elas se revelam “a partir dos elementos do fenômeno, de maneira que a realidade sócio-histórica que constitui sua verdade se torna fisicamente visível em seu interior” (BUCK-MORSS, 2011, p. 245). Com relação às constelações, o próprio Adorno afirma que

O conhecimento do objeto em sua constelação é o conhecimento do processo que ele acumula em si. Enquanto constelação, o pensamento teórico circunscreve o conceito que ele gostaria de abrir, esperando que ele salte, mais ou menos como os cadeados de cofres-fortes bem guardados: não apenas por meio de uma única chave ou de um único número, mas de uma combinação numérica (ADORNO, 2009, p. 142).

Na análise de um tipo constelatório específico, Rüdiger (2004, p. 53) utiliza os termos “constelações de interesses” como resultado da invasão da racionalidade instrumental na subjetividade dos indivíduos. Elas são assessoradas pela elaboração de padrões de conduta ajustados, em que a massificação é assegurada pela transformação da indústria cultural em sistema, que mantém funcionando a lógica do mundo administrado (*verwaltete Welt*). E assim, “o preço que se paga pela identidade de tudo com tudo é o fato de que nada, ao mesmo tempo, pode ser idêntico consigo mesmo” (ADORNO; HORKHEIMER, 1997, p. 27). Como resultado dessa razão, tem-se a redução do humano à calculabilidade, cujo valor de troca estabelecido não revela nada mais que o triunfo da máquina, da manipulação (PERIUS, 2008, p. 98), não somente sobre a natureza, mas dos homens uns sobre os outros.

Levando em conta o método de Adorno, encontramos três importantes *constelações* para desenvolver em nosso estudo. As constelações que apresentamos são resultantes da análise de processos históricos que as

constituíram e seu conteúdo encontra-se interconectado. Embora fruto das reflexões empreendidas ao longo desse estudo, as anunciamos desde já ao final desse capítulo, no intuito de situar nossos desdobramentos seguintes, expondo brevemente sobre como procedemos sua análise. Assim, mesmo que estejam aqui apresentadas como forma de organizar melhor o texto, as constelações resultam de nossas reflexões a partir de uma mediação histórica real, ou seja, seu esboço é decorrente de elementos encontrados na realidade investigada.

Lembramos que as constelações identificadas seguem numa dimensão que ultrapassa a pretensão de sistema. Por intermédio da dialética negativa de Adorno, formulamos um esboço a respeito da realidade que revele o que está além das aparências, conduzindo ao pensamento crítico quando desnaturaliza o instituído e desvela o oculto. Dessa forma, as constelações que integram nossa análise são *colonialidade, poder e ideologia*. Buscamos representá-las, na Figura 2, antecipando quais as suas categorias, ressaltando que cada constelação revela estar especialmente ligada a uma dimensão:



Figura 2 Constelações, categorias e dimensões de análise a partir da dialética negativa  
Fonte: Elaborado pela autora

As categorias se mantêm em sua singularidade e identidade próprias, ao mesmo tempo em que integram uma constelação específica que faz parte de uma dimensão. Como já referido na exposição sobre o objeto, atentamos a três dimensões de análise em nosso trabalho, sendo cada uma delas representada por uma constelação. Não inviabilizamos, porém, que as constelações, por intermédio de alguma categoria em especial, manifestem sua presença umas na análise das outras. A viabilidade desse trânsito é parte integrante da lógica dialética. Assim como a história não se comporta de modo unilinear, também não podemos querer que a análise de nossas dimensões seja encarada à revelia dessa dinâmica, sobretudo porque não pretendemos uma construção através de um sistema modelar estático, o que seria condenável pela dialética negativa.

A construção benjaminiana contribui para estabelecermos essa leitura na medida em que as constelações se constituem pela união de pontos isolados (estrelas) que, “perdidas na imensidão do céu, só recebem um nome quando um traçado comum as reúne” (GAGNEBIN, 2004, p. 15). Como já dito, essas *imagens de estrelas* representam a interpretação da realidade. Nos itens abaixo, abordamos uma fundamentação prévia a respeito das constelações e alguns constructos introdutórios com relação à nuança das argumentações que seguirão desenvolvidas nos capítulos subsequentes da tese.

### **3.3.1 Colonialidade: a constelação de análise da dimensão histórica**

Este capítulo torna-se fundamental à discussão intencionada na tese, pois a análise, por exemplo, da constelação da colonialidade reflete a histórica colonização brasileira, oferecendo-nos um ponto de partida condizente com a abordagem metodológica da dialética negativa de Adorno (2009), que denuncia

o soterramento do não idêntico por uma totalidade homogeneizadora imposta pela ideologia da identidade.

O debate pelas categorias pertencentes a esta constelação nos leva, inicialmente, a compreender de maneira basilar como se construiu o fenômeno do colonialismo no Brasil. Os reflexos desse colonialismo revelam como consequências simbólicas tardias a colonialidade, resultante das linhas gerais da história social de colonização do Brasil que, por sua vez, constituem concepções políticas determinadas e, inclusive, antecipam aspectos das próprias teorias que governam a Gestão Pública atualmente. Assim, o colonialismo tem de ser tomado como um fenômeno histórico, social, político e cultural, como já considerou Sartre (1968) e tal qual preconiza o pensamento dialético em termos de análise dos fatos.

Adepto da Teologia da Libertação, Rubem Alves (1987) trata do colonialismo como uma situação antiga, mas que mantém uma consciência oprimida, domesticada e desprovida de futuro, criada até mesmo nas sociedades tecnológicas. Resultante dessa configuração mais recente é o aprisionamento da consciência por um sistema que lhe causa prazer, pelos bens de consumo, cujo grande inimigo é a crítica, que nega a sua totalidade ideológica e funcional. Ao realizarmos constatações nos moldes do que Alves (1987) propõe, remetemos a uma análise dialética negativa da dimensão histórica brasileira.

Notamos que o esforço de várias gerações de teóricos críticos tem sido o de analisar esse longo processo, sob diversos aspectos, para que se possa compreendê-lo e pensar para além dele, numa direção emancipatória. Portanto, a nossa função é resgatar, por meio da análise de categorias que se manifestam historicamente, uma leitura do processo colonizador que, sem perder a ideia de universalidade, leve a compreender as especificidades do processo de colonialidade do Brasil atual.

À medida que a análise da colonialidade se nutre de conexões de cunho histórico e conceitual, oferece lastro categorial que embasa e articula, tanto na dimensão material como na simbólica, o debate das constelações de poder e ideologia. Como diz Leite (1980, p. 13), “a colonização *manu militari*, isto é, a colonização clássica deixou de existir principalmente porque se tornou antieconômica. Ela está, entretanto, sendo substituída por outra forma de colonização mais sutil e eficiente”. E o esforço de várias gerações do pensamento social brasileiro crítico tem sido o de analisar, sob diversos focos e aspectos, esse longo processo histórico para compreendê-lo e para pensar para além dele, numa direção emancipatória. Portanto, atentar a esta constelação se constitui em uma exploração temática importante para pensarmos uma fundamentação crítica à Gestão Pública brasileira.

### **3.3.2 Poder: a constelação de análise da dimensão político-burocrática**

Esta constelação aparece, por um lado, como relevante em sua singularidade e, por outro, como mediadora da anterior, sendo que a percebemos como fundamental aos propósitos da crítica aqui intencionada. O poder é apontado por autores filiados à Teoria Crítica como elemento importante à análise organizacional e social mais ampla. A análise dessa constelação integra pensar o Estado em sua configuração político-burocrática, sendo fundamental uma remissão a fatos históricos dessa formação. O pensamento social brasileiro fornece pistas que podem ser integradas aqui e, do ponto de vista do pensamento organizacional alternativo ao *mainstream*, os estudos de Tragtenberg (1989; 2006) e também de seus discípulos, como Faria (2010a, 2010b, 2010c) e Motta (1990, 2001) nos conduzem a uma análise coerente sobre essa dimensão.

No desenvolvimento do Estado moderno no Brasil, a análise da burocracia passa a pesar como aspecto fundamental. Seguindo prerrogativas hegelianas, Tragtenberg (2006) trata da burocracia como elemento pelo qual a

classe dominante exerce e assegura o seu poder político. No decurso da história humana, a burocracia desempenha um papel recíproco, servindo às finalidades do Estado enquanto este lhe serve, do que resulta uma confusão de identidades entre Estado e burocracia. Para demonstrá-lo, Tragtenberg (2006) perpassa minuciosamente pelo modo de produção asiático, até o alcance de uma compreensão do domínio burocrático no atual sistema capitalista. A ascensão deste domínio encontra-se facilitada pelas teorias organizacionais, que naturalizam ideologias pela difusão de modelos pretensamente neutros, mas criados por uma “pequena burguesia intelectual” (TRAGTENBERG, 2006, p. 271). Tal manifestação se desdobra na dinâmica empresarial, reverberando ao Estado, ao que atentamos mais detidamente.

Mas, tal sistemática dominadora só se torna possível na medida em que o surgimento do capitalismo industrial andou em paralelo com a modernização da burocracia e a própria ampliação do Estado burocrático, que passa a atender a empresa de modo peculiar. Assim, o aperfeiçoamento da burocracia através dos métodos organizacionais volta-se tanto à lógica microindustrial, quanto à macrossocial. Nesse contexto, os sistemas de controle passam a atender, objetiva e subjetivamente, aos anseios do poder instituído, sendo que incidem de modo interdependente, nos níveis econômico, político-ideológico e psicossocial (FARIA, 2009, 2010c).

Para uma compreensão histórica desses aspectos que, inevitavelmente, passaram a se refletir da maneira mais instrumental na Gestão pública, a temática do poder está imbricada na da colonialidade quando antecipamos nela a formação do Estado patrimonial e o próprio conceito de Estado. Da mesma forma, a presente constelação já antecipa alguns aspectos da ideologia, sobre a qual nos debruçaremos no sexto capítulo.

### 3.3.3 Ideologia: a constelação de análise da dimensão simbólica

A tematização da ideologia visa apontar criticamente formas inautênticas de pensamento e ação que a Gestão Pública desenvolveu ou assimilou como objetivas, naturais e necessárias, encobrando, entretanto, os fundamentos sociais e históricos contraditórios que lhe dão efetiva sustentação. Uma série de discursos são fundamentados por parâmetros ideológicos excludentes, institucionalizando e mantendo estruturas de poder, o que entendemos ser necessário observar no âmbito público.

Diante da análise da ideologia como identidade, perpassando pela indústria cultural até a realidade da *cultura do management*, que invade o campo público, percebemos a presença de modelos destituídos de conflitos de interesse para gerir o espaço público. Nos interessa verificar a manifestação de tal reprodução nas práticas formativas, para o que atentaremos brevemente a como se tem desenvolvido o processo formativo do gestor público. De início, percebemos que, quanto à ideologia, têm-se desafios comuns na Administração e na Gestão Pública, por isso focar em exemplos na análise dessa constelação é de peculiar importância. A observância da semiformação do gestor público pode nos levar a compreender a danificação da Gestão Pública pela reprodução dos ditames tecnicistas contributivos à indústria cultural.

Na medida em que Adorno visa enfrentar todas as formas de pensamento de identidade, o que chamou de protótipo (*Urform*) da ideologia, são atacados modelos, os quais encerram a subjetividade e discriminam as manifestações não idênticas e denuncia-se a perda da liberdade diante do processo de reificação<sup>60</sup> (BRONNER, 1997). No seu conjunto de pressupostos, a

---

<sup>60</sup> Ou seja, “a transformação dos seres humanos em seres semelhantes a coisas, que não se comportam de forma humana, mas de acordo com as leis do mundo das coisas. A reificação é um caso *especial* de alienação, sua forma mais radical e generalizada, característica da moderna sociedade capitalista” (PETROVIC’ in BOTTOMORE, 1983, p. 314, grifo do autor).

ideologia gerencialista assegura subjetiva e simbolicamente a sutil expressão de tais controles. É preciso atacar o sufocamento do singular, empreendido por meio de seus constructos.

### **3.4 Procedimentos de Análise das Constelações**

Ao trabalharmos a partir da ideia do índice como hipótese de trabalho (ECO, 1988), conduzimos a pesquisa para atendermos ao objetivo geral deste estudo no conjunto dos capítulos, de modo que os objetivos específicos e o anseio de responder as questões de pesquisa nortearam a operacionalização da mesma. Nesse sentido, firmamos as nossas bases através da leitura, identificação e seleção de textos que pudessem comportar coerentemente a análise adorniana. A escolha dos textos para embasar os desdobramentos da tese deu-se (i) pelas afinidades temáticas, teóricas e/ou filosóficas dos autores seja com os elementos pressupostos do método adorniano, seja com as análises críticas internas às constelações abordadas; (ii) pela pertinência, lugar e mérito teórico da argumentação dos textos para os assuntos analisados.

Embora as constelações, concebidas para a exposição da pesquisa, reúnam autores de vários matizes, todos os que são tratados positivamente têm como referência e determinação a crítica da sociedade capitalista. A dialética negativa de Adorno, como o subtítulo desta tese diz, é a “luz” de fundo que orienta a procura e a direção da crítica. Mas o primado do objeto cobra análises capazes de compreender as particularidades que escapam ao caráter mais abstrato, por isso mesmo mais universal e menos específico ou particular, da teoria filosófica. É por isso que o subtítulo localiza essa tarefa como desenvolvida “pelo pensamento organizacional crítico”. São essas duas mediações que organizam o estudo em forma e conteúdo. De certo modo aqui opera também alguma influência do princípio do não idêntico, na medida em

que pressupomos que não apenas as teorias mais absolutamente afinadas podem colaborar para a potencialização da denúncia do real e de sua crítica.

Diante dos dados levantados, surgiram categorias e categorias derivadas pertinentes. Embora as categorias tenham sido descritas na apresentação final na metodologia e as categorias derivadas apresentadas antecipadamente na introdução de cada capítulo, todas são resultantes das descobertas realizadas em meio ao processo da pesquisa, quando percorremos cada constelação. Da mesma maneira, no encerramento de cada capítulo as categorias e suas derivadas são retomadas para fecharmos o circuito da análise pelo pensamento organizacional crítico à luz da dialética negativa. Em meio a isso, os elementos do método adorniano se mostraram proeminentes à análise categorial, destacando-se em uma ou em mais de uma ao mesmo tempo. Assim, nas idas e vindas de nosso estudo, acreditamos que o esforço inerente à análise constelatória permitiu deslindar o quadro da Gestão Pública danificada.

Dados estes procedimentos, a abordagem dialética negativa foi operada partindo da dimensão histórica ou da historicidade, em que passamos a compreender como se construiu o fenômeno do colonialismo no Brasil e suas consequências simbólicas tardias, como a colonialidade. Por outro lado, tematizar a Gestão Pública brasileira desde o Estado Novo, apontando aspectos do poder pela análise da constelação político-burocrática, possibilitou versar sobre a emergência de elementos da constituição administrativa do Estado, que se sobrepõe às esferas política e social. Veremos como esta constituição cumpre a tarefa de conservar o modo capitalista de produção, firmando uma estrutura que integra a técnica e exclui as contradições de classe. Já pela constelação da ideologia apontamos criticamente formas inautênticas de pensamento e ação que a Gestão Pública desenvolveu ou assimilou como objetivas, naturais e necessárias, encobrando, entretanto, os fundamentos sociais e históricos contraditórios que lhe dão efetiva sustentação.

Com efeito, se versamos sobre a colonialidade como geradora de um déficit de formação autônoma do pensamento e das instituições burocráticas brasileiras, mas se estas, mesmo assim, impõem-se como dominantes não apenas no terreno material, mas também no discursivo, significa, claramente, que aí tem lugar o fenômeno da ideologia. Neste sentido, a ideologia aparece analisada em nosso estudo como tema correlato ou decorrente dos efeitos negativos da colonialidade e sustentadora da estrutura político-burocrática, pois ela opera como forma de consolidação simbólica de um poder material instituído, assegurando compensação e aceitação para a devida adaptação aos déficits dessa mesma realidade. Nessa lógica, as próprias categorias são concebidas, a partir da visão de Marx (1982), não como malabarismos do espírito, mas como formas de modos de ser, determinações da existência.

Ainda que as ideologias não possam ser suprimidas de todo nas teorias, porque isso significaria pressupor a possibilidade de se alcançar um saber absoluto, a análise crítica do seu papel e da função que cumprem em determinadas estruturas, a exemplo do seu lugar na Gestão Pública, é fundamental para qualquer pensamento que se inscreva na perspectiva crítica. Da mesma forma, na análise da burocracia, os elementos do poder surgem para apontar o grau da racionalidade instrumental do sistema, reforçando a necessidade de um pensamento antissistema. A dialética negativa de Adorno nos fornece a advertência do pensamento efetivamente crítico como uma porta aberta para a frente, uma ‘especulação’ não regressiva. Não como abordagem que toma a crítica como compromisso teórico meramente técnico, mas como intento dialético, que nega e recria, porque para Adorno nenhuma teoria é inteiramente digna se não se importar, em sua motivação de fundo, com a luta contra as condições que perenizam o sofrimento humano. Colocando na conta do saber essa tarefa, ele escreveu: “A necessidade de dar voz ao sofrimento é condição de toda verdade” (ADORNO, 2009, p. 24).

## **CAPÍTULO 4**

### **DO COLONIALISMO HISTÓRICO À COLONIALIDADE SIMBÓLICA: BASES DA RECUSA DO NÃO IDÊNTICO**

*O Brasil nasceu e cresceu sem experiência de diálogo. De cabeça baixa, com receio da Coroa. Sem imprensa. Sem relações. Sem escolas. 'Doente'. Sem fala autêntica.*

*Paulo Freire, Educação como prática da liberdade*

## Introdução

Este capítulo trata dos desdobramentos da constelação que nomeamos como colonialidade, visando tematizar os elementos históricos que sustentam as práticas contemporâneas de condução da Gestão Pública no Brasil. A partir da ótica adorniana, servem-nos como subsídios os estudos pós-coloniais, especialmente os desenvolvidos na América Latina por Quijano (2005, 1997), Coronil (2005), Lander (1997, 2005) e Dussel (1993), as aproximações destes em termos de teorização nacional<sup>61</sup>, feitas por autores isebianos e outros (PINTO, 1960; SODRÉ, 1984; RAMOS, 1996; FREIRE, 1967; FERNANDES, 2004a, 2004b; SOUZA, 2000; IANNI, 2000, 2004a, 2004b) e, entre distintas fontes, as dos estudos organizacionais, em seu veio crítico.

Partimos da ideia de consciência histórica de Pinto (1960, p. 86):

Ao procurar tomar conhecimento dos fatores que a determinam, com o mesmo esforço que faz para descobri-los, descobre algo mais: a historicidade desse condicionamento. (...) o real que é o seu objeto, não lhe aparece como coisa “que está aí”, imóvel e idêntico a si mesmo, (...) porém como circunstância objetiva que a envolve a ponto de constituí-la e de nela imprimir a marca indelével da temporalidade que lhe é própria. A consciência crítica pensa temporalmente porque sabe não estar pensando a partir de um vácuo histórico e sim fundada em um contexto concreto.

Portanto, a consciência crítica, como pressuposto inamovível da

---

<sup>61</sup> Maia (2009, p. 156) defende o diálogo entre pensamento social brasileiro e pós-colonialismo, de modo que se fale não só do Brasil, mas também se abordem “dilemas modernos globais a partir de um ponto de vista distinto daquele formulado no mundo europeu e anglo-saxão”. O pós-colonialismo contribui como posição discursiva alternativa de fundações múltiplas e o pensamento social brasileiro por abarcar o campo das interpretações do país, o qual reúne historiadores e também estudiosos interessados na modernidade brasileira, como Jessé Souza e Luiz Werneck Viana. Segundo Maia (2009), esta integração temática respeita o repertório linguístico nacional ao passo que auxilia no estabelecimento de leituras para adiante deste universo quando promove a abertura cognitiva, além de ampliar o campo teórico do pós-colonialismo. Não pretendemos inventariar essa discussão, apenas nos beneficiaremos de algumas de suas inclinações com vistas a alcançar o objetivo proposto.

dialética adorniana, que é acionada pela inquietude, “não se satisfaz com as aparências” buscando contrapontos à consciência mágica intransitiva e ao sectarismo da consciência ingênua (FREIRE, 1979, p. 22). Seguimos pelo Adorno materialista ou marxista, que vê a história não como um produto do “espírito do tempo” (*Zeitgeist*), como diria Habermas (2005) à semelhança de uma espécie de *mão invisível*, mas como expressão material da luta de classes na sociedade. Destarte, enxergamos o colonialismo histórico como um fenômeno multifacetado, enquanto a colonialidade simbólica, envolta em um complexo caleidoscópico, é o seu resultado derradeiro. Pautamo-nos, neste ponto, pela sociologia crítica ao visitar elementos concernentes ao colonialismo para depois compreender o processo de sua convergência à colonialidade.

Assim disposta, esta constelação revela as bases de que precisamos para as apreciações subsequentes. Considerando que nossas dimensões de análise são um complexo profundamente interligado e articulado, na constelação da colonialidade cabe trazer à luz componentes concretos que convergem ao processo de formação da ideologia da identidade que, homogeneizadora, delinea as nuances do poder e da configuração simbólica *autocentrada e inautêntica* da Gestão Pública. A crítica da colonialidade acusa sobremaneira aspectos políticos e sociais que a explique em dualidades como dominação *versus* dependência, ao invés de pensar no nível da simples contraposição entre o universo nacional e o internacional, às vezes o limite máximo alcançado por alguns estudos.

Ao nos direcionarmos pelo método adorniano empreendemos uma análise sintética, que não visa ser sistemática, mas que seja capaz de revelar aspectos significativos da constelação em tela. Embora seja a denominada fase colonial iniciadora de determinadas categorias, os acontecimentos precisam ser considerados em sua complexidade dada a sua não linearidade. Assim, as categorias inerentes ao colonialismo são aquelas que emergem a partir da

‘descoberta’ do Brasil e agem e se modificam também na fase imperial ou monárquica – que para Lopez (1988) vai de 1806 a 1891 e para Ianni (2004a) perdura entre 1822 a 1889. Atuam elas neste tempo histórico em sua singularidade e, ao subsistirem para além das meras tipologias temporais, assumem novas roupagens que reverberam ao Brasil atual, enquanto impressões da colonialidade propriamente dita, no universo contemporâneo.

Desse modo, a leitura dialética negativa nos permitiu identificar seis categorias principais nessa constelação que, em conjunto com as imagens de estrelas menores, suas categorias derivadas, exprimem a colonialidade como constelação assentada na dimensão histórica brasileira. Como o seu complexo caleidoscópico não permite desenvolver suas facetas ao extremo, apenas colhemos o que pela lente adorniana nos é permitido e logramos alcançar. A nossa descrição desta constelação tomará por base:

- (i) *A dominação*, ao que se conectam a *exploração* e a *identidade*, esta como espoliação da ideia do *Outro*, o não idêntico; também a *dependência* aqui se impõe como categoria derivada controversa consequente, não só do ponto de vista econômico, mas também cultural;
- (ii) *O autoritarismo*, como um desaguadouro das categorias anteriores, em que pesa o *patrimonialismo* e seus derivados, como o *personalismo*, o *coronelismo*, o *clientelismo*, o *mandonismo* e o *favoritismo*, denotando formas peculiares que a gestão do Estado nacional assumiu;
- (iii) *O estadocentrismo*, a que se aliam, como categorias derivadas, as qualificativas do poder historicamente exercido pelo Estado, assumido primeiro pelo *imperialismo* da coroa portuguesa, depois pelas *oligarquias* e, mais tarde, pela *burguesia*, que irrompe com a formação do capitalismo monopolista brasileiro. É marcante a *dependência*, iniciada na dominação do período colonial e pós-colonial, que se expande posteriormente;

- (iv) A *desigualdade*, imanente a esse conjunto constelatório, mas que também pode ser especificada em três categorias derivadas: *desigualdade de classe*, *desigualdade racial* e *desigualdade de gênero*; estas constituem a síntese das desigualdades sociais do país;
- (v) A *colonialidade do poder*, em que podemos considerar como categorias derivadas a *segmentação*, o *controle* e a *modernidade*, que envolve considerar o *eurocentrismo*, o *etnocentrismo* e a *seletividade*, bem como o debate sobre o *(sub)desenvolvimento*, este definido, no caso do Brasil, a partir do olhar euro e etnocêntrico;
- (vi) A *colonialidade do saber*, que se revela pelas categorias derivadas *naturalização*, *docilidade*, *meritocracia*, *subalternidade* e *inautenticidade*. Em seu questionamento do instituído, a análise da colonialidade do saber permite avançar para a necessidade de construção de espaços próprios de pensamento, que afirmem a alteridade do *Outro* frente ao eurocentrismo, num movimento descolonizador (MISOCZKY, 2010).

Conectadas ao colonialismo histórico estão especialmente as quatro primeiras categorias elencadas. Por conseguinte, a colonialidade simbólica, como manifestação contemporânea de uma herança latente da época colonial, além de correlacionada às categorias anteriores, avança nos aspectos atinentes ao processo de constituição da modernidade brasileira, destacada tanto pela colonialidade do poder, como na colonialidade do saber.

#### **4.1 O Colonialismo Histórico**

A ideia do Brasil nasceu como dominação colonial. Por décadas – ou séculos – a semiformação escolar ensinou o mito do descobrimento. O *descobrimento*, tal como Dussel (1993) se referiu no caso da América Latina, já foi, pela pretensão mesma daquela palavra, *encobrimento do outro*, negação do diferente, recusa radical do não idêntico, da vida e dos costumes dos povos que

nessas terras viviam em harmonia com a natureza, algo incompreensível para a retórica do poder do universalismo europeu (WALLERSTEIN, 2007).

O Brasil como país colonizado carrega, como ingrediente elementar de seu processo formativo, uma estrutura fortemente marcada pela exploração. Para compor a noção de colonialismo alia-se à ideia de exploração a de dependência, demarcando-se trocas comerciais desiguais e entrega de excedentes (CASANOVA, 1995)<sup>62</sup>. Durante três séculos após seu suposto descobrimento, as terras e o povo do Brasil foram explorados na condição de colônia portuguesa, dela dependendo para todo tipo de decisão, embora administrativa e politicamente o país tenha se tornado, nesse interstício, um Estado nacional (LOPEZ, 1991).

A fase propriamente dita colonial é caracterizada pela existência de “uma sociedade agrária, latifundiária, patriarcal, católica e escravista” (LOPEZ, 1991, p. 83). Este período “se caracteriza pelo controle direto da Coroa e pelos efeitos do antigo sistema colonial na organização do espaço ecológico, econômico e social”. Já o período pós-colonial ou neocolonial corresponde à “eclosão institucional da modernização capitalista e à formação de um ‘setor novo da economia’” (FERNANDES, 2004b, p. 364-365). Essas duas épocas são compreendidas por Ianni (2000, 2004a) como a primeira e a segunda idade do Brasil, situando-o, portanto, na ‘infância’ de sua existência. Perpassamos neste tópico as linhas gerais desse momento em que o país se configura

---

<sup>62</sup> Segundo Casanova (1995, p. 30), “o estudo da ‘exploração’, seja de umas regiões por outras, como nas relações coloniais, seja de uma *classe* por outra, como nas relações laborais, só teve lugar central nas investigações científicas no âmbito do pensamento socialista”. Ainda afirma o autor que a temática é dissidente, no que concluímos que a sociologia crítica da América Latina, da qual nos utilizamos nessa seção, tem caráter subversivo aos olhos das teorias chamadas convencionais ou tradicionais. Trata-se de dilema similar ao debatido por Horkheimer (1980) quando contrapôs a Teoria Crítica à Teoria Tradicional.

verdadeiramente como *herdeiro de uma infância pobre*<sup>63</sup>, visto que nele se revelam as categorias do colonialismo histórico brasileiro.

#### 4.1.1 A identidade colonial arraigada

Sob o manto do núcleo genético anunciado, o Brasil esteve confinado a um ciclo vicioso de servidão social, econômica, política e, inclusive, cultural, à metrópole. As possibilidades para o desenvolvimento nesse contexto de província restringiam-se à expressão mimética de todo o universo português. Assim, já na sua inauguração como nação, aos habitantes nativos e aos que vieram aqui residir, obrigados ou não, restava sujeitar-se à identidade alheia. Os primeiros, povos aborígenes de diferentes culturas, espalhados por todo o território, foram reduzidos a meros e poucos indivíduos que, reificados, se tornaram produtos de uma expressão negada:

os colonizadores definiram a nova identidade das populações aborígenes colonizadas: “índios”. Para essas populações a dominação colonial implicava, por consequência, o despojo e a repressão de suas identidades originais (...) e, a longo prazo, a perda destas e a admissão de uma identidade comum negativa (QUIJANO, 1997, p. 114-115).

Já os segundos, arrancados de sua pátria-mãe, serviram aos senhores do engenho sob a ditadura do chicote e, ainda, destituídos de sua racionalidade, foram forçados ao silêncio e ao esquecimento de sua cultura. Quijano (1997, p. 115) alega que “a população de origem africana, também procedente de experiências e identidades históricas heterogêneas (...), foi submetida a uma situação fundamentalmente equivalente e a uma identidade comum colonial: ‘negros’”.

---

<sup>63</sup> Paráfrase da música *Herdeiro da pampa pobre*, de Vaine Darde e Gaúcho da Fronteira (Disponível em: <<http://www.radio.uol.com.br/#/letras-e-musicas/engenheiros-do-hawaii/herdeiro-do-pampa-pobre/381985>>. Acesso em: 09.02.2015).

Numa interpretação de Florestan Fernandes, Ianni (2004b, p. 41) relata que a passividade com que foram descritas historicamente as civilizações classificadas como “inferiores” está longe da verdade, havendo um esquecimento da luta do índio, cuja resistência foi difícil e longa. Diante dos desdobramentos da conquista houve reflexos nos contornos assumidos pelos luso-brasileiros obscurecidos pela versão oficial da história. E, mais ainda, a maneira pela qual “o colonizador português e o jesuíta organizam a sociedade, a economia, a política e a cultura do Brasil Colônia parece ter instituído um padrão muito característico do modo pelo qual os grupos e classes dominantes, anos e séculos depois, lidam com a maioria do povo”.

A redução da singularidade de diferentes etnias a apenas duas nomenclaturas é o suficiente para percebermos o quanto a história brasileira e sua interpretação oficial preteriram o não idêntico. Esta versa, nas suas ‘linhas retas’, sobre a substituição dos índios, devido à sua “natural indisposição” para a lavoura, pelos negros, que teriam uma “natural afeição” pela terra. Na condução das relações de produção, além da inferiorização do *Outro* para explorá-lo, naturalizou-se a escravidão, ocultando o tráfico negreiro. Tal versão retrata tão somente um Brasil-paráiso, cujo mito fundador “lança-nos para fora do mundo da história” (CHAUÍ, 2000, p. 67; 63).

Em função de que o dominador não suporta a ideia do *Outro*, negando sua alteridade, não se apresenta nada para além do protótipo de uma regressão mimética que conflui para a dominação mítica (ADORNO, 2009). Na história efetiva, tanto para os povos nativos quanto para os aqui trazidos pela escravidão, não se soube tão cedo o que significavam palavras como liberdade, emancipação, laicidade, alteridade, democracia ou igualdade. A concretude da vida social esteve, portanto, fortemente pautada por uma mimesis falsa:

O momento ineliminável da mimesis que é intrínseco a todo conhecimento e a toda prática humana ganha a consciência, uma tal consciência torna-se não verdade quando a afinidade

que, em seu caráter ineliminável, está ao mesmo tempo infinitamente distante, posiciona a si mesma positivamente (ADORNO, 2009, p. 131).

Este itinerário é inerente à lógica da dominação do homem pelo homem que, independentemente das fronteiras, manteve suas prerrogativas no tocante ao domínio de povos “desenvolvidos” sobre os inferiorizados. Mesmo sendo combatida com a instauração do processo abolicionista por pensadores como Joaquim Nabuco<sup>64</sup>, a escravidão no Brasil deixou marcas profundas em sua construção social. Nem mesmo na atualidade a libertação do negro logrou êxito por completo, o que se evidencia pelo seu trabalho subalterno, que anula sua condição de sujeito político (TEIXEIRA; SARAIVA; CARRIERI, 2015). A escravidão tornou-se traço marcante do núcleo genético de nosso país, tendo sido vivida em proporção incomparável a outras nações da América Latina e até mesmo a Portugal.

O movimento abolicionista, tal como realmente se manifestou (para o que podemos nos ancorar nas leituras críticas sobre Joaquim Nabuco, por exemplo<sup>65</sup>), visava apenas passar uma ideia de autonomia e progresso, sem que na vida cotidiana do negro tais anseios fossem efetivamente concretizados. Se compararmos o que aconteceu em nível macrossocial neste momento da história brasileira a uma dinâmica específica do espaço empresarial, podemos dizer que

---

<sup>64</sup> Considerado um dos principais encampadores do processo abolicionista, o que de fato fica claro em Joaquim Nabuco é a sua intenção em incitar um processo de transformação da sociedade *pelo alto*, como se fosse possível conciliar todas as classes sociais. Mas este é o traço típico de um pensador que defendia a formação de uma sociedade liberal. Ao mesmo tempo em que reconhece o atraso jurássico que a escravidão imprimia à nação, Nabuco (1977, p. 123) advoga sua extinção evidenciando em seus argumentos motivos econômicos: “queremos acabar com a escravidão (...) porque a escravidão, assim como arruína economicamente o país, impossibilita seu progresso material (...), retarda a aparição das indústrias (...), desvia os capitais do seu curso natural, afasta as máquinas”.

<sup>65</sup> Embora não diretamente abordando a temática do abolicionismo, Silveira (2003) realiza uma leitura que se centra nos discursos de Nabuco e Oliveira Lima, desvendando os interesses externos das elites intelectuais do período Republicano.

o que se empreendeu foi uma verdadeira ideologia participacionista, em moldes semelhantes ao que criticou Tragtenberg (1989, 2006). A pouca diferença com relação ao participacionismo do campo organizacional está na forma com que a dominação foi levada adiante, correspondendo às especificidades de um período histórico, pois na essência a lógica é a mesma e estiveram mantidas a subjugação e a dominação.

Por outro lado, ao passo que a dominação foi categoria onipresente, esse preocupante desenho histórico aportou de modo positivo os colonizadores como aqueles que exercem vigorosa tutela sobre o Brasil pelo anúncio de desenvolvimento e progresso. No entanto, o país se encerrou nas contradições da dependência. Numa interpretação de Euclides da Cunha, o que existia era uma verdadeira ideologia do colonialismo:

o conjunto de ideias e conceitos que, gerados e desenvolvidos com a expansão colonial das nações do ocidente europeu, pretendiam justificar a sua dominação sobre as áreas de que se haviam apossado em ultramar e que dominavam direta ou indiretamente, gerindo-lhe os destinos, pela posse territorial, ou orientando-os ao sabor de seus interesses, pela supremacia econômica sobre eles ou as suas metrópoles (SODRÉ, 1984, p. 98-99).

O clima instaurado pela versão oficial preconizava um andar lento e suave para a formação de uma nação da ordem e do progresso. Esta mesma ‘ordem e progresso’, que veio a ser mais tarde impressa como o lema do país na bandeira nacional é o reclame de uma identidade, tradutora da síntese de uma realidade obscurecida, em que contrastava pacificamente, segundo Oliveira (2005, p. 16), o passado estático e ordenado – tradicional, agrário, aristocrático – com um futuro promissor – moderno, industrial, burguês. Nessa dinâmica contraditória, os quatro séculos de escravidão passam a ser cruelmente resumidos pelo “mito da democracia racial brasileira” (FERNANDES, 1965), uma ficção ideológica que pretende a harmonia das ‘raças’ por uma dada cordialidade submissa do agora “brasileiro”. Essa é a tentativa de configuração

do elo ideológico fundamental do lema apendoado (IANNI, 2004b), cuja mudança de rota em sua conceitualidade, voltando-a “para o não-idêntico, é a charneira da dialética negativa” (ADORNO, 2009, p. 19).

Segundo Ianni (2004a, p. 134), “o colonato, a proletarização no campo e cidade, a industrialização, a emergência da burguesia industrial, ao lado da expansão capitalista no campo, foram exemplos da realização do progresso preconizado no lema”. Está presente em tal assimilação um conceito reificado da categoria progresso, visto como um modelo de controle da natureza do homem segundo prerrogativas burguesas. Assim configurado, o progresso afirma a identidade do espírito dominador, mas infringe injustiça ao não idêntico à medida que se refere à totalidade de uma unidade forçada (ADORNO, 1992b).

Por outro lado, o que também já sabemos por Adorno (2009), é que da tendência a cristalizar sínteses, numa imitação mediada com o conceito, deriva aquilo que se quer em última instância promulgar como verdadeiro. Mas esse todo pode tornar irreconhecível a realidade concreta, pois é falso. A lida prática com a escravidão e sua evolução ao regime de trabalho livre, numa adaptação ao liberalismo econômico da empresa agrária (FERNANDES, 1965), demonstra nada mais que um exemplo dos desdobramentos daquilo que Horkheimer (1980) qualifica como princípio da individualidade burguesa, que nasce também no Brasil como promulgadora de um pensamento “harmonicista e ilusionista”. Como considerou o filósofo, “a classificação dos fatos em sistemas conceituais já prontos e a revisão destes através de uma simplificação ou eliminação de contradições é (...) uma parte da *práxis* social geral” (HORKHEIMER, 1980, p. 132). Como protagonistas do processo em questão no Brasil estavam apenas aqueles autodenominados civilizados que, como únicos possuidores do direito à voz, relegavam os antagonistas ao completo silêncio e à submissão.

Essa é a marca patente do processo colonial na lida com o *Outro*, quanto ao que Sartre (1979, p. 3) afirmara: “não faz muito tempo a terra tinha dois

bilhões de habitantes, isto é, quinhentos milhões de homens e um bilhão e quinhentos milhões de indígenas. Os primeiros dispunham do Verbo, os outros pediam-no emprestado”. De modo semelhante retratou Paulo Freire (2001, p. 50): “na cultura do silêncio existir é apenas viver. O corpo segue ordens de cima. Pensar é difícil; dizer a palavra, proibido”.

A categoria nascente da colonização compôs, entretanto, a engrenagem de uma conjuntura, cujo desdobramento foi a modernização capitalista (FERNANDES, 2004b, p. 364)<sup>66</sup>. Assim, mesmo que considerada “a única coisa organizada da sociedade colonial” brasileira (IANNI, 2004a, p. 82), em última instância a escravidão foi apenas uma “camada primária desse mundo moderno de raízes tão arcaicas”. Esse “largo e fundamental capítulo da história da formação do povo brasileiro” que “fundamentou toda a vida social” (IANNI, 2004b, p. 41), merece um olhar crítico sobre suas implicações e condições, uma vez que suas consequências reverberam ao século vinte, quando

há setores das classes dominantes, com aliados da alta hierarquia militar e eclesiástica, bem como interesses imperialistas, que lidam com o operário e o camponês, ou com o índio, caboclo, negro, mulato e branco como um povo conquistado. E frequentemente o intelectual faz as vezes de Jesuíta (IANNI, 2004b, p. 41).

A ideologia colonial, abarcadora da *identidade do progresso*, que se caracteriza unicamente pelo interesse no desenvolvimento econômico, continha em si todas as justificativas da exploração das ‘raças’ ‘inferiores’ pela ‘raça’ branca<sup>67</sup>. A supremacia das elites intelectuais e da classe senhorial passa a ser

---

<sup>66</sup> Destacado teórico marxista, Florestan Fernandes inaugura uma interpretação nova do Brasil. Ianni (1996, p. 26) o apresenta como “o fundador da sociologia crítica no Brasil. Toda a sua produção intelectual está impregnada de um estilo de reflexão que questiona a realidade social e o pensamento. As suas contribuições sobre as relações raciais entre negros e brancos, por exemplo, estão atravessadas pelo empenho de interrogar a dinâmica da realidade social, desvendar as tendências desta e, ao mesmo tempo, discutir as interpretações prevalentes”.

<sup>67</sup> Embora haja hoje um consenso antropológico de que diferentes *raças* humanas não existem, a distinção racial foi historicamente empregada como forma de diferenciar os

fonte e expressão das desigualdades, pois estas, como classes dominantes, dão suporte à dominação, generalizada a todo o país. O que hoje é natural em termos de desigualdades foi construído por relações sociais incontroláveis ao indivíduo. Mesmo que muitos tenham se articulado, em termos de lutas, estabelecendo movimentos sociais, a dominação se impôs de fora para dentro a partir de um jogo de distinções de classe.

Assim, o modo como se constituíram as relações sociais, com as desigualdades em franca expansão, não se manteve neste ritmo por uma ‘coincidência metafísica’, mas sempre esteve atrelado à conjuntura de evolução de um Brasil desigual, pressuposto básico ao seu ingresso no mundo capitalista. Edificado justamente em prol da expropriação colonial, houve a existência de um Estado complacente, que colaborou de modo fundamental aos planos da burguesia. A identidade arraigada ao Estado brasileiro, portanto, constitui-se na expressão de uma forma de poder político que converge ao modo nacional do capitalismo, especialmente a partir da proclamação da República.

#### **4.1.2 De Estado colonial escravista a burguês capitalista**

Cabe tematizarmos alguns elementos concernentes ao Estado do período colonial, em questão. Não pretendemos esgotar o debate, tampouco nos debruçar sobre nosso objeto nos moldes da História, da Sociologia ou da Antropologia, mas apenas dar sequência ao nosso preâmbulo histórico da colonialidade, evidenciando mais precisamente o trabalho contra o não idêntico. Como parte de

---

seres humanos a partir de uma determinação morfológica, em que a cor da pele adquiriu relevância central, sendo associada à inferiorização. Esse critério legitimava a desigualdade social pela determinação natural. A ideia de raça é superada pela de etnia, conceito mais amplo que envolve não apenas uma única característica, mas o conjunto de indivíduos de ancestralidade, características culturais e relações sociais comuns (MUNANGA, 2004). Sendo mais abrangente e inclusiva, Munanga entende a classificação étnica como um léxico politicamente mais aceitável. Por seu turno, Aníbal Quijano entende que tanto a ideia de raça quanto a de etnia encontram base na discriminação eurocêntrica (CORONADO, 1997).

nosso direcionamento ao Adorno marxista, seguimos especialmente por autores que interpretam o Estado via Marx. A compreensão sobre o Estado torna-se relevante pelo fato de condensar as funções organizativas que

se referem aos níveis em que se exerce em particular: função técnico-econômica, no nível econômico, função propriamente política, no nível da luta de classes e função ideológica no nível ideológico. Sem dúvida, a função técnico-econômica e a função ideológica do Estado estão sobredeterminadas por sua função propriamente política – concernente à luta política de classes –, enquanto constituem modalidades do papel global do Estado, fator de coesão da unidade de uma formação: *o papel global do Estado é um papel político*. O Estado está em relação com uma “sociedade dividida em classes” (...) (POULANTZAS, 2007, p. 52).

Ainda segundo Poulantzas (2007, p. 44), o Estado é o “lugar que permite decifrar a unidade e a articulação das estruturas de uma formação” de modo que desempenha um “papel constitutivo na existência e reprodução dos poderes de classe e em especial na luta de classes, o que explica sua presença nas relações de produção” (POULANTZAS, 1985, p. 44). Saes (1985, p. 24) distingue essa análise de Poulantzas como derivada das concepções de Marx e Engels sobre os tipos de Estado, que integra, por um lado, uma teoria dos modos de produção e, por outro, o conceito de um Estado capitalista. Esta forma é a que assume o Brasil posteriormente, abarcando, segundo Saes (1985), o direito e a estrutura política. Considerar o papel do Estado nestes termos desnatura a crença na superioridade da técnica sagrada nas gramáticas de Gestão Pública, que reivindicam um Estado neutro, relegando a política a um plano inferior, quando não a retiram totalmente do debate.

A organização do Estado no período colonial, em que dialeticamente alguma técnica vinha sendo necessariamente introduzida, pode ser vista não apenas abarcando aspectos da questão social, mas numa configuração econômico-política e institucional direcionada a interesses de classe. Esta leitura corresponde à definição elementar de Poulantzas (2007), de que o Estado é a

forma organizada da sociedade “e que essa organização é gerida, que possui uma gestão, um governo. Também já se pode anunciar que não existe uma única forma de gestão ou de governo dessa organização chamada Estado” (FARIA, 2009c, p. 10). Isso nos leva a observar os marcos temporais de classificação do Estado, para o que debatemos com/sobre alguns autores do pensamento social brasileiro.

Para Décio Saes (1985), cujo objeto de estudo é o momento histórico de formação do Estado burguês no Brasil<sup>68</sup> e o como isso acontece diante da luta de classes, constituiu-se, pela revolução burguesa, um conjunto de aspectos que alavancou a passagem do Estado brasileiro ao capitalismo. Para alcançar a configuração moderna burguesa, houve uma conjugação entre modelos de Estado e modos de produção, ao que o autor destaca duas configurações principais do Estado brasileiro:

1. *Estado escravista moderno*<sup>69</sup>: perdura entre meados do século XVI a fins do século XIX. É o período que abarca o modo de produção/formação social escravista moderna, que se encerra no momento em que o antiescravismo adquire força e promove sua queda. Nesse interstício, o Estado passa por três fases:

- (i) *A fase colonial*, que acontece de meados do século XVI até 1808, cuja política de colonização permanece limitada à exploração do território pelo Estado absolutista português. O Brasil teve o primeiro governo em 1549, o

---

<sup>68</sup> O autor prefere a denominação *Estado burguês* ao invés de *Estado capitalista*, visto que aquela “conota o caráter de classe do Estado e o tipo de dominação de classe que ele reproduz” (SAES, 1985, p. 47). Embora seja importante distinguir como papel do Estado o fato de atender as demandas da classe dominante, fica claro em muitas passagens da obra que o Estado burguês é dado como anterior ao desenvolvimento das relações de produção capitalistas, sendo o protagonista da dominação de classes.

<sup>69</sup> Para Saes (1985, p. 107), essa classificação não é aceita por estudiosos e juristas conservadores, que eufemisticamente designam e reconhecem esse Estado apenas como *Estado imperial*, negando o próprio caráter escravista embutido na constituição de 1824, como fizera Rui Barboza, um de seus representantes.

*governo geral*, em que se inaugura o sistema de privilégios pela distribuição de sesmarias e a cobrança de impostos. É um Estado marcado por uma interdependência recíproca entre classes dominantes brasileiras e portuguesas (SAES, 1985, p. 90);

- (ii) *A fase semicolonial*, que perdura entre 1808 e 1831, sendo demarcada por lutas anticolonialistas. O Estado passa a ser peculiarmente atravessado pelas contradições entre as elites portuguesa e brasileira, o que evoluiu a uma nova contradição no nível da estrutura e da política do Estado escravista colonial, assumindo uma dimensão macromundial. Houve um deslocamento de parte do aparelho do Estado português ao Brasil, com sua burocracia absolutista, embora com constantes recaídas até 1831, quando Portugal é retirado do cenário.
- (iii) O Estado no Brasil pós-colonial, que acontece entre 1831 e 1888 e se desenvolve via quatro elementos. O *primeiro* é a constituição de uma estrutura jurídico-política peculiar do escravismo: o direito escravista diferenciava homens como *coisas* e *proprietários*, legitimando a exploração do escravo, em que até mesmo a posse de bens lhe era negada; já a organização do aparelho de Estado imperial se dava segundo normas pré-burguesas, inaugurando um caráter patrimonial (SAES, 1985, p. 120). O *segundo* elemento é o caráter escravista da política de Estado, que contentou os interesses gerais de toda elite dominante, bem como satisfaz os interesses das classes escravistas. O Estado garantiu militarmente o combate à revolta dos escravos, mas, contraditoriamente, teve que recuar até que se proibiu o tráfico negreiro. Em meio a isto, forma-se o capital-dinheiro e concretiza-se uma distribuição de terras pelo mérito das elites, em que mesmo o imigrante é secundarizado. O *terceiro* elemento dessa fase é o caráter espacial centralizado do aparelho do Estado, visto como positivo à unidade nacional. Ele carrega relação direta com os interesses econômico-

escravistas. Por fim, como *quarto* elemento dessa fase, Saes (1985, p.172-179) destaca a crise do Estado, iniciada em 1865, marcada por guerras internas e continentais, requerendo a progressiva burocratização, a começar pela militar, mas tornando inevitável como desfecho a dissolução do Estado escravista.

2. *Estado burguês*: as etapas que integram o processo de transformação burguesa do Estado brasileiro são: “extinção legal da escravidão (1888), reorganização do aparelho do Estado (Proclamação da República em 1889, Assembleia Constituinte em 1890/1891)”, tendo as relações de produção capitalistas germinado no Brasil depois de 1850, com a instalação de algumas indústrias de trabalho assalariado (SAES, 1985, p. 346; 348). A partir de então, o Estado adquire uma feição capitalista, com a classe burguesa assumindo o comando das decisões políticas do Estado.

A análise de Saes (1985) do que seria a transposição do Estado escravista moderno ao burguês está centrada em duas hipóteses. A primeira constitui-se na pré-definição dos três eventos da revolução política burguesa de 1888-1891 como os responsáveis pelo processo de formação do Estado burguês no Brasil. Pela segunda, o autor argumenta que nenhuma fração da classe dominante foi motor ou direção do processo de transformação, mas que estes papéis couberam às classes populares. Ele identifica os escravos rurais como o motor do processo e a classe média urbana a sua direção (SAES, 1985, p. 51). Apesar do seu rico diagnóstico processual da história, as hipóteses do autor são contraditórias à visão de outros pensadores, tanto com relação à datação da revolução burguesa, como quanto aos dirigentes dos processos de transformação – esse aspecto parecendo contraditório até para algumas interpretações marxistas.

Em Caio Prado Jr. (2000) encontramos a classificação *Estado colonial*, correspondente ao período que vai do início da invasão portuguesa até meados

do século XVII. Ao configurar o Estado também como *metropolitano*, o autor remete a um Brasil que seria capitalista desde os primórdios, tendo em vista sua participação no sistema das relações econômicas que fundaram o capitalismo. Assim, “o construtivo da administração é relegado para um segundo plano obscuro em que só idealistas deslocados debateram em vão” (PRADO JR., 2000, p. 343). Embora sua classificação seja também distinta de outros autores, as relações de dominação aparecem presentes em sua análise materialista da história brasileira, criticando o modo como têm sido tratadas as revoluções populares quando não são consideradas como disputa de classes baseada em interesses econômicos e sociais (JORDÃO; CASTRO JR., 2013).

Cabe dialogarmos com o posicionamento de outro pensador marxista destacado no meio acadêmico. Trata-se de Florestan Fernandes (2004b) que, diante de sua escolha filosófica e epistemológica, igualmente considera as alterações sociais como entrelaçadas à organização do Estado e da economia. Pela sua complexa sociologia crítica, Fernandes (2004b) não analisa apenas a colonização e a escravatura – que englobam os períodos denominados “era colonial” (até século XIX) e “era de transição neocolonial” (do século XIX até a independência) –, mas também avalia detidamente a revolução burguesa (FERNANDES, 1976). Conforme sua análise, esta terceira fase germina no fim do Império e início da República, desenvolvendo seu poder de influência na terceira idade do Brasil, “a era de emergência e expansão de um capitalismo dependente” (FERNANDES, 1976, 2004b).

Abrimos aqui um parêntese para anteciparmos alguns elementos desta categoria que será explorada no capítulo cinco. Fernandes (1976) localiza o capitalismo dependente num sistema semicolonial, fruto de uma acomodação interna híbrida, em que a economia se adequou a esse padrão estrutural diferenciado. Não há ainda uma ruptura com o passado, existindo uma competição capitalista, nascida da economia da exportação aliada à expansão

mercantil interna e respectiva produção industrial. Embora a vinculação a este domínio externo, o poder da burguesia irrompe com a formação do capitalismo monopolista (FERNANDES, 1976).

No entanto, é preciso destacar que para Fernandes (1976), a emergência da burguesia brasileira não se dá conforme classificações históricas usuais. Ela não está associada ao senhor de engenho e, destarte, ao feudalismo, como feito tradicionalmente. Também não houve no país castelos ou burgos que caracterizassem uma evolução peculiar do mundo medieval. Para Fernandes (1976), a burguesia brasileira emerge como uma entidade especializada em negócios depois do rompimento do estatuto colonial com a independência e a crescente valorização do comércio, fortemente condicionado pelo desenvolvimento urbano. Então, sua ascendência é associada ao crescimento vertiginoso das cidades disparado pela formação do Estado nacional, quando há um deslocamento de foco do desenvolvimento territorial brasileiro às cidades.

É claro que a burguesia lutou pela humanização, contribuindo para a abolição, mas não motivada pelo combate à escravidão em si – que manteve seu comércio por muito tempo – e sim pelo anseio na expansão interna da economia de mercado, nos moldes defendidos por Nabuco (1977). Para Fernandes (1976, p. 19-20), teríamos “burguês” e “burguesia” como categorias básicas histórico-sociais e macrosociológicas do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Ele avança nessa classificação dizendo que o burguês encarna dois tipos: um primeiro que se move pela avidez de lucro para convertê-lo em independência e poder e um segundo com capacidade inovadora, própria dos grandes empreendimentos econômicos modernos.

Compete observar que esse segundo tipo é o que irá carregar os ideais do empreendedorismo – que invade o Brasil a partir da década de 1970 – a todo o território nacional, geralmente com base em métodos e técnicas da posterior influência americana que o país virá a sofrer. É, portanto, a partir deste ‘burguês

tipo dois' de Florestan (1976), surgido já no período pós-colonial, que o gerencialismo encontrará um terreno fértil para se instalar, avançando à configuração do Estado contemporâneo no Brasil, impondo técnicas de gestão empresariais, que lhe são forçadas mediante a crítica de ineficiência do aparelho do Estado.

Segundo Fernandes (2004b), o momento moderno se mescla a um sistema econômico agrário, escravista e dependente da Coroa portuguesa, porém, internamente no país já se obtém algum grau de autonomia.

Tem-se aí (...) uma era em que a continuidade da ordem escravocrata e senhorial convertia o Estado nacional em um Estado senhorial e, portanto, escravista; e outra era na qual a expansão da ordem social competitiva dá à luz um Estado burguês propriamente dito, através de um prolongado e conturbado parto histórico (FERNANDES, 2004b, p. 365).

Esse contexto é bem ilustrado por Darcy Ribeiro, para quem o Brasil se tornou produto de quatro ordens de ação empresarial que ensejavam diferentes formas de ganho:

A principal delas, por sua alta eficácia operativa, foi a empresa escravista, dedicada seja à produção de açúcar, seja à mineração de ouro, ambas baseadas na força de trabalho importado da África. A segunda, também de grande êxito, foi a empresa comunitária jesuítica, fundada na mão de obra servil dos índios (...). A terceira, de rentabilidade muito menor, inexpressiva como fonte de enriquecimento, mas de alcance social substancialmente maior, foi a multiplicidade de microempresas de produção de gêneros de subsistência e de criação de gado, baseada em diferentes formas de aliciamento de mão de obra, que iam de formas espúrias de parceria até a escravização indígena. (...) Sobre essas três esferas empresariais produtivas pairava, dominadora, uma quarta, constituída pelo núcleo portuário de banqueiros, armadores e comerciantes de importação e exportação. Esse setor parasitário (...) ocupava-se das mil tarefas de intermediação entre o Brasil, a Europa e a África no tráfico marítimo, no câmbio, na compra e venda, para o cumprimento de sua função essencial, que era trocar mais de metade do açúcar e do ouro que aqui se produzia por escravos caçados na África, a fim de renovar o sempre

declinante estoque de mão de obra necessário para a sua produção (RIBEIRO, 1995, p. 176; 178).

Ainda na análise do autor, esse sistema empresarial era sustentado pelo patriarcado burocrático do Estado, juntamente com seu poderio militar. Nas raízes da colonização já temos, portanto, um poder burocrático nascente que se associa ao controle violento para garantir a ordem do desenvolvimento à burguesia, projetando uma nação fincada em desigualdades. A dominação burguesa demarca o início da modernidade no Brasil, em que o país se rende “ao império do poder e da dominação especificamente nascidos do dinheiro”. A burguesia brasileira passa a convergir ao Estado politicamente para assegurar o domínio socioeconômico, exercendo pressões para alcançar seus interesses particulares (FERNANDES 2004b, p. 427).

Seguidor da obra de Florestan Fernandes, Octávio Ianni (1991) também possui interpretação diferente de Saes (1985), que o classifica como reducionista ao avaliar que sua análise do Estado o obstrui como objeto autônomo. No entanto, mesmo que Ianni (1991) seja um dos intérpretes que qualifica o Estado como essencialmente burguês apenas após 1930, ele enfatiza o poder localizado nos arranjos dos conquistadores. Assim, Ianni demarca um Estado que segue, historicamente, realizando políticas em benefício ora de oligarquias, ora de imperialistas, depois dos burgueses. Para Ianni (2004a), a revolução burguesa teria, portanto, raízes no período monárquico, que vai de 1822 a 1889, sendo irrefutável a contribuição do mesmo às feições adquiridas pelo Estado oligárquico da posterior República (1889-1930), que contraiu aspectos até mesmo fascistas.

A força advinda das classes dominantes levou a uma falsa ideia de que a sociedade fosse amorfa e o Estado organizado, subjugando a energia dos movimentos sociais que agiam na contracorrente, o que reforçou mais ainda a ideologia dos vencedores (IANNI, 2004a, p. 213). Tal conjuntura vigora desde a época do Brasil pós-colonial, quando, em 1877, Tobias Barreto afirmara a força

administrativa do Estado pelo desempenho da Corte e suas ramificações no país, reduzindo os cidadãos a um conjunto de indivíduos sem unidade ou aspirações autônomas. Além das históricas revoltas dos quilombolas, outro exemplo que comprova essa visão contraditória e limitada é a revolta da vacina, ocorrida em 1904 (IANNI, 2004a). De modo que por muito tempo permaneceu justificável a necessidade da centralização do Estado, o que favoreceu a posterior emergência do modelo burocrático, sobre o qual nos debruçaremos no capítulo cinco.

De fato, a opressão exercida pelas classes dominantes verticalizou historicamente a relação com a autoridade, constituindo-se no Brasil um processo ascendente de autoritarismo, onde a ignorância popular sempre foi preferível ao esclarecimento democrático. Isso é nítido quando se observa a distinção em termos educacionais, inicialmente sustentada pela Corte e mais adiante pela própria burguesia<sup>70</sup>. Por outra parte, independentemente das datações, os autores do pensamento social são unânimes quanto ao premente autoritarismo do Estado, que historicamente reeditou este caráter a favor dos interesses das classes dominantes. Assim, seja qual for o enquadramento, dado segundo o modo de produção de cada período (feudalistas, oligárquicas, burguesas ou capitalistas), as classes dominantes sempre cumpriram historicamente o mesmo papel opressor. O que mudou foi apenas a forma (suas estratégias e técnicas de dominação), pois na essência, a dominação continua a

---

<sup>70</sup> Carvalho (2009) assinala que não há dados sobre a alfabetização no período do Brasil colonial, sendo que o primeiro indício aparece apenas em 1872, quando 16% da população era alfabetizada. Quanto à educação superior, as elites enviavam seus filhos a Portugal para estudar. O governo colonial em parte alguma proporcionou algum nível de reconstrução social. Ao analisarem o colonialismo de modo geral, Braungart e Braungart (in OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 489), destacam que “em parte alguma o governo colonial proporcionou alguma reconstrução radical da sociedade. Os que estavam na base da pirâmide tenderam a afundar ainda mais, enquanto os benefícios da nova ordem iam para os que já se encontravam em melhor situação (...). Em todas as colônias, o analfabetismo continuou a ser o destino comum; as mulheres continuaram a ser, em grande parte, o ‘segundo sexo’. Novas elites, ocupando o primeiro plano, derivavam em grande parte das antigas, embora – como no Japão em processo de modernização – não de suas camadas mais elevadas e fossilizadas”.

mesma. Corroboramos mais uma vez a tese marxista de Poulantzas (2007), da correspondência entre relações de produção e formas políticas.

Diante disso, apesar da estrutura formal burocrática adquirida, é a função social que determina a forma do Estado, sendo inválida a ideia de que este independe da luta de classes. Ou seja, a forma do Estado é correlata ao modo como a sociedade se organiza, porque dela é expressão inamovível, fazendo parte desse conjunto o modo como nele se movem as forças produtivas. No entanto, correntes teóricas conciliatórias direcionaram o olhar para outros aspectos que evitam a questão social. Para Poulantzas (2007), a oposição das funções sociais do Estado à sua função política é um embate teórico antigo, que se constitui no cerne da socialdemocracia, linha teórica defensora do estado protetor ou *Welfare State*. Esta forma típica de apaziguar a questão social com concessões mínimas vai ser o resultado consequente do Estado brasileiro autoritário. Isso demonstra que modelos como o providente, em seu assistencialismo, além de frágeis no seu embasamento teórico, expõem na prática o que escondem na teoria: o quanto são avessos à democracia e violentam no sentido pleno os seus atributos. Analisando o papel da burguesia neste processo Tragtenberg (2010, p. 166) complementa:

é por nascerem tarde no desenvolvimento histórico do capitalismo moderno que as burguesias coloniais e semicoloniais não podem levar adiante as tarefas de caráter democrático – Reforma Agrária, Libertação Nacional – cabendo à classe operária levá-las adiante, entrosando-as no processo permanente de revolução com reivindicações socialistas.

Ao trazermos Adorno (2009), é possível também este exercício de desencantamento da democracia pela recusa e exploração do não idêntico. Esta categoria será ampliada no quinto capítulo, mas a antecipamos ao analisar o Estado autoritário no tópico seguinte, demonstrando o quanto nossa suposta democracia sempre encobriu as múltiplas facetas do autoritarismo, porque se dá pelo avesso. E essa mesma realidade permanece decantada na utopia abstrata

anunciada por certas ‘teorias retas’, que se sobrepõem à nossa ‘história torta’, reeditando com a devida sutileza os propósitos burgueses.

#### **4.1.3 Autoritarismo: princípio patrimonialista e desigualdade consequente**

As reflexões de Adorno sobre o autoritarismo passaram a contribuir às análises dos aspectos simbólicos da ação social e também administrativa, nos movendo a identificá-lo como categoria historicamente contributiva ao caráter danificado da Gestão Pública no Brasil. Adorno tanto valorizou essa manifestação humana que elaborou um estudo sobre a personalidade autoritária, ampliando os elementos para compreender o fenômeno. Seu procedimento foi criar uma escala que objetivava avaliar o preconceito etnocêntrico e as disposições latentes que pudessem tornar uma pessoa propensa a conceber a vida de modo fascista. Assim, era possível estabelecer uma série de traços de personalidade, dentre eles a submissão acrítica, a agressividade autoritária (facilidade para condenar quem viola normas ‘convencionais’) e o convencionalismo (adesão aos ideais de tipo burguês)<sup>71</sup> (TEIXEIRA; POLO, 1975; VILELA, 2008, 2012). Adorno (1995) conclui que é típico da personalidade autoritária o *caráter manipulador*, que se resume numa consciência coisificada, a qual, por princípio, é incapaz de qualquer experiência. Para o filósofo, Eichmann<sup>72</sup> é o protótipo mais acabado desse tipo de consciência danificada.

---

<sup>71</sup> Conforme Seligmann-Silva (2003, p. 45), esse “estudo de Adorno nasceu de um desejo comum aos membros do Instituto de analisar as origens do fascismo em seu aspecto subjetivo (...) seu núcleo consistiu no desenvolvimento da ‘Escala F’, em que a letra F indicava ‘fascismo’. Com base na pesquisa de campo orientada por questionários, o trabalho continha análises de fôlego redigidas pelo próprio Adorno (...). Visava-se estabelecer critérios para definir o potencial autoritário de uma população”.

<sup>72</sup> Adolf Otto Eichmann foi um tenente-coronel que serviu a Hitler cumprindo cegamente as metas da burocracia do Estado nazista ao deportar eficientemente milhares de judeus aos campos de concentração para lá serem exterminados. Seu julgamento é

As raízes do autoritarismo no Brasil estão fincadas no período imperial, quando se delineiam as primeiras formas de gestão da colônia brasileira, caracterizadas pelo uso do Estado como “um instrumento de ditadura de classe” dissimulado, ao passo que no período atual isso se manifesta de modo aberto (FERNANDES, 2004a, p. 234) – embora vejamos que as técnicas modernas gerenciais do Estado sejam sutis, seguindo os mesmos moldes das empresas ‘inteligentes’.

Nestor Duarte (1939) também visualiza o Estado brasileiro como autoritário. Para ele, do período colonial ao Estado novo, o poder privado dos proprietários de latifúndios imprimiu resistência à formação de um Estado enquanto poder público, resultando na formação de um Estado fraco (o que é trabalhado ideologicamente), cujas consequências são governos fortes (autoritários/ditatoriais). Para o pensador, a índole do português como um homem mais privado do que político – embora neste quesito tenha revelado unidade – influenciou a formação do Estado no Brasil:

Nesse clima intelectual, o novo Estado brasileiro, sem apelos ao intervencionismo econômico, vinha amparar o *status quo* do senhorio territorial da Colônia, protegê-lo, ou melhor, nele se apoiar para continuar o velho compromisso da Coroa portuguesa com o poder, conservador e redutor de problemas e de processos, da propriedade privada. Três séculos de ampla liberdade privada, de extenso poder de iniciativa particular, de vitorioso e incontestável individualismo econômico, se resumiam agora, sob melhores cores, sob mais segura proteção, na fórmula de um Estado liberal, que correspondia ainda aos desejos e tendências autárquicas da classe econômica (DUARTE, 1939, p. 168-169).

A política brasileira, historicamente conduzida pela classe privada, leva Duarte (1939, p. 170) a concluir que o Estado no Brasil seria uma “reunião de famílias” que se reservam o monopólio do mando, cujo domínio é assessorado

---

extensivamente analisado por Hannah Arendt na obra *Eichmann em Jerusalém* (ARENDR, 1999).

por doutores e letrados, profissionais do conhecimento político capazes de sustentar tecnicamente o poder daqueles. Se algum embate houvesse entre os senhores e doutores, este se restringia ao campo ideológico do pensamento abstrato, sem força para ascender à realidade. Apenas no início do século XIX o pensamento abstrato é capaz de algum efeito à formação de um espírito público, movimentando revoluções, quanto ao que Duarte (1939) cita autores das mudanças vindas “de cima”, como Joaquim Nabuco e Rui Barboza. Ou seja, as mudanças viáveis eram apenas aquelas que se davam via classes dominantes:

Assim, apesar de todo o brilho de que por vezes se reveste a instituição política parlamentar, a porção de homens ilustres e grandes que ela consegue formar, o Império, até a penúltima década do século XIX, assistiria ao prolongamento da influência da organização social que a Colônia lhe herdara (DUARTE, 1939, p. 176).

Todavia, Duarte (1939) deposita esperança na superação da ordem privada por meio da democracia, faltando a esta apenas completar seu processo de diferenciação política, o que admite se tratar de uma tarefa longa. É o que Carvalho (2009) avaliará se tratar de um longo caminho quando se refere à construção da cidadania no Brasil, que desembocou no que chama de “estadania”, limítrofe de um espectro de democracia que, quando muito, é representativa. Tais aspectos merecerão dedicação no capítulo cinco.

Florestan Fernandes não refuta a crença de Nestor Duarte na democracia. Mas, para tanto, reconhece a necessidade de mudanças radicais na ordem social e política brasileiras. Para ele, o caminho se torna sobremaneira mais difícil tendo em vista que a escravidão e a expropriação colonial constituíram um padrão que ainda

não foi neutralizado pela ordem social competitiva, e a mentalidade mandonista, exclusivista e particularista das elites das classes dominantes. Por isso, as relações de classe sofrem interferências de padrões de tratamento que são antes estamentais (...), lembram mais a simetria ‘colonizador’ *versus* ‘colonizado’ que a ‘empresário capitalista’ *versus* ‘assalariado’ (FERNANDES, 2004a, p. 242).

Em se tratando das classes dominantes governarem a construção de um Brasil democrático, a prática desse atributo não poderia ser diferente, pelo simples fato da divisão do poder ensejar o questionamento sobre a divisão em classes. Isto, em sua natural desigualdade, poderá ocasionar a deposição da hierarquia prevalecente.

A despeito das abordagens diversas, o autoritarismo que transborda nas organizações brasileiras de modo genérico, entrelaçando-se particularmente ao Estado, tem indubitavelmente seu enraizamento no passado histórico colonial. Ele se propaga não só por ter se constituído num costume arraigado, mas principalmente por lubrificar de maneira especial o modo de produção capitalista. À revelia dos estudos que propõem organizações autônomas, autogestionárias, participativas e democráticas (ROSANVALLON, 1979; TRAGTENBERG, 1982, 2009; CARVALHO, 1983; FARIA, 2009c, 2010c), o sistema capitalista absorve apenas a parte destas teorias que lhe convém, manipulando as contradições em favor do lucro. Além disso, ao nadar na contracorrente da formação nacional, as possibilidades emancipatórias das aberturas propostas permanecem, muitas vezes, apenas no plano do pensamento abstrato e, quando se realizam, restringem-se a pequenas localidades, como Tragtenberg (2009) explicitou.

Tendo assim se manifestado em sua concretude, o que resta aos desdobramentos futuros do Estado brasileiro pode ser a reedição da barbárie do passado. Aqui falamos adornianamente, entendendo que a remissão à ideia de barbárie pode auxiliar nessa reflexão:

A forma de que a ameaçadora barbárie se reveste atualmente é a de, em nome da autoridade, em nome de poderes estabelecidos, praticarem-se precisamente atos que anunciam, conforme sua própria configuração, a deformidade, o impulso destrutivo e a essência mutilada da maioria das pessoas (...). Suspeito que a barbárie existe em toda parte em que há uma regressão à violência física primitiva, sem que haja uma vinculação transparente com

objetivos racionais na sociedade, onde exista, portanto, a identificação com a erupção da violência física (ADORNO, 1995, p. 159).

Sem embargo, o autoritarismo é uma forma de barbárie que facilmente desviou a história, não raras vezes, para rotas trágicas e obscuras. No Brasil, o autoritarismo convergiu ao *patrimonialismo*, classificado por diferentes autores como primeiro modelo de Gestão Pública existente (FAORO, 2001; FERNANDES, 1976; HOLANDA, 2012; COSTA, 2008; COSTA, 2012) e que atuou como o emblema político do nosso Estado monárquico-absolutista, vigorando com expressão até a República Velha. Mediante o patrimonialismo,

não se obedece a estatutos, mas à *pessoa* indicada pela tradição ou pelo senhor tradicionalmente determinado. As ordens são legitimadas de dois modos: *a*) em parte em virtude da tradição que determina inequivocamente o *conteúdo* das ordens, e da crença no sentido e alcance destas (...); *b*) em parte em virtude do livre arbítrio do senhor, ao qual a *tradição* deixa espaço correspondente (WEBER, 2009 p. 148).

Em suma, é o tipo weberiano da dominação tradicional ou legítima que remete à confusão entre funções e bens públicos e privados, uma vez que a autoridade é pessoalizada no poder do patriarca. Para Weber (2009), por meio da submissão à tradição assegura-se a obediência ao senhor, cujas pessoas que lhe representam mais diretamente são escolhidas segundo inclinações afetivas, simpatia ou confiança, o que está sujeito a todo tipo de instabilidades. O alto grau de arbitrariedade desse tipo de dominação, ao estar presente no Estado, fez com que emergissem as mais diversas formas de obtenção de benefícios por quem ocupava o poder. Tais formas assessoram-se não apenas por questões políticas, mas envolvem traços culturais presentes na sociedade. No Brasil, estas maneiras de governar se traduziram especialmente como personalismo, clientelismo, coronelismo, mandonismo e favoritismo, que qualificamos, a critério de argumentação em nosso trabalho, como sendo as categorias derivadas do patrimonialismo. Elas constituem-se numa espécie de adaptação às

especificidades locais, conferindo um esboço singular ao funcionamento prático do patrimonialismo brasileiro.

Ao explorar as especificidades do patrimonialismo estamental<sup>73</sup> brasileiro, possível graças ao modo estadocêntrico de fazer reformas implantado por Marquês de Pombal (COSTA, 2012), Faoro (2001) o qualifica como tema central para explicar as mazelas do Estado brasileiro. Para ele, a estrutura patrimonial permitirá a expansão do capitalismo comercial, orientando politicamente os negócios públicos nos moldes dos privados. E assim “o patrimonialismo pulveriza-se, num localismo isolado, que o retraimento do estamento secular acentua, de modo a converter o agente público num cliente, dentro de uma extensa rede clientelista” (FAORO, 2001 p. 757).

O clientelismo é uma forma de concessão de vantagens nos serviços públicos, a qual está diacronicamente relacionada ao coronelismo (CARVALHO, 1998). Victor Nunes Leal, pensador conhecido pela obra *Coronelismo, enxada e voto*, analisa o coronelismo tomando por base os embates entre público e privado, o acusando como forma peculiar de manifestação do poder privado. Para ele, o coronelismo teria como características secundárias “o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais” (LEAL, 1949, p. 23),

---

<sup>73</sup> Os estamentos, como reforços formais da estratificação social, compreendem na dominação patrimonial weberiana a formação de redes de relacionamento entre os grupos privilegiados que, no caso da influência sobre o Estado, levava à organização dos “poderes de mando e direitos senhoriais econômicos, e as oportunidades econômicas provadas apropriadas”. Nestes, “decisivo é o fato de que os direitos senhoriais e as correspondentes oportunidades, de todas as espécies, são em princípio tratados *da mesma maneira* que as oportunidades privadas” (WEBER, 2009, p. 155). Estudioso de Weber, Hirano (2002, p. 53) sintetiza os estamentos como *grupos de status* que se distinguem por meio de convenções ou leis, bem como por um estilo de vida e comportamentos típicos. Para o autor, a diferença weberiana entre *sociedade estamental* e de *classes* é que a primeira parte da *ordem social* e a segunda da *econômica*, sendo o patrimonialismo estamental elemento típico de uma sociedade que transita entre feudalismo e monarquia absoluta e base da formação da sociedade de classes no Brasil.

constituindo-se num sistema dinâmico de tutela, controle e, sobretudo, de reciprocidade:

de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça. (LEAL, 1949, p. 33-34)

Dentre as características do coronelismo, Carvalho (1998) destaca o mandonismo como seu reforço imediato, sendo elemento típico da política tradicional. Ele se constitui pela existência de estruturas personalizadas de poder, em que o mandão detém recursos como a terra, controlando as pessoas e seu acesso aos bens. Para Carvalho (1998), a diferença entre coronelismo e mandonismo é que este tende a desaparecer à medida que aflora a cidadania, enquanto que aquele se refere a um momento particular do mandonismo, pela presença dos coronéis.

Encerrando uma sistemática de poder, Leal (1949, p. 6) destaca que “o coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais me preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pela qual as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município”. Martins (2013) aponta que da perspectiva histórica do coronelismo de enxada de Leal (1949) emergiram simbolicamente outras formas de coronelismo, como manifestações contemporâneas do autoritarismo na sociedade. Enquanto o modelo da enxada estava vinculado ao período essencialmente rural do Brasil, na fase industrial surgem outras formas, dentre as quais o coronelismo empresarial. Por ele, transpõe-se a lógica anterior aos espaços da indústria, com os gestores substituindo os patriarcas, sendo aqueles, porém, aliados a valores imperialistas norte-americanos, que se esparramaram por todos os recantos possíveis do território.

O personalismo e o favoritismo também se entrelaçam de modo singular ao patrimonialismo, tendo em vista o reino absoluto do poder pessoal neste modelo de Estado, que resulta na concessão de favores como principal modo de ascensão social. Assim, mesmo com um poder burocrático e jurídico instaurado, os privilégios particulares não deixaram de ser concedidos à camada político-social que lhe dá sustentação. Portanto, o autoritarismo, que acompanha o Brasil desde seu suposto descobrimento, se desenvolve e se retroalimenta no caráter centralizador do Estado, cujo perfil se dá como causa e consequência de seu autoritarismo.

As análises expostas pelos pensadores sociais esboçam o quadro interpretativo inicial da ‘*experiência formativa*’ vivida no período colonial, que se formos adotar a classificação de Benjamin (1987)<sup>74</sup> está mais para recepção passiva (*Erlebnis*) do que ativa (*Erfahrung*). Dela deriva um grau considerável de semiformação, que se revela no tempo desde os procedimentos de gestão do Estado brasileiro emergente, reverberando na vivência das questões políticas e sociais que, inevitavelmente, se manifestam nas inclinações recentes do Estado no país.

a pobreza da vida social brasileira encontra na constituição política do país independente uma confirmação flagrante. É ela a causa das dificuldades e problemas de organização e funcionamento institucional que tivemos de enfrentar, e que levaram até aquele esdrúxulo e artificial Império constitucional que tivemos (PRADO JR., 2000, p. 346).

A própria pobreza política é expressão do fato de que a riqueza da diversidade social está bloqueada, pois esta refletiria justamente o não idêntico frente ao sistema elitizado, uma vez que a abertura a tal diversidade demandaria, inclusive, novas formas políticas e institucionais na realidade brasileira. De outra parte, como fruto do descuido ensejado por uma análise pseudoconcreta

---

<sup>74</sup> “As ações da experiência estão em baixa, e tudo indica que continuarão caindo até que seu valor desapareça de todo” (BENJAMIN, 1987, p. 198).

eliminadora da historicidade, inclusive em seu percurso unilinear, a compreensão teórica do Brasil também é sintetizada de modo pobre. Ato contínuo, desemboca numa interpretação limitada da realidade brasileira pela naturalização das desigualdades sociais.

Numa atualização crítica do patrimonialismo, Souza (2000, 2011) qualifica como equivocadas as interpretações usuais da realidade brasileira, que se utilizam do senso comum<sup>75</sup> para justificar as desigualdades. Em sua análise, Souza (2011, p. 63) refere que as teses frequentes sobre o patrimonialismo, que o localizam como “fonte de todo o mal” do Estado brasileiro, compartilham um ponto de partida falso e frágil. Ao ver a sociedade constituída de modo singular, essa versão impede que se enxerguem os conflitos sociais e o atraso moral e político do país. Assim, o patrimonialismo, qualificado pelo autor como uma espécie de “‘ideologia’ política por excelência”, integra a versão oficial da história, que passa a reivindicar sua substituição. E isso acontece por vias alternativas também conservadoras, sendo o patrimonialismo “trocado” por outra face que integra a mesma moeda-ideologia. Essa face, segundo Souza (2011), é a nova configuração histórica de hegemonia do liberalismo brasileiro. Ela está calcada em uma “cultura cívica”, que ruma a um novo Brasil, americanizado e moderno.

A transmutação do patrimonialismo para a face liberal potencializa o livre mercado e, por conseguinte, reforça o poder da burguesia, que sustenta esse sistema como supostamente crítico e progressista, acobertando o mercado competitivo e o Estado centralizado. O que está por trás dessa concepção é a ideia de Estado mínimo, que amplia o papel do mercado e suas preleções

---

<sup>75</sup> O senso comum responde de modo pragmático quem somos, referindo-se à forma como as pessoas comuns conferem sentido às vidas e ações cotidianas, realizando uma leitura não especializada da vida em sociedade (SOUZA, 2011, p. 41). O problema, para o autor, é que essas ilusões do senso comum invadem a prática científica, formulando “abordagens científicas *naturalistas*”, concepções que “não refletem adequadamente sobre os pressupostos de sua reflexão” (SOUZA, 2000, p. 12).

infiltram-se rapidamente em dimensões da sociedade antes inacessíveis, reduzindo, por outro lado, a participação do social nos processos via o Estado. Com isso, ampliam-se as desigualdades e assegura-se a concentração de riqueza e poder que, mais uma vez, reforça todo o tipo de desigualdades. E assim, a assunção da face nova da velha moeda anuncia a mudança de todas as coisas para mantê-las no mesmo lugar (TRAGTENBERG, 1989).

Segundo Souza (2011), esse liberalismo amesquinhado continua dissimulado por oposições simplistas, embasadas numa visão de mercado e Estado externas aos agentes. Assim, o senso comum dá conta de idealizar o mercado e demonizar o Estado, como se ambos não fossem processos materializados de aprendizado social. Doravante, a ideologia do patrimonialismo (e, mais adiante, da corrupção) “não deixa que o elemento do conflito social surja na argumentação”, e este impedimento, em conjunto com a dualidade bem e mal, ofusca a real causa das desigualdades (SOUZA, 2011, p. 85). A partir disso, as desigualdades sociais consequentes da configuração obtusa e autoritária brasileira reproduzem-se pelo caráter dominador de uma modernidade periférica, acriticamente entendida, e também seletiva, em sua concretude.

Diante dessas condições objetivas locais, o Brasil foi, de fato, herdeiro de uma infância pobre, pois percorre a história sem que tenha sido um país com chances de um desenvolvimento pleno e saudável. Os aspectos dessa configuração conferem munição a todo tipo de teorias que o localizam eternamente na esfera do subdesenvolvimento, como país ‘periférico’ em detrimento dos ‘centrais’. Assim, a herança colonial e suas formatações derivadas irão lhe conferir um protótipo de semiformação que, no limite, contribui para ampliar o escopo das suas desigualdades sociais colossais. Essa é a configuração social global que marca o início da modernidade dependente no Brasil, cuja análise estenderemos na seção seguinte, tendo em vista que

localizamos a nação num conjunto mais amplo de acontecimentos e remetemos à simbologia de seus elementos constitutivos.

#### **4.2 A Colonialidade Simbólica**

O neologismo colonialidade cabe perfeitamente aos propósitos finais deste capítulo, tendo em vista que afirmamos esta como sendo, de fato, uma ressignificação do processo colonial pelo qual o país passou. É uma atualização da sua gênese, a qual se dá em grande parte simbolicamente, porque aqui elencamos, dentre outros, aspectos culturais (a própria ideia do que é nacional) que interferem na materialidade concreta da vida sócio-organizacional. Resulta que se imprimem a governos do Estado brasileiro destinos ideologicamente predeterminados sob semelhante modelagem do que Paulo Freire (1987) qualificou como educação bancária, cuja análise aprofundaremos especialmente no capítulo seis.

O que assim configura tais destinos é a dicotomia estabelecida entre *centro desenvolvido e periferia subdesenvolvida*, amplamente propagada pela versão oficial da história, cuja naturalização que se estende às teorias da Gestão Pública encontra lastro, por exemplo, nos pensadores sociais conservadores, como Faoro (2001), Freyre (2006), Holanda (2012) e DaMatta (2003).

A questão estrutural da dependência nos leva a pensar sobre os reflexos simbólicos do colonialismo. Em termos antropológicos, a formação de toda América Latina é calcada em avenidas de dependência histórica estrutural, em que a dominação dos países europeus, centrais, dita as regras aos dominados, os povos e países de periferia. Essa configuração se inicia na América, em que se desenvolve a primeira identidade da *modernidade*, cujas categorias derivadas que elencamos são alguns de seus eixos fundamentais, integrantes de um novo padrão de poder mundial. Para Quijano (2005), este novo padrão se denomina

*colonialidade do poder*. Para fins de nossa análise, como categoria integrante da constelação histórica, a colonialidade do poder abarca a *segmentação*, que possibilita a fragmentação e/ou a estereotipação social, e o *controle*, que mantém a ordem da exploração no capitalismo, mantendo, portanto, íntima correlação para com a modernidade.

Além do poder, a colonialidade adquire uma outra faceta, a *colonialidade do saber*, que se torna nossa categoria seguinte de análise. Segundo Lander (2005), sua influência converge a uma *naturalização* das relações sociais que, sustentadas na ilusão da sociedade liberal de mercado, consagraram-na como única opção possível. Instituir o questionamento sobre a realidade mundial excludente torna-se um passo importante para atacar as pretensões de objetividade e neutralidade que legitimam essa ordem, remetendo à singularidade dos saberes locais (LANDER, 2005), o que não significa, porém, defender um nacionalismo conservador.

Logo, neste enfrentamento da ordem naturalizada há uma contraposição à importação do “verbo” do “centro” (ANDREOLA, 2007, p. 68), o que também direciona nossa atenção à “cultura do silêncio” (FREIRE, 1967), cuja conduta se constituiu numa forma de adaptação coletiva à racionalidade instrumental (ADORNO, 2010). Atentando à realidade nacional, o debate sobre a colonialidade do saber avança pelas categorias derivadas enumeradas no início do capítulo.

Em especial pela *inautenticidade* denuncia-se a produção danificada da própria cultura, como também efetivamos um questionamento da importação acrítica de teorias (RAMOS, 1981) que passam a servir a Gestão Pública brasileira. Com isto, o enfrentamento necessário é o da busca pela descolonização dos saberes para o fomento de uma produção teórica nacional autêntica. Nisto, seguimos também correspondendo o aconselhamento de Motta (1990) sobre as posições de luta, que não devem ser ingênuas, mas atentar ao

indicado pelo movimento social, exprimindo sempre as suas condições/contradições.

#### **4.2.1 Colonialidade do poder**

Da colonialidade do poder fazem parte dois processos históricos convergentes. O primeiro é o processo de invenção da ideia de raça, também chamada por Florestan Fernandes de invenção do negro pelo branco (IANNI, 2004b), que naturalizou a diferenciação entre conquistadores e conquistados. Na medida em que o pertencimento a determinado espaço geográfico foi segmentado racialmente, passou-se a firmar hierarquias sociais, facilitando e justificando a dominação calcada numa suposta supremacia da raça branca sobre a negra. Para Quijano (2005), esta foi a mais distinta herança da colonização europeia às Américas, que refletiu ao Brasil conforme já destacamos – pela repressão do índio, quando não a sua eliminação, e sujeição do negro ao trabalho escravo forçado, agredindo-o com todo o tipo de violência e privações. A ideia de raça enquanto modo básico de classificação social da população constituiu-se no mais eficaz instrumento de dominação social universal, influenciando também sobre a de gênero, igualmente universal (QUIJANO, 2005), ambas sendo expressões da desigualdade de classes.

Para Ianni (2004a, p. 155), essa segmentação evolui, no nosso caso, da elaboração de “castas nitidamente demarcadas e hierarquizadas, que se enraízam na escravatura como forma de trabalho e produção” para a “emergência de classes sociais, de permeio às castas”. Assim, as três formas de desigualdade elencadas são, portanto, resultado de uma estrutura social materializada sobre construções simbólicas danificadas, as quais são transpostas à Gestão Pública, tendo em vista a ideia de Estado enumerada por Poulantzas (2007). É elementar que a história se desenvolva desse modo quando percebemos o capitalismo

como um sistema naturalizador de exclusão, porque precisa segmentar para poder explorar.

Na modernidade essas segmentações nos espaços do próprio Estado parecem difusas num primeiro olhar, especialmente se não analisadas na ótica das diferenças e das minorias. No tocante à desigualdade de raça, a percebemos facilmente quando nos voltamos à questão da presença reduzida das pessoas negras nos cargos do serviço público, especialmente os de salário mais elevado, bem como ao próprio ingresso de estudantes negros nas universidades públicas – situação que no Brasil a Lei das Cotas objetiva atenuar. Da mesma forma, para verificarmos a desigualdade de gênero, podemos nos remeter aos estudos que comprovam a distinção salarial nos mesmos cargos ou, então, à pouca presença das mulheres em cargos políticos (ANDRADE, 2012). Por fim, a desigualdade de classes, além de aparecer na própria configuração desequilibrada dos espaços urbanos, cuja precariedade estrutural das zonas periféricas se tornou chocante, também é nítida nas distinções que sofrem os indivíduos quando requerem os próprios serviços públicos (saúde, transporte, educação e outros quesitos à mobilidade social).

O segundo elemento integrante da colonialidade do poder destacado por Quijano (2005, p. 227) é “a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos, em torno do capital e do mercado mundial”. Para o autor, tanto na atuação sobre a América, depois sobre a América Latina e o Brasil especificamente, os processos instaurados pela colonialidade do poder têm o objetivo de coordenar esforços em torno do eixo do capital e do mercado mundial que entrava em ebulição. Esse controle que passa a ser implementado sobre todos os aspectos do trabalho humano visava amplificar a exploração extrema das raças estigmatizadas como inferiores.

Não por coincidência, os frutos negativos da colonialidade do poder incidem no Brasil sobre os negros que, inferiorizados primeiro pela invenção da

ideia de raça, se tornaram menos propensos à ascensão de classe, tendo em vista o grau de exploração sofrido. Diante disto, mesmo que seu estado social tendo sido alterado para liberto com a abolição, o negro não teve o seu processo de redenção consolidado até hoje. Ou seja, se da “participação nos lucros” pela abolição da escravatura algo foi depositado na conta da nação africana no Brasil, a dívida dos senhores feudais ainda permanece mal calculada.

Estas duas facetas da colonialidade do poder apontadas por Quijano (2005, p. 228) se consolidam no que ele denomina “divisão racial do trabalho”, que serviria à singular estrutura de relações nunca antes vistas, o capitalismo mundial. Por outro lado, a exploração colonial do trabalho consolida uma determinada distribuição geopolítica do capitalismo que afirma a Europa no centro do mundo. Este é o segundo resultado da colonialidade do poder, denominado *eurocentrismo* que, em síntese, implica no desejo de hegemonia europeia sobre a criação da modernidade. A caracterização de Quijano (2005, p. 116) do eurocentrismo em três elementos fundamentais é particularmente ilustrativa:

a) uma articulação peculiar entre um dualismo (pré-capital-capital, não europeu-europeu, primitivo-civilizado, tradicional-moderno, etc.) e um evolucionismo linear, unidirecional, de algum estado de natureza à sociedade moderna europeia; b) a naturalização das diferenças culturais entre grupos humanos por meio de sua codificação com a ideia de raça; e c) a distorcida realocização temporal de todas essas diferenças, de modo que tudo aquilo que é não europeu é percebido como passado<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Faz parte da constituição colonial do mundo moderno a solidificação de contrastes pelo pensamento europeu do século XIX, que distingue por dualidades seus atributos enquanto *centro europeu* frente à suposta inferioridade da *periferia*: capacidade inventiva *versus* imitação; racionalidade, intelecto *versus* irracionalidade, emoção, instinto; pensamento abstrato *versus* pensamento concreto; raciocínio teórico *versus* raciocínio prático, empírico; mente *versus* corpo, matéria; disciplina *versus* espontaneidade; maturidade *versus* infância; sanidade *versus* insanidade; ciência *versus* misticismo/bruxaria; progresso *versus* estancamento (BLAUT apud LANDER, 1997, p. 127).

Aliado à visão eurocêntrica está o *etnocentrismo*, caracterizado pelo sufocamento das culturas locais, em que os povos europeus capturaram a subjetividade dos povos dominados, cerceando suas histórias, cultura e valores, num movimento em que aqueles se consideravam uma raça naturalmente superior às outras (QUIJANO, 2005). Destarte, em sua construção intersubjetiva, o eurocentrismo e o etnocentrismo são também sistemas de ação simbólica que, pelo sufocamento dos elementos locais na sua reidentificação histórica – a qual pretende apagar os vestígios do não idêntico –, consolida-se numa verdadeira ideologia da identidade, conforme apontado por Adorno (2009).

Analisando a realidade nacional, Fernandes (1975, p. 13) qualifica a transplantação de padrões ibéricos como “uma combinação de estamentos e castas”, a qual “produziu uma autêntica *sociedade colonial*, em que apenas os colonizadores eram capazes de participar das estruturas existentes de poder e de transmitir posição social através da linhagem ‘europeia’”. Numa dimensão maior, Dussel (1993) e Anderson (2004) assinalam a consideração negativa da mais alta intelectualidade europeia inclusive sobre povos de organização política superior à vida mais diretamente natural das comunidades nativas. Esse discurso começou, na verdade, com os gregos, quando Aristóteles considerou que os povos que não falavam a língua grega eram bárbaros, sendo a negação do não idêntico constituidora, portanto, desde a relação fundadora entre Ocidente e Oriente<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> A divisão entre Oriente e Ocidente é, na concepção de Coronil (2005, p. 51), naturalizadora de relações mundiais, de modo que se “ocultam a violência do colonialismo e do imperialismo sob o manto embelezador das missões civilizatórias e planos de modernização”. Essa divisão se reedita na atualidade pelo “globocentrismo”, caracterizada pelo autor como uma nova forma de dominação via práticas de representação que dissolvem o Ocidente, dessa vez pelo mercado. A base de tal dualidade é o julgamento da superioridade de uma cultura sobre outra, em que as “civilizadas” intitulam as “inferiores” como bárbaras para aproveitar-se delas, não sabendo ou não querendo relativizar o diferente (WOLFF, 2004). Embora essa

Há uma exacerbação das facetas que apontamos por Quijano (2005), em que especialmente a divisão do trabalho, que redundava no “processo social da dominação, serve à autoconservação do todo dominado” (ADORNO; HORKHEIMER, 1997, p. 34). O etnocentrismo marcou sobremaneira a pré-história da Antropologia, configurando uma determinada forma – menorizadora – do homem europeu vislumbrar as culturas nativas, diferentes das suas. Segundo Laplantine (2000, p. 40), este é o modo pelo qual os homens “civilizados” justificavam o que lhes era diverso, opondo a sua humanidade à animalidade dos outros, que passaram a ser expulsos à natureza como “selvagens”. Funciona aqui a dicotomia entre o “bom civilizado” e o “mau selvagem”, o primeiro sempre vencedor nessa partida de desiguais, inclusive se apresentando como melhor conhecedor da administração dos recursos para alavancar a sociedade, submetendo o segundo pelo uso da força. Assim, o civilizado minoriza o seu rival e “o termo *primitivos* é o que triunfará no século XIX<sup>78</sup>, enquanto optamos preferencialmente na época atual pelo de subdesenvolvidos”.

---

configuração estanque impeça o processo de alteridade, no tocante às diferenças socioculturais é patente observar que a defesa do Outro não pode cair num relativismo absoluto sob pena de suspensão dos direitos humanos, que são uma referência moderna importante. Considerando essa configuração global contemporânea, Lucas (2010, p. 244) apresenta uma defesa pela via intercultural quando debate sobre a necessidade de se aproximarem os direitos humanos e a manutenção das diferenças culturais: “não se trata de uma universalização uniformizadora, mas sim de uma universalidade moderada, que poderá mediar as diferenças e servir de ponto de partida ético para uma cultura de tolerância e de emancipação que reconheça as identidades sem ofuscar e negar aquilo que é reclamado pela condição humana universal, por todos os povos e por todas as culturas”.

<sup>78</sup> Diferentes critérios eram válidos para qualificar esse *Outro* negativamente: na aparência física eram nus, ou então, se vestiam “de peles de animais”; em termos de comportamento alimentar, não sabiam cozinhar e ingeriam carne crua, sendo natural enquadrá-los como canibais; já na cognição, também eram inferiores, pois falavam uma língua não inteligível ao civilizado (LAPLANTINE, 2000, p. 41). Cabe ressaltar, contudo, a nova posição inaugurada por Malinowski (1978) que, ao realizar pesquisas diretamente em meio às comunidades nativas, propôs a etnografia pela noção de observação participante. Ao aproximar-se fisicamente dos povos sobre os quais os

A lógica da autoconservação coloniza a literatura na Administração e nas Ciências Sociais, em grande parte pregando que os países do hemisfério norte são os modelos ideais<sup>79</sup> de desenvolvimento, cuja posição de destaque nos cenários econômico e social globais situa-se em um campo inquestionável. Diante de sua imposição, os países ditos “subdesenvolvidos” do hemisfério sul são condicionados à replicação dos modelos de decisão dos países chamados “desenvolvidos”. Podemos incluir esta imposição dos tipos ideais de modernização como um tópico decisivo no processo de reedição do colonialismo, à medida que ele avançou pela transferência de métodos e técnicas de países desenvolvidos aos subdesenvolvidos. Em seu estilo verticalizante, essa ideologia assegura, mais uma vez, a hegemonia de um poder concentrado nas mãos de poucos.

O modelo eurocêntrico só passa a ser combatido com a emergência de forças resistentes na América Latina que advogam a modernidade como fenômeno possível a todas as épocas históricas e culturas (QUIJANO, 2005).

---

antropólogos escreviam, mas que muitas vezes jamais tinham visto, ele promoveu uma verdadeira revolução na literatura antropológica. Ao invés de tratá-los de modo vertical (dando-os por selvagens e considerando-os de modo colonial, num processo de conquista espiritual em que os povos do velho mundo dominavam os povos dos continentes descobertos), Malinowski (1978) pressupunha o entendimento também dos valores e das constituições internas das culturas a partir das relações práticas que elas tinham e de como elas funcionavam verdadeiramente. Assim, dedicou atenção ao papel que a cultura cumpria verdadeiramente dentro dessas comunidades, posição tipificada pelo funcionalismo que, apesar de seus limites positivistas, foi um avanço na consideração das culturas diferentes. Nesse sentido, a ideia de instituição enquanto organismo social e político, que sistematiza e configura as vidas dos povos antigos e das aldeias, passa a ser concebida por ele como um ambiente social de pesquisa, aceita como forma de geração de novas categorias e conceitos. Este fato abriu a possibilidade de que as culturas fossem respeitadas em sua pluralidade e diferenças, em que se amenizavam as ideias consolidadas no eurocentrismo, de pensar uma cultura como sendo inferior ou superior.

<sup>79</sup> Sobre tipos ideais já sabemos de sobra desde Weber: eles não chegaram a ser intérpretes da realidade concreta e nem é esta a sua função. São uma projeção do que ela poderia oferecer de melhor, cujo maior mérito é esconder o não idêntico, por isso o ideal de perfeição que carregam. Como modelos, correspondem no máximo ao que Adorno critica como sistema, os quais combate ao criticar Hegel.

Malgrado as contendas entre Florestan Fernandes e Guerreiro Ramos sobre a forma de ver a Sociologia e o Brasil (BARIANI JR., 2011), este último também nos auxilia a pensar a respeito do discurso da modernidade.

Ramos (2009)<sup>80</sup> se insere neste debate contrapondo o que chama de Teoria N (Teoria das Necessidades) à Teoria P (Teoria das Possibilidades). Pela Teoria N, que podemos associar ao discurso das classes dominantes, ele entendia que a modernização se configura como um processo onde há uma lei de necessidade histórica que norteia as sociedades ditas “em desenvolvimento”, direcionando-as aos estágios das então modernizadas. Com isso, consolida-se a ideia de sociedades “paradigmáticas” e sociedades “seguidoras”. O autor aponta esta teoria como estanque, por ser evolucionista, determinista e limitadora em sua lógica voltada à racionalidade instrumental. Já pela Teoria P, que podemos apontar como vinculada a um potencial emancipatório, o enfoque é a emergência da razão substantiva. Na sua análise, a modernidade não acontece numa região do mundo e o processo de modernização não se orienta por um arquétipo platônico, sendo que todas as nações sempre terão alternativas próprias de modernização. Pela Teoria P é inconcebível pensar a história de maneira unilinear e afirmar um modelo de desenvolvimento, tendo em vista que todas as sociedades estão, em alguma medida, neste processo.

Nesse raciocínio do autor existe uma inflexão ao tríplice sentido da sua *Redução sociológica* (RAMOS, 1996)<sup>81</sup>, havendo, como no conjunto de sua

---

<sup>80</sup> No tocante à crítica da dominação Guerreiro Ramos tem especial proximidade com os autores latino-americanos trazidos. O texto que referimos é originalmente publicado no Brasil em 1967. A versão utilizada, de 2009, é uma tradução inédita de Francisco G. Heidemann da versão mais atualizada, a qual fora publicada em inglês por Guerreiro Ramos em 1970. Esse texto que se tornou referência à discussão sobre os rumos da Administração Pública em meio a alguns movimentos que se denominam críticos, embora as soluções apontadas sigam os mesmos rumos do autor principal.

<sup>81</sup> Não só na obra que leva esse nome, mas também no prefácio à edição brasileira de *A nova ciência das organizações*, Guerreiro Ramos destaca o que seria o tríplice sentido da “redução sociológica”: a) atitude imprescindível à assimilação crítica da ciência e da

obra, uma preocupação com a exacerbação da racionalidade instrumental, contraposta à racionalidade substantiva. Neste incisivo combate, Guerreiro Ramos se dedica à criação de um pensamento organizacional autêntico e genuinamente nacional. Essa problemática é recorrente no autor e a sua obra final é inaugurada pela mesma preocupação:

A teoria da organização, tal como tem prevalecido, é ingênua. Assume esse caráter porque se baseia na racionalidade instrumental inerente à ciência social dominante no Ocidente. Na realidade, até agora essa ingenuidade tem sido o fator fundamental de seu sucesso prático. Todavia, cumpre reconhecer agora que esse sucesso tem sido unidimensional e, como será mostrado, exerce um impacto desfigurador sobre a vida humana associada (RAMOS, 1981, p. 1).

Mesmo não declarado nos mesmos termos, Ramos (1981, 1996, 2009) pensa a seu modo sobre a colonialidade do poder. Também o faz ao escrever sobre literatura latino-americana, quando pensa sobre a causa do negro, ou então, sobre a industrialização e o desenvolvimento. Da mesma forma, seu pensamento acaba refutando a colonialidade do saber quando reflete sobre uma Sociologia brasileira autêntica. Contudo, para além da pressuposição de ingenuidade um tanto passiva na assunção de teorias externas pela formação nacional, no conjunto de sua obra a sua razão sociológica o levou a um purismo nacional exacerbado, merecendo as críticas de Florestan Fernandes.

Num contexto maior, o debate sobre a racionalidade instrumental e o desenvolvimento sempre esteve atrelado às consequências da modernidade, tendo sido diferentemente abordado pela literatura (ADORNO; HORKHEIMER, 1997; DUSSEL, 1993; GIDDENS, 1991; HARVEY, 2009; SANTOS, 2011; HOBBSAWM, 1995; TAYLOR, 2011; IANNI, 2010). A obra fundadora dessa

---

cultura importadas; b) adestramento cultural sistemático necessário para habilitar o indivíduo a resistir à massificação e sua conduta e às pressões sociais organizadas; c) superação da ciência social nos moldes institucionais e universitários em que se encontra.

análise crítica da razão Ocidental, contrariando a sua autossuficiência apregoadada pelos iluministas, é o livro de Adorno e Horkheimer (1997), *Dialética do esclarecimento*, escrito no pós II Guerra e considerado por muitos como a mais importante e inovadora obra crítica do século XX. Nela eles se perguntam por que a razão e a ciência, que prometeram conduzir os homens a um mundo de liberdade e felicidade, dão sinais, por todo o lado, de uma nova barbárie. O livro denuncia a dominação da natureza e dos instintos originais ou da espontaneidade humana, dirigindo, no terreno da ciência, uma crítica à lógica positivista e à razão técnica e, na vida social, uma crítica à sociedade administrada e à indústria cultural.

Essa elaboração encontra novos desenvolvimentos na *Dialética negativa*, onde Adorno (2009) aprofunda a crítica do esclarecimento como organizador das relações modernas pela denúncia do aniquilamento do não idêntico. Reestabelecer seus direitos é a questão central dessa obra. Como processo em curso nessa modernidade está a ideia de progresso, também analisada por Adorno (1992b). Dela resulta, ao invés da emancipação, a coisificação das consciências, infringindo sacrifício ao *Outro*, a quem Adorno pretende dar lugar efetivo.

Diante das categorias debatidas, unir o respeito para com a alteridade do *Outro* às demandas do progresso da modernidade não é uma tarefa fácil. Ela se transformou num árduo desafio se formos levar em conta, no caso do Brasil, a ideia de *modernização seletiva*, a qual é analisada por Souza (2000) como um processo de escolha apenas dos valores que são úteis para perspectivar uma modernidade para poucos. Isso porque ela fomenta justamente um movimento de busca por uma certa unidade que não existe. Essa síntese de um Brasil possuidor de uma modernização superficial desencadeada por sua perniciosa herança ibérica é um dos aspectos que merece atenção no tópico final desse capítulo, como integrante da colonialidade do saber.

#### 4.2.2 Colonialidade do saber

Uma vez que a colonialidade do poder é a extensão contemporânea das bases coloniais formadoras da ordem capitalista, a colonialidade do saber passa a ser a construção do conhecimento segundo critérios de verdade eleitos pelo alto, os quais precisam ser questionados (MISOCZKY, 2010). Nesse sentido, avançamos mais sobre essas bases simbólicas para pensar a construção histórico/ideológica/danificada da Gestão Pública brasileira, que será explorada nas proporções da semiformação no sexto capítulo.

A colonialidade do saber se aproxima mais da dimensão simbólica da colonialidade do que a categoria anterior, tendo em vista que a própria constituição dos saberes é permeada, em grande parte, por questões subjetivas, embora as condições objetivas concretas da sua construção sejam fundamentais. Nisto não invalidamos nossa análise da colonialidade do poder, mas a complementamos.

Na construção histórica da Gestão Pública, o modo como os conhecimentos têm sido instalados, pela “não existência de nossa história e da especificidade de nossas lutas” (MISOCZKY, 2010, p. 32), merece ser analisado sobremaneira como um aprendizado coletivo de fins preestabelecidos pela classe dominante. Por trás da configuração de tais conhecimentos há claras motivações para eles terem sido elaborados do modo como foram, mas que ficam obscurecidas quando não se utilizam lentes adequadas para o seu deslindamento.

Prova da escassa dedicação ao não idêntico na Gestão Pública é que há poucas pesquisas sobre a descolonização envolvendo o estudo das teses de autores clássicos, como Fanon (1968), Dussel (1993), Freire (1987) e Lander (2005). Como exceções, na área da Administração destacam-se os estudos de Rosa e Alcadipani (2013) e Misoczki (2006). A busca pela emancipação das formas atualizadas do colonialismo nem sempre é fácil, principalmente no tocante às possibilidades de uma difusão ampla do conhecimento. “Aprender a

dizer a palavra”, especialmente quando não se tem experiência de diálogo é um desafio quase intransponível a quem busca enfrentar a histórica “cultura do silêncio” (FREIRE, 1987). No Brasil, esta cultura fora tatuada na alma do povo pelas ditaduras, primeiro a do chicote e suas variantes, depois a das armas.

Com relação à primeira, a criação da falsa impressão de liberdade pelo abolicionismo pode ter alcançado sucesso, desmobilizando as pessoas politicamente pela criação de uma ideia de democracia limitada, mas a contento. Talvez os atingidos estejam pacificados pela ainda presente opressão do passado na senzala, que lhes retira as forças para qualquer reação. Ou então, porque talvez tenham desistido de resistir e se entregue às panaceias sedutoras da pseudoparticipação do capitalismo moderno. No entanto, é preciso frisar que a limitada instrução age favoravelmente à docilização, elemento que se estende às camadas sociais subalternas como um todo.

A docilização é impetrada também pela manutenção de uma ignorância histórica, ao que contribuiu o tolhimento do pensamento autônomo. A colonialidade do saber promoveu coercitivamente significativa negação de uma identidade cultural nacional desde sua incipiência. Em um curto, mas significativo artigo, Conceição (2001) acusa o cerceamento da liberdade de intelectuais emergentes no período colonial, que atingiu personalidades como o Padre Vieira e o dramaturgo Antônio José da Silva, ambos penalizados com a morte por exercerem atividade pensante e crítica. Com isso, nem mesmo a literatura escapou da repressão exercida no período colonial e imperial, o que “determinou o aniquilamento da sua incipiente estruturação”. Sob tal repressão,

a metade numérica dos poetas de maior expressão foi banida das letras brasileiras em função de ter ousado pensar – e eventualmente falar –, na contracorrente da ideologia monárquica, sobre questões políticas e econômicas. E a outra metade perdeu a efervescência cultural que estava se formando (...). Parece não haver dúvidas de que a devassa portuguesa inviabilizou, naquele momento e nas décadas

posteriores, o surgimento de uma nova identidade literária (CONCEIÇÃO, 2001, p. 2-3).

No que tange à segunda ditadura, esta nos é mais contemporânea, versando mais diretamente sobre as conexões históricas da construção do saber que incide diretamente sobre a Gestão Pública. Especificamos por três exemplificações. Na década de 1960, surgiu em meio ao ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) um projeto para reinterpretar a história do Brasil no intuito de defender o nacionalismo como via emancipatória para superar desigualdades sociais. Esse projeto constituía-se na escrita de uma série de livros didáticos que contariam a versão ‘não dita’ da história do Brasil, reinterpretando-a a luz do marxismo. O conjunto dos livros constituiria uma coleção intitulada *História Nova do Brasil*. Prevista para ser divulgada em dez números, a coleção foi impedida de circular pela ditadura militar, os exemplares apreendidos e seus autores perseguidos, presos e torturados, alguns partindo ao exílio (DOMINGUES, 2004).

O efeito provocado pela colonialidade do saber foi o de impedir o desenvolvimento da educação política no país no ensino médio e universitário, restando a mobilização popular em prol de um país democrático. Destino semelhante tiveram os *Cadernos do Povo Brasileiro*, também editados pelo ISEB (LOVATTO, 2014). O terceiro exemplo, que se constitui no aprofundamento das políticas educacionais durante a ditadura militar, é o acordo firmado entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a *Agency for International Development* (USAID), que consistia no ingresso de padrões norte-americanos para organizar o ensino superior brasileiro. O discurso envolvido na reforma educacional que se propôs era o de modernização e progresso, que resultou na fragmentação do conhecimento em disciplinas, denotando a vitória de um modelo baseado no empiricismo anglo-saxão

(CUNHA, 2007)<sup>82</sup>. Nas três situações, o novo tipo de colonialismo contra o qual se lutava, então, era a mais nova forma de dominação que invadira o país: o imperialismo norte-americano. Este galgou êxito ao apoiar o uso da violência na ditadura militar, que vigorou por vinte e um anos no Estado brasileiro (1964-1985) perseguindo o pensamento alternativo, o que equivale, em linguagem adorniana, ao aniquilamento do não idêntico mais uma vez.

Martins (2013) exhibe uma atualização do autoritarismo interno, que se renova pela colonialidade do saber, remetendo ao caráter de barbárie da avaliação adorniana:

em sua configuração atual – e provavelmente há milênios – a sociedade não repousa em atração, em simpatia, como se supôs ideologicamente desde Aristóteles, mas na persecução dos próprios interesses frente aos interesses dos demais. Isso se sedimentou do modo mais profundo no caráter das pessoas (ADORNO, 1995, p. 134).

Podemos encarar como uma interface entre as colonialidades do saber e do poder as versões contemporâneas do clássico coronelismo de enxada, apresentadas por Martins (2013): (i) o *coronelismo empresarial*, que causa uma artificial aderência da modernização neoliberal à nossa realidade com a vinda das empresas ‘globalizadas’ ao país, que se sobrepõe aos valores nacionais; (ii) o *coronelismo eletrônico*, capitaneado pelas grandes empresas de comunicação que favorecem, elegem e empossam seus candidatos a cargos públicos, via criação de consensos políticos em programas de rádio e televisivos; (iii) e o *coronelismo de cajado*, modelo capitaneado pela Igreja Universal do Reino de Deus, que promove a ascensão de seus membros superiores a cargos políticos,

---

<sup>82</sup> Embora o eixo da aproximação e intervenção norte-americana incluísse a produção industrial e agrícola, é na educação superior que os esforços estavam centrados. Aos americanos era imprescindível que o Brasil se mantivesse próximo, o que asseguravam subordinando os intelectuais brasileiros (muitos sendo contemplados com bolsas de pós-graduação nos EUA) a seus padrões formativo-ideológicos. Com isso, o país serviu como elo estratégico para que os Estados Unidos alcançassem a supremacia nos conflitos leste-oeste no período da guerra fria (CUNHA, 2007).

fundamentados por uma organização burocrático-empresarial, o que tem se estendido mimeticamente a outras religiões.

Numa visão mais ampla, para Dussel (2005) a busca pela emancipação, numa negação desses aspectos reificados de dominação, perpassa pela ressignificação do próprio paradigma de modernidade. Para tanto, o modelo etnocêntrico, cujo núcleo do saber era o dominador que justificava suas ações pela práxis irracional violenta, necessita ser negado e subvertido. Em seu lugar necessita emergir a afirmação da alteridade do *Outro* do mundo, qualificado como periférico colonial, desfazendo-se esta configuração violenta e hegemônica numa espécie de *Aufhebung* hegeliana (DUSSEL, 2005).

Adorno e Horkheimer (1997) já na abertura de *Dialética do esclarecimento* expõem as falhas do projeto de esclarecimento da modernidade, apontando se tratar de um processo que, embora tenha “perseguido sempre o objetivo de livrar os homens do medo e de investi-los na posição de senhores”, não logrou dissolver os mitos e substituí-los pelo saber. Pelo contrário, fez do cientificismo técnico, sem reflexão crítica e legitimado – como os mitos – pelo sucesso da repetição, uma espécie de novo processo de mitificação.

É, pois, sobre a figura da repetição que o formalismo científico apresenta seu critério procedimental, assim como o mito que esconjurava o medo da morte em cada novo evento com os mesmos recursos usados para algo ocorrido no passado. Mas o alcance da ideia da legitimidade pela repetição não se resume a um aspecto epistemológico isolado, neutral. É algo que vai se desdobrar também como repetição na vida social, ou seja, como conservadorismo contra as formas de negação do existente (FRAGA, 2007b).

A colonialidade do saber consolida-se cada vez mais e se funde à esfera do poder, seu objetivo último. Segundo Adorno e Horkheimer (1997, p. 19-20), no enfrentamento da esfera mítica, indubitavelmente, “a superioridade do homem está no saber”, porém “o saber que é poder não conhece nenhuma barreira, nem na escravidão da criatura, nem na complacência em face dos

senhores do mundo”. O convênio firmado entre os militares e o poderio imperialista é prova contundente de que houve uma rendição do Estado brasileiro à mera técnica, em detrimento da liberdade pela construção democrática. Dos tempos de outrora, quando a dominação foi violenta, como vimos, até sua reconfiguração sobre as bases simbólicas da sutileza, seus efeitos não deixaram de se abater menos sobre o país.

Nesse longo processo, o mito esclarecido terminou por redundar na obra mais acabada que se empenha pelo fracasso do não idêntico. E também numa espécie de anulação do sujeito do saber, que destituído de sua capacidade reflexiva pelo formalismo do procedimento científico, termina por decair à passividade em que se relega o objeto (FRAGA, 2007b). Não por acaso, Adorno e Horkheimer (1997, p. 37) escreveram que “o esclarecimento pôs de lado a exigência clássica de pensar o pensamento”, enquanto “o procedimento matemático tornou-se, por assim dizer, o ritual do pensamento”.

Somos também alertados por Adorno e Horkheimer (1997) de que a razão esclarecida simpatiza com a coerção social e sobre o fato da unidade da coletividade negar a individualidade, porque é manipulatória. O que fez com que o colonizador do descobrimento e o imperialista do século XX ocupassem o lugar até mesmo simbólico de conhecedores dos nossos destinos e os determinasse, numa declinação única à razão esclarecida, cai em prejuízo do não idêntico, pois se outorgam os dominadores como únicos donos do saber. A dominação evoluiu à sutil manipulação, mediante a qual se retira a autoridade de qualquer saber que se pretende anunciar a partir da periferia do não idêntico – diversidades, minorias e afins.

Assim, ao passo que “a mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica fabrica as desigualdades que constituem a questão social” (IANNI, 2004a, p. 121), também se criam novas e mais incisivas formas ao domínio das classes. Numa visão adorniana, o mundo da mercadoria e das relações de

produção integra o processo de coisificação imanente à racionalidade moderna, penetrando na esfera da subjetividade, cerceando a capacidade dos indivíduos para uma ação racional autônoma (CAMARGO, 2006, p. 30).

A construção identitária arraigada na colonialidade do saber, que age anunciando determinados parâmetros como os únicos possíveis ao pensamento, promove uma expressão mimético-regressiva aos mesmos moldes do *one best way*, de Taylor (1990). Enquanto este foi se reconfigurando na esfera empresarial, lançou-se também para fora dela, ao Estado, numa correspondência ao que anunciava Poulantzas (2007), do Estado refletir a forma organizada da sociedade.

Pelo disposto, torna-se imprescindível uma análise crítica das interpretações culturalistas, que visam conferir uma identidade homogeneizadora ao Brasil, uma vez que as mesmas constituem o *one best way* de um saber mítico que recria o dilema brasileiro sob uma aura docilizada. Para tanto, lançamos mão de uma breve análise sobre os conceitos que firmaram a construção de uma suposta *identidade nacional*. De pronto, eles revelam como “a identidade transforma-se na instância de uma doutrina da adaptação” (ADORNO, 2009, p. 129), firmando uma separação violenta da realidade concreta e reproduzindo um protótipo opressivo.

Embora anunciados de modo positivo, é isso que remete tais conceitos à coisificação. Essa identidade passa a ser acusada pelas formulações do que Souza (2000) cunhou como uma “*sociologia da inautenticidade*”, responsável pela propagação de uma série de mitos sobre quem é o povo e o que constitui o popular no Brasil. Os autores dessa construção, intérpretes da vertente culturalista, definem o brasileiro por meio de uma série caricaturas, sendo seus principais representantes Freyre (2006), Holanda (2012), DaMatta (2003) e Faoro (2001).

Segundo Souza (2011), Gilberto Freyre seria o iniciador da virada culturalista iniciada no Brasil na década de 1930. Ele desloca a ideia de raça para a de cultura, atribuindo ao Brasil uma singularidade social, para a qual o país teria evoluído numa diversidade harmoniosa. Tal análise não passaria de um “romance de construção social”, em que “para Freyre, enfim, o mestiço ‘is beautiful!’”. Ainda para Souza, esta ideologia positiva do brasileiro visava atender o interesse do Estado interventor de Getulio Vargas, fabricando uma “energia simbólica para o esforço de integração nacional”, importante para viabilizar o projeto nascente e verticalizado de industrialização (SOUZA, 2011, p. 37). Portanto, aqui, a colonialidade do saber mostra-se mais uma vez à medida que os interesses a que corresponde não apenas são alheios à grande massa populacional, como são introjetados artificialmente.

O poder de um saber ‘enlatado’ segue construindo a ideia de um Brasil supostamente harmonioso, negando qualquer tipo de conflito. “Se (...) Freyre é o pai-fundador da concepção dominante de como o brasileiro se percebe tanto no senso comum quanto na dimensão científica, então Sergio Buarque é o grande ‘sistematizador’ das ciências sociais brasileiras do século XX” (SOUZA, 2011, p. 54). Para Souza (2000), Holanda é, provavelmente, o mais influente pensador dessa sociologia da inautenticidade, cuja elaboração mais conhecida é o conceito de *homem cordial*:

“a lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definido do caráter brasileiro”. Tais virtudes “seriam antes de tudo expressões legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante” (HOLANDA, 2012, p. 52).

Souza (2000) critica também a interpretação de Holanda sobre a *cultura da personalidade* como veículo da solidariedade, que conduziria a formas de organização horizontais e que prega, em meio a isso, um caráter democrático. Para Souza (2000), diante do personalismo naturalizado de Holanda esconde-se

a meritocracia ibérica, em detrimento de privilégios herdados. Ou seja, Holanda não considera o personalismo como um problema, mas como algo positivo e, além disso, recria nele a imagem de sistema meritocrático, reprogramando as sinapses verticais hierárquicas desta faceta da cultura brasileira.

Na ascensão pelo mérito está implícito que o indivíduo é o único responsável pelas suas possíveis derrotas e vitórias, ideia fortemente presente nos pressupostos neoliberais, ingressantes na configuração do Estado brasileiro. Nesse sistema, cujos privilégios de classe são naturalizados, as condições sociais dos indivíduos são planejadas, embora sejam abissais. Existe, segundo Souza (2011), um teatro da legitimação da dominação no mundo moderno, em que tanto o mercado quanto o Estado convergem a uma suposta justiça. Dessa situação resulta que “a ignorância, ingênua ou dolorosa, desse fato fundamental é causa de todas as ilusões do debate político brasileiro sobre a desigualdade e suas causas e as formas de combatê-la” (SOUZA, 2011 p. 23)<sup>83</sup>. Com isso, as desigualdades se firmam nos moldes de um verdadeiro *apartheid* social (VARGAS, 2005).

Semelhantemente, a sociologia do dilema brasileiro que DaMatta (2003) desenha, segundo Souza (2000), é uma gramática social dual superficial

---

<sup>83</sup> Em janeiro de 2015 a revista *The Economist*, considerada a bíblia do ideário burguês no mundo, divulgou uma matéria de capa intitulada “*An hereditary meritocracy*”, na qual os autores reconhecem a meritocracia (termo cunhado na década de 1950 por Michael Young) como uma farsa. Com o uso de dados estatísticos, os autores demonstram que a ascensão na carreira permanece restrita àquelas pessoas que possuem uma base hereditária compatível aos critérios firmados pela meritocracia, mantendo-se a distinção entre os filhos das elites econômicas e os filhos dos pobres, inclusive sendo a meritocracia um fator de aumento ainda maior da desigualdade social. A propósito, vale lembrar, na história presente do Brasil, que o argumento da meritocracia é usado pelo discurso conservador contra as políticas sociais inclusivas de cotas do Ministério da Educação para o acesso ao Ensino Superior. Ao não reconhecer as desigualdades e injustiças sociais que marcam a história do Brasil desde a escravidão, é um argumento positivista que não aceita que o resultado quantificador das avaliações de mérito seja eticamente ponderado pelo processo desigual da história (AN HEREDITARY..., 2015).

(indivíduo *versus* pessoa; casa *versus* rua, etc.), não havendo um conjunto normativo que explicaria a articulação entre os dois mundos estabelecidos. Situar essa dualidade seria uma simples aporia que serviria para inúmeras questões, pecando na exposição da verdadeira relação entre domínio ideológico e o acesso das pessoas aos bens, gerando a invisibilidade das determinações estruturais. Da mesma forma, a “sociologia do jeitinho” de DaMatta provoca uma falsa homogeneidade da realidade social brasileira, escondendo as causas do privilégio e da dominação social permanente (SOUZA, 2000, 2011).

Faoro (2001), por sua vez, é analisado por Souza (2000) como autor integrante da mesma lógica, sendo que alguns aspectos já abordamos anteriormente. Além da problemática naturalização da herança ibérica no Brasil, Faoro (2001) utiliza-se da categoria patrimonialismo de modo estático e a-histórico quando a adapta de Max Weber. Para Souza (2000), esta interpretação possui traços estadocêntricos e pretende firmar uma versão hostil à ação do Estado, onde se ignora a tese de que “o Brasil representa uma variação singular do desenvolvimento específico ocidental” (SOUZA, 2000, p. 159).

Ianni (2004a, p. 74) analisa esses tipos e mitos como naturalizações e ideologizações elaboradas “pela cultura de castas, formada ao longo da história da escravidão”, possuindo o objetivo de administrar uma sociedade civil incipiente e pouco articulada. São ideias nada ingênuas introjetadas pelo alto para reforçar o mito da democracia racial e de povo pacífico, mas que, pela subsunção do não idêntico, representam a *expressão* “de uma cultura política arrogante e opressiva produzida no curso de séculos do escravismo”.

O uso indiscriminado dos mitos também mantém uma relação direta com a criação da docilidade, com relação ao que Fernandes (1975, p. 12) aponta:

a docilidade dos interesses privados latino-americanos em relação ao controle externo não constitui tão somente um estratagema econômico. Trata-se de um componente dinâmico de uma tradição colonial de subserviência, baseada em fins econômicos, mas também na cegueira

nacional, até certo ponto estimulada e controlada a partir de fora.

Conforme Souza (2000, p. 12), essas abordagens míticas, que reivindicam cientificidade são, na verdade, *naturalistas*, pois “não refletem adequadamente sobre os pressupostos de sua reflexão e se apropriam, na esfera da ciência, das ilusões objetivas do senso comum”. Aos sociólogos da inautenticidade, que reforçam o núcleo da violência simbólica que naturaliza a desigualdade, Souza (2011) responde analisando o drama existencial dos indivíduos mais precarizados da sociedade, integrantes do que chama de “ralé” estrutural. Os aspectos abordados pela pesquisa do autor são um revés às teorias da ciência social dominante e conservadora, cujo intuito é sempre a formação de uma identidade nacional consensual. Dessa forma, a visão de Souza (2000, 2011) sobre a sociologia da inautenticidade explicita a perniciosidade do fabrico de tal identidade, que ao anular o não idêntico, descamba ao senso comum.

Mais grave é que tais teorias dessa identidade inautêntica se tornam as mais transpostas à Gestão Pública. Os estudiosos, sem se dar conta da colonialidade do saber, ou até mesmo conscientemente, empregam-nas indiscriminadamente para tamponar muitas das elaborações que habitam no campo. No que tange à Administração, Guerreiro Ramos tem sido o autor mais referenciado para enfrentar a inautenticidade, ao passo que propõe a descolonização através da construção da consciência crítica nacional. Nesta tematização, ele se aproxima de Fanon (1968), compartilhando com ele o desafio de construir um novo lugar ao colonizado, o qual motive à uma identidade que se contraponha ao discurso dominante (ROSA; ALCADIPANI, 2013).

Sobretudo, a inautenticidade de um modo geral se revela pela adoção dos modelos de pensamento do “centro”. É nessa dimensão que permanecemos colonizados, de modo que acreditamos que não somos capazes de construções próprias. Isso se reflete, inclusive, nos preconceitos acadêmicos, especialmente

nas formas de produção do conhecimento cujo tom é dado por relações de poder hierarquizantes. A estrutura de relações de dominação permanece arraigada e tem de ser suplantada por outro patamar de discussão, ao que carece direcionar o pensamento a um discurso de engajamento social mais efetivo, cujo ponto de partida é o questionamento de verdades predeterminadas.

No quadro 2 apresentamos nossa interpretação desmitificadora da dimensão histórica, subsidiada por intermédio de Adorno. Destacamos as categorias e categorias derivadas sobre as quais referimos os principais aspectos de sua leitura dialética negativa.

<b>Categorias principais</b>	<b>Categorias derivadas</b>	<b>Crítica Dialética Negativa</b>
<b><i>Colonialismo histórico – autocentralidade e inautenticidade</i></b>		
<b>Dominação</b>	Exploração Identidade Dependência	Interpretado pela análise do não idêntico, o Brasil nasceu como dominação colonial, em que o encobrimento do outro até o limite de ter-lhe sido negada sua alteridade resultou na recusa radical do não idêntico. A mimesis falsa da identidade burguesa da <i>ordem e progresso</i> conflui à dominação mítica lida fora das contradições históricas.
<b>Autoritaris- mo</b>	Patrimonialis- mo Personalismo Coronelismo Clientelismo Mandonismo Favoritismo	Numa análise antissistema, há uma contribuição especial ao caráter danificado da Gestão Pública. O princípio patrimonialista é instrumento de ditadura de classe, onde as mudanças possíveis vêm ‘de cima’. Após, é suplantado pelo mercado competitivo e o Estado centralizado, ampliando-se as desigualdades pela concentração de riqueza e poder.
<b>Estadocentris- -mo</b>	Imperialismo Oligarquia Burguesia Dependência	Em atenção à primazia do objeto, o estadocentrismo é resultante de uma experiência formativa desvirtuada. Diante dela, a estadania é apenas um dos produtos de sua configuração danificada de semiformação.
<b>Desigualdade</b>	Desigualdade de classe Desigualdade racial Desigualdade	Lidas numa crítica imanente, as três formas de desigualdade resultam de uma estrutura social materializada sobre construções simbólicas danificadas, pois diferentes ideologias contribuem para o seu esquecimento e acobertamento. É um

	de gênero	processo de naturalização por teorias consensuais e em muitas das práticas governamentais.
<b><i>Colonialidade simbólica – inautenticidade e autocentralidade</i></b>		
<b>Colonialidade do poder</b>	Segmentação Controle Modernidade/ progresso Euro/etnocentrismo Seletividade (Sub)desenvolvimento	Lida como razão instrumental, a colonialidade do poder revela formas de controle naturalizando processos segmentados. O euro e o etnocentrismo expressam formas simbólicas e históricas de dominação e subordinação. A crítica do esclarecimento e da indústria cultural também integra a denúncia da recusa do não idêntico.
<b>Colonialidade do saber</b>	Naturalização Docilidade Meritocracia Subalternidade Inautenticidade	A mimesis repressora revela expressões naturalizadas por dicotomias como centro e periferia, que preconizam a construção do conhecimento por critérios de verdade eleitos pelo alto. A semiformação da Gestão Pública é denunciada pela inautenticidade e subalternidade no tocante a própria construção de seus saberes.

Quadro 2 Sistematização das percepções da dimensão histórica

Fonte: Elaborado pela autora

A análise desenvolvida neste capítulo mapeou aspectos introdutórios da Gestão Pública danificada, que apontamos como mantenedora de uma *autocentralidade inautêntica*. É *inautêntica* pelo fato de ter sua configuração determinada por pressupostos verticais, pela colonialidade que impõe sua centralidade externa, um ensimesmamento inautêntico. É *autocentrada* porque em sua semiformação inautêntica interna, a Gestão Pública também se fecha sobre si mesma terminando por ensimesmar-se, recusando tudo o que lhe possa ser diferente. Uma tal semiformação inautêntica da Gestão Pública diz da acriticidade de uma consciência que herda e passa a enxergar somente o caráter instrumental da eficácia da técnica, mas ignora as determinações históricas e contraditórias que a fundam e determinam, reforçando a subalternidade. É uma relação dialética de recepção e reprodução da dominação. Na análise da política e da estruturação administrativa no Brasil, os elementos do colonialismo e da

colonialidade perfilam o extenso processo histórico que impõe, material e simbolicamente, a recusa do não idêntico.

A crítica histórica do que caracteriza essa Administração não se resume a seus aspectos internos. É a crítica dos seus efeitos e elementos operadores também pelo que a gerou, determina e sustenta, que melhor traduzido é o desenvolvimento do processo de acumulação capitalista. A tarefa de uma crítica dialética negativa é denunciar a atrofia dessa realidade ou vida danificada. Não a de lhe projetar correções morais ou utópicas preconcebidas, mas apostar que a negação do que é negado em sua potencialidade positiva é a tarefa aberta e verdadeiramente crítica que a dialética tem a cumprir.

Este capítulo sobre os processos coloniais até a colonialidade permitiu substancialmente pensar na proporção histórica que decorreu até seu firmamento simbólico. Seu papel foi o de uma crítica desnaturalizadora dos processos que permitem compreender reflexivamente determinadas práticas e concepções passadas ou vigentes na Gestão Pública. No capítulo seguinte, a Gestão Pública será analisada com foco na configuração político-burocrática do Estado capitalista moderno no Brasil, mais precisamente a partir da industrialização durante o Estado Novo.

## CAPÍTULO 5

### A GESTÃO PÚBLICA DESDE O ESTADO NOVO: UMA ANÁLISE DIALÉTICA NEGATIVA DO PODER BUCROCRÁTICO

*Certa feita Jean-Paul Sartre afirmou que os burocratas não podiam morrer, porque nunca tinham vivido. Também, certa vez Max Weber falou da compulsão burocrática que podia levar à loucura. Há por trás das críticas da burocracia nítida imagem de roubo da vida, daquilo que pode ser mais valioso para o homem.*

Fernando Claudio Prestes Motta, *Organização e poder*

## **Introdução**

No capítulo anterior nos dedicamos aos reflexos do colonialismo e da colonialidade pela apresentação do preâmbulo histórico da questão social e concepção política brasileiras. Concluímos pela existência de uma Gestão Pública que, em seu caráter danificado, repercute numa contraditória configuração autocentrada, porém inautêntica. Tal conformação avança pela histórica adoção de modelos de gestão estabelecidos pela classe dominante para governar o Estado que, ao impor a hegemonia pelas suas ações, assegura que o poder permaneça nas mãos de poucos. Com isso, caminhamos para uma realidade social, política, econômica e cultural que se encerra num extenso círculo vicioso alimentado pelo alto.

Para avançar na análise desse contexto, resultante da concretude de uma vida social e política danificada, neste capítulo atentamos à constelação do poder ao enveredar pela dimensão político-burocrática do Estado. Desta dimensão emergem, em especial, elementos da constituição administrativa que, conectados aos aspectos econômicos e políticos, afetam sobremaneira o delineio social do Brasil. Na dimensão em tela, traços como o burocratismo e a tecnoburocracia são apenas dois dos elementos consequentes e intrínsecos ao emaranhado do poder centralizado no Estado, que se pretende weberiano a partir do Estado Novo de Getúlio Vargas, deflagrado no Brasil em 1937.

Além de pertinentes à análise do poder, os elementos da constituição da burocracia do Estado brasileiro são, sobretudo, desejados pelos burocratas por serem fundamentais ao sucesso do sistema de mercado capitalista global, ao mesmo tempo em que este é decisivo para os rumos do país. Nossa linha investigativa permanece coadunada pela hipótese de que as condições impetradas pela ascensão do capitalismo no Brasil são definidoras de uma configuração determinada de Estado – cuja forma de governo apenas corresponde à otimização de seus objetivos – confluindo ao que já vínhamos

argumentando no quarto capítulo. Segue que os objetivos do Estado se voltam cada vez mais ao atendimento dos anseios da classe empresarial emergente do capitalismo mundial industrial, a qual firma um distanciamento crescente entre os interesses público e privado. E ao cabo deste processo o interesse privado, historicamente confundido no Brasil com o interesse público, tem a sua interferência aperfeiçoada e acentuada nesses moldes de Estado, e não mitigada.

Diante desse quadro, a dialética negativa nos conduz a uma análise do poder por categorias que possibilitam avançar na compreensão sobre a conformação danificada da atual Gestão Pública brasileira, enquanto parte integrante de todo um complexo histórico-social. A dimensão em tela nos remete, de maneira especial, à análise adorniana do conjunto de imagens sobre a esfera propriamente administrativa da Gestão Pública que, ao se sobrepor e obscurecer outras de suas facetas, especialmente a política<sup>84</sup>, revela significativamente o delineio de sua concretude danificada.

Adorno (2009) e Adorno e Horkheimer (1997) nos direcionam neste capítulo a uma análise nos parâmetros de uma crítica imanente do mundo administrado, motivando a contestação mais incisiva da racionalidade instrumental, que se desenvolve na Gestão Pública como expressão mimética resultante do avanço histórico da colonialidade. Tal expressão constitui-se na aplicação de um saber considerado mais avançado porque racional, que se eleva como principal instrumento de dominação do mundo moderno, dependente do culto aos papéis para seu funcionamento.

---

<sup>84</sup> Segundo Denhardt (2012, p. 56) “os primeiros escritos sobre Administração Pública não somente constituíram uma teoria política de organizações públicas, mas também serviram de referência para os trabalhos subsequentes nesse campo”. Mesmo autores estadunidenses referenciados por Denhardt, como Dwight Waldo e Leonard White acordam com essa visão, da indissociabilidade entre política e administração. É sobre esta abordagem “antiortodoxa” da Administração Pública (DENHARDT, 2012, p. 90) que nos debruçamos.

O pensamento burocrático refuta o pressuposto socrático “‘só sei que nada sei’ [que] só é aplicável em formações pré-capitalistas”. Toma o seu lugar a presunção do “filósofo da manufatura Bacon [de] que ‘saber é poder’”, valendo como conhecimentos aqueles corroborados por instituições que abarcam “‘especialistas de renome’”, mas acobertados pelo mito da neutralidade axiológica (TRAGTENBERG, 2004, p. 21-22). Correlato a isto, nossa análise crítica da colonialidade passa a fazer um sentido especial, pois suas facetas são ampliadas no momento em que a burocracia atua no interior da gestão do Estado para viabilizar sua operacionalidade prática e ideológica, garantindo a coesão de uma formação social nos moldes dos interesses dominantes.

Embora a burocracia seja encarada como uma *descrição* – por derivar da interpretação de Max Weber de uma realidade específica –, quando se torna um modelo assume um caráter de *prescrição* e, em seu doutrinamento técnico passa a ser vista como panaceia da gestão brasileira contemporânea. Derivado da incompreensão de seu caráter descritivo, frequentemente Weber tem sido promovido a ‘pai’ da burocracia, como se fosse seu maior defensor, quando, na realidade, as organizações burocratizadas foram por ele estudadas numa tentativa de se alcançar outras maneiras de estabelecer a lida organizacional. O que era para ser uma crítica antissistema tornou-se a melhor justificativa da lógica do sistema. E, assim, é que se consolidou a melhor fórmula dessa estrutura que gera efeitos reversos ao da dispersão casual ou anárquica, se tornando uma sólida força auxiliar da aceleração do processo acumulativo do capital nos séculos XX e XXI. Ao tolher as iniciativas antissistema, a burocracia atua como modelo que possibilita tudo enquadrar e organizar, recolhendo o que pode do não idêntico aos porões do esquecimento, na intenção de se tornar o único padrão de identidade e reconhecimento possível.

Esta nova configuração da Administração, que enseja uma conduta da Gestão Pública via modelos ideais é a expressão das lutas e dinâmicas da

sociedade globalizada, não residindo a sua verdade em uma autonomia absoluta. No entanto, seu administrativismo e, posteriormente, empreendedorismo (HARVEY, 2005)<sup>85</sup>, acabaram se condensando como expressões típicas do processo de danificação. Embora os limites do Estado-nação estejam atualmente difusos, é na dinâmica de atuação dos governos nacionais que termina se afirmando a não existência das fronteiras entre os países. Eles permanecem incitados por pressões do domínio capitalista mundial que enfrenta forças locais, por vezes pouco resistentes, de modo que acabam vencidas. Destarte, essa dinâmica local-global (IANNI, 2010) ou ‘glocal’ é, também, determinação importante no realce dos processos de danificação da Gestão Pública brasileira, numa inflexão atualizadora do colonialismo.

Perante esse contexto, buscamos trazer à tona categorias que expressem as mudanças ocorridas desde a primeira reforma burocrática no aparelho do Estado brasileiro, visualizando-as de modo amplo e integrado aos demais processos sociais, reverberando às suas forças moventes. Conforme o que nos é permitido diante de nossa apreensão dialética negativa, apontamos, para compreender crítica e coerentemente a dinâmica do poder burocrático na Gestão Pública do Brasil:

- (i) O *capitalismo dependente*, expresso pela *estatização* que, por sua vez, corresponde à emergência do capitalismo monopolista de Estado (GARCIA, 1979), um fenômeno inerente ao colonialismo em escala mundial, que precisa ser visto à luz da burocracia. O Estado passa a ser

---

<sup>85</sup> Harvey (2005) dirá que há um avanço do “administrativismo” ao novo “empreendedorismo urbano” para potencializar o capitalismo avançado. O Estado garante, pela sua intervenção, a realização do lucro do capital ao promover alternativas para seu desenvolvimento em termos espaciais, rearranjando da melhor forma a dinâmica das cidades em favor de interesses particulares, mas que são anunciados como de interesse geral e, por isso, ilusórios. Assim, à revelia de suas contradições internas, o crescimento econômico se dá amparado especialmente pelas parcerias público-privadas, elemento mais visível do novo empreendedorismo urbano promovido pelo Estado e que garante o sucesso econômico imediato.

demarcado por um processo de *monopolização* diante da sociedade tomada como passiva e pacifista, à qual são relegadas tarefas menores. O *intervencionismo* do Estado é acentuado e demarcado pelo *economicismo*. Também o *integralismo* é um movimento característico da propulsão de uma ideologia nacional defensora da pequena propriedade, que se alinhou à ideia de nação dependente via ISEB (TRAGTENBERG, 2009, p. 181);

- (ii) O *nacional-desenvolvimentismo*, que combina desenvolvimentismo e nacionalismo, dois movimentos qualificados separadamente, pois mantêm características peculiares, mas que agem em conjunto em prol da *industrialização*. Convergem à *modernização*, que se constitui na expressão mimética do ideário de progresso ocidental, ensejada por políticas de reforma burocrática que permearam especialmente os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubistchek. Neste contexto, agem também o *tenentismo* e o *populismo*, formas moventes do *conservadorismo* e cujos ideários auxiliam na pacificação para o desenvolvimento;
- (iii) O *tecnicismo*, cujo predomínio une-se de modo singular ao *burocratismo* do Estado, elevando a *tecnoburocracia* ao patamar de modelo legítimo de Gestão Pública a partir de 1930 até a reforma gerencial. O modelo burocrático adotado pelo Estado constitui-se tão somente como mímese do capitalismo empresarial, cujas categorias fins são *produtividade* e *eficiência*. Esse espelhamento inclui o social como esfera estranha ao interesse público, embora haja a defesa de que a qualificação técnica na Gestão Pública ocorra em seu favor;
- (iv) O *controle* extensivo como uma das metas da burocratização do Estado, que se particulariza consolidando o autoritarismo histórico brasileiro, na medida em que age em diferentes níveis, como destaca Faria (2010c). Passa a ser operado pela *centralização*, em que o desempenho das tarefas

do Estado segue os moldes típicos da burocracia, pelo *formalismo* e respeito máximo à *hierarquia*. Mantém uma forte *coerção* em favor dos interesses supra-estatais, sendo, geralmente, fletida em termos de coesão social;

- (v) O *democratismo*, tomado como categoria inferiorizada da democracia, revela suas limitações e artimanhas, dentre elas a forma de governar por *representação*. Em sua lógica passa a ser reforço da estrutura político-social historicamente construída e que serve à Gestão Pública, a qual, dialeticamente, se anuncia como republicana. À medida que se associa aos interesses da classe dominante, o Estado passa a ser travestido pelo *participacionismo*, que termina fluindo segundo moldes dos interesses *corporativos* da classe empresarial;
- (vi) A *estadania*, que pode ser interpretada como categoria que submete a cidadania a uma avaliação histórica das suas contradições. Na atual configuração danificada da Gestão Pública, o cidadão, visto como ‘cliente’ do Estado, tem sua autonomia e liberdade tolhidas pela *verticalização* política, o que resulta na sua *servidão* a um sistema burocrático que o submete à *quantificação*. Como sinal de uma impessoalidade excessivamente burocratizada, que degenera uma ideia republicana, o cidadão não passa de um dado numérico ou jurídico, um dos fatores que caracteriza, pelo déficit de humanização, a *subcidadania*.

No tocante à teoria organizacional, nossa investigação neste capítulo é amparada, em especial, pelas leituras de Tragtenberg – que já nos introduz na análise ideológica – e de Prestes Motta, a quem Tragtenberg influenciou. Tomamos Motta em sua primeira fase de estudos, denominada *burocrática e administrativa*, mais especificamente nas suas duas primeiras abordagens sobre

o poder (FARIA, 2003, p. 169)<sup>86</sup>. Tanto Tragtenberg como Prestes Motta analisaram a burocracia a partir de Max Weber, compreendendo-a como *organização, poder e controle* (FARIA; MENEGHETTI, 2011b). Também se valem das análises marxianas do poder como relações de força entre as classes sociais e exercício da hegemonia (TRAGTENBERG, 1989, p. 10) e, ainda, “como um fenômeno de alienação econômica” (MOTTA, 2001, p. 42).

No desenvolvimento das categorias por nós encontradas, que remetem sobremaneira à análise da construção de uma hegemonia política no Brasil, dadas as inúmeras reformas do aparelho estatal, atentamos para autores que possibilitam um vínculo com a história e as principais consequências desse *corpus* burocrático nos governos do Estado brasileiro (IANNI, 1991, 2004a; FERNANDES, 1975, 1976, 2004a; GOUVÊA, 1994; CODATO, 1997; GARCIA, 1979; MARTINS, 1977a, 1977b, 1994; BRESSER-PEREIRA, 1985; WAHRLICH, 1974, 1984; PAULA, 2005; COSTA, 2008; COSTA, 2012).

Dispensamos a tarefa de uma redação linear sobre conceitos de Estado. Já abarcamos razoavelmente essa dimensão segundo os preceitos adornianos ao introduzirmos a construção do Estado moderno brasileiro. Porém, ao leitor com expectativa distinta, a recente pesquisa de Costa (2012) pode auxiliar quanto aos

---

<sup>86</sup> José Henrique de Faria observa que integram essa fase três abordagens: (i) *Organizações burocráticas*, em que o conceito de “poder é tratado como uma das formas de dominação que se articula no interior da burocracia e das suas organizações”; (ii) *Ideologia e hegemonia política*, “em que Motta vai tratar o poder como o domínio de uma classe sobre o Estado e seus aparelhos de modo a colocar em prática os interesses dessa classe” fazendo “uma articulação tentando mostrar como que a burguesia brasileira, embora não tenha conseguido o domínio econômico sobre o aparelho do Estado, avança no domínio ideológico do poder do Estado (...) e anuncia, então, à época, que a burguesia se articula no sentido de dominar o aparelho econômico do Estado, coisa que acabou por acontecer”; (iii) *Formas de administração*, em que o poder é tratado como exclusão ou heterogestão, “o que vai aparecer nos textos que se referem a formas de administração/gestão (...) que separa artificialmente dirigentes e dirigidos dos sistemas de decisão e sistemas de comando” (HOMENAGEM..., 2002).

estudiosos clássicos da temática geral do Estado<sup>87</sup>. E também a de Faria (2009c), que trata dos modelos e teorias clássicas do Estado, conduzindo ao entendimento de suas formas de gestão e alertando para a importância da conexão histórica entre modos de produção e sua expressão no Estado.

A naturalização burocrática é parte desse jogo e se consolida via *modelos* de gestão do Estado, os quais urge questionar como componentes decisivos da racionalidade instrumental que sustenta o capitalismo. A racionalidade instrumental espelha-se material e simbolicamente, sobretudo, na indústria cultural, que expressa, conserva e retroalimenta o sistema.

Seguimos em nossa análise, portanto, no sentido de empreender uma visualização de acontecimentos que, inferidos por uma abordagem panorâmica crítica, sejam apreendidos interconexadamente em sua dialética histórica. Assim, iniciamos o debate na seção seguinte pautados pela dinâmica formativa do capitalismo nacional que surge a partir do Estado Novo. E avançamos apontando as conectividades entre política e formas de gestão no Brasil, cujo contexto lança-nos às implicações do sistema burocrático e às reformas administrativas, perfazendo uma análise dialética negativa que engloba a *burocracia do poder* e o *poder da burocracia*.

### **5.1 Despontar do Estado Nacional Brasileiro e a Razão Burocrática**

Pela abordagem dialética negativa podemos visualizar o desempenho da racionalidade burocrática em sua projeção ao êxito do Estado, cujo intervencionismo é traço inerente ao capitalismo dependente brasileiro. Ele acontece especialmente pela política keynesiana da década de 1930 quando o Estado brasileiro liderou o desenvolvimento nacional gerando poupança interna

---

<sup>87</sup> Em sua revisão literária, dentre os autores clássicos com que Costa (2012) debate estão Platão, Aristóteles, Maquiavel, Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Hegel, Marx e Weber.

e elevando seu grau de intervenção na economia, o que refletiu em todo complexo social (COSTA, 2008). O ímpeto modernizador, instaurado via forças estatais, dá conta de promover e justificar a expansão desenfreada do modo de produção capitalista no espaço geográfico nacional, tolhendo qualquer manifestação contrária a esta identidade. Todo o processo de gestão do Estado passa a ser depositado no sistema burocrático para atender fundamentalmente ao capital que, para se multiplicar, depende do aniquilamento das adversidades e do encobrimento das contradições.

Diante disso, perpetua-se, pelas vias legais e da formalização, o que Adorno (2009, p. 29) aponta como “unidade e concordância”, que “são, porém, ao mesmo tempo a projeção deformada de um estado pacificado, que não é mais antagonico, sobre as coordenadas do pensar dominante, repressivo”. É por isso que podemos dizer que pela burocracia se instaura um processo de danificação irreversível na Gestão Pública brasileira, dada a incapacidade da supressão das desigualdades diante das relações de poder que nela se estabelecem. Além de não ser capaz de combater as desigualdades, o modelo de gestão do Estado que se instaura é opressor. Na melhor das hipóteses promove reparações mínimas dos danos causados no atendimento das demandas do capital ao negociar algumas concessões com as camadas populacionais, quando estas conseguem dar voz ao não idêntico e clamar por melhorias de vida.

Esta realidade nos leva a concluir que o problema se encontra tanto no interior da forma burocrática de organização, quanto em sua apropriação para fins políticos. Isso pode ser mais claramente materializado pelo exemplo da ditadura militar deflagrada em 1964 no país, que não por coincidência corresponde ao mais franco desenvolvimento capitalista, ao passo que em termos sociais e políticos remonta, *mutatis mutandis*, à violência do processo de dominação colonial. Tanto neste como noutros exemplos em nível mundial, como o do nazismo, analisado por Adorno (1995), não estranhamente a

burocracia injeta no Estado parâmetros da classe empresarial, ficando nítido o quanto

o comportamento da burocracia empresarial do Estado, por mais inusitado que seja, está condenado (por efeito da matriz social burguesa que o determina por todos os lados) a ser um comportamento estritamente burocrático, no sentido de que, não emanando de um elemento constituído ao nível da estrutura material da sociedade, não se define como ação reflexiva de um sujeito que, existindo em si, age para si. Ao contrário, o comportamento em questão se define como ação essencialmente transitiva de um pseudo-sujeito que, mesmo quando age ou cuida estar agindo para si, inevitavelmente realiza o interesse de outrem (MARTINS, 1977a, p. 53).

O Estado capitalista nacional que, como já ressaltamos, é de caráter burguês, perdura graças aos esforços e reforços burocratizantes, que passam a ser reeditados toda vez que necessário pelos governos totalizantes. Portanto, não é gratuitamente que a forma pela qual se introduz e efetiva a burocracia moderna no Brasil ocorra em grande medida pelas mãos de governos autoritários. Isto quando não reprimindo abertamente qualquer manifestação que possa ameaçar a ordem, empregando recursos burocrática e legalmente instituídos. Estes, só podem ser operacionalizados por “consciências coisificadas” (ADORNO, 1995), cuja conduta se pauta, no máximo, pelo anúncio vergonhosamente falso de estar agindo em benefício das minorias esquecidas e subjugadas.

Sobre essa natureza da burocracia, também certa vez Tragtenberg (2004, p. 209-210) advertiu:

sob o capitalismo ocidental, a burocracia é, ao mesmo tempo, o corpo que “organiza” a produção nas empresas privadas e semipúblicas e representa o poder executivo no funcionamento das grandes unidades administrativas, constituindo parte integrante do Estado (...). Para servir ao capital, recebe dele um conjunto de imunidades e privilégios (mordomias) e pulveriza responsabilidade (...), procura legitimar-se em nome dos interesses nacionais.

No entanto, o papel exercido pela burocracia se desenvolve sob o manto da neutralidade. No uso desse recurso, ao mesmo tempo em que reivindica para

si uma certa seriedade e imparcialidade, por esse meio angaria o seu sucesso que se transforma no êxito dos interesses das classes dominantes. Esse desdobramento da dominação racional legal tornou-se lógica inerente às organizações das mais diferentes naturezas, tendo se firmado como jargão usual nas teorias organizacionais a necessidade de modelos cada vez mais avançados de gestão<sup>88</sup>.

O aprimoramento técnico é um fato da lógica das harmonias administrativas, que pretendem dissimular tensões entre empresários e trabalhadores, abrindo o flanco para perpetuar a dominação. Assim, o avanço tecnológico passa a ser institucionalmente naturalizado pela burocracia estatal, conforme aponta Tragtenberg (2006). Diante disso, quando pensam na administração do Estado, geralmente os gestores não suportam nenhuma perspectiva de emancipação, tanto no nível macro quanto no microsocial da empresa.

Motta (1990, p. 46) já nos advertiu sobre a inutilidade de separarmos a burocracia pública da privada, visto que a expansão de uma conduz à da outra, o que se viabiliza pelo fato da administração “se ter tornado o centro das questões sociais e políticas numa sociedade burocrática”. Assim, é no Estado que a administração enquanto organização formal burocrática se realiza plenamente, sendo nele antecipada em séculos ao seu advento na empresa privada (TRAGTENBERG, 1971, p. 7). Na empresa privada, os argumentos e técnicas da burocracia apenas se refinaram e a modernização por ela alcançada reverte ao Estado, incidindo sobre o proletariado ao mesmo tempo em que age em nome dos seus interesses, falseamento este que é usual nas sociedades pós-capitalistas, como aponta Tragtenberg (2004).

---

<sup>88</sup> Corroboram, para tanto, abordagens de ensino usuais nas escolas de Administração, onde se tornaram ‘clichês’ lemas que introjetam nos estudantes máximas do jogo capitalista e que ‘viralizam’, tornando-se os horizontes ideais aos futuros empresários, tais como: “*Não devemos ter vergonha de ter lucro!*”

Neste diapasão, a racionalidade burocrática implantada nas primeiras fábricas, a partir da revolução industrial, é a lógica que irá propulsionar a constituição do capitalismo monopolista de Estado, pano de fundo dos processos de estatização ou privatização no Brasil na década de 1970. Garcia (1979) assinala, nesse contexto, a complementaridade entre capitalismo monopolista e estatização, visto que a atuação das empresas estatais na economia passou a viabilizar as privadas. No percurso do Estado burocrático nacional há uma convergência ao momento modernizador nos termos assinalados por Adorno e Horkheimer (1997, p. 217):

a dominação assume completamente a forma burguesa mediatizada pelo comércio e pelas comunicações e, sobretudo, quando surge a indústria, começa a se delinear uma mutação formal. A humanidade deixa-se escravizar, não mais pela espada, mas pela gigantesca aparelhagem que acaba, é verdade, por forjar de novo a espada.

Essa nova configuração social, perfeitamente ilustrada pelo drama de Ulisses (ADORNO; HORKHEIMER, 1997), que já exemplificamos no capítulo quatro, de fato constringe a realidade nacional mais efetivamente com a intensificação do processo industrial, ocorrido sob a tutela de governos ditatoriais. É neles que empresários dos mais diferentes ramos encontraram força e expressão. As consequências históricas dessa condução foram diversas vezes trazidas à tona pela expressão do não idêntico, retratada pelos defensores de mudanças concretas que, não raro, foram combatidos pelas classes dominantes naquele período regressivo.

Adicionalmente, a configuração histórica que referimos no capítulo anterior desembocou num “*desenvolvimento desigual e combinado*” do Brasil contemporâneo (PRADO JR., 2000)<sup>89</sup>. Ele expressa nada mais do que a

---

<sup>89</sup> Caio Prado Jr. adota a ideia de *desenvolvimento desigual e combinado* de Trotsky, a qual para Löwy (1998) seria provavelmente a maior contribuição deste à teoria marxista, não apenas ensejando reflexões sobre o imperialismo, mas também conduzindo a um

continuidade de uma desarticulação sempre presente em sua trajetória econômica e social desde a colonização e o regime de trabalho escravo (IANNI, 2004a). Tal desarticulação favorece a entrada do capitalismo que, aliado ao poderio alcançado pela classe burguesa, encontra lastro no Estado para adquirir o fôlego necessário à sua expansão. Nesses moldes, a gestão do Estado brasileiro apenas corresponde ao andar tortuoso da história de um país colonial, cujo caráter híbrido que lhe é inerente reúne o que existe de mais adiantado com o que há de mais atrasado do sistema capitalista. Constitui-se uma configuração típica do caso boliviano, em que a presença dos trustes convive, por outro lado, com o trabalho semiescravo, como constatou Tragtenberg (2010).

O predomínio da circulação capitalista, derivado da constituição histórica do capital em nível mundial passa, então, a incidir diretamente sobre a organização nacional, conduzindo à formação de um capitalismo industrial tupiniquim. Esse processo se deu, contudo, graças à intervenção do próprio Estado em favor de um desenvolvimento contraditório e questionável, porque historicamente centralizado pelo alto. É um desenvolvimento que ocorreu, portanto, pela *via prussiana*<sup>90</sup>, alternativamente denominada por Chasin (2000) como *via colonial*.

Chasin enfatiza a particularidade do caso brasileiro, pois enquanto o caso alemão tem seu elemento tardio visto por comparação à velocidade das

---

rompimento dialético com o evolucionismo típico das leituras de um progresso linear ou do eurocentrismo.

<sup>90</sup> Segundo Coutinho (1984, p. 132-133), são características da *via prussiana* no Brasil as revoluções inautênticas que não se deram de baixo para cima, mas pela “conciliação entre os representantes dos grupos opositores economicamente dominantes, conciliação que se expressa sob a figura política de reformas ‘pelo alto’”. O autor analisa que “todas as grandes alternativas concretas vividas pelo nosso País, direta ou indiretamente ligadas àquela transição (...) encontraram uma resposta ‘à prussiana’; uma resposta na qual a conciliação ‘pelo alto’ não escondeu jamais a intenção explícita de manter marginalizadas ou reprimidas (...) as classes e camadas sociais ‘de baixo’”. Assim, além da reprodução ampliada da dependência, para Coutinho o Brasil também contou, em sua transição ao capitalismo, com os moldes de uma “‘modernização conservadora’ prussiana”.

revoluções burguesas, ao montar seu Estado nacional logrou rapidamente inserir o país nos níveis do capitalismo imperialista. Já no caso do Brasil, a hegemonia agrária de uma condição latifundiário-escravista freou o ímpeto liberal da burguesia emergente, subordinando o desenvolvimento nacional ao capitalismo dos grandes centros (MAZZEO, 2003). Isso desenhou uma lógica perversa peculiar de entificação do capitalismo no país. Semelhante ao processo colonizador, manteve subjugadas culturas e classes sociais locais para servir duplamente a interesses econômico-financeiros das classes dominantes, primeiro internas, mas também externas.

Sobre a via colonial de Chasin, Paço-Cunha e Rezende (2015, p. 3) afirmam que “o capitalismo brasileiro nasce então com uma debilidade congênita, o que se expressa no caráter *atrófico* do capital aqui constituído, expresso em uma classe burguesa sem capacidade de levar a cabo os desafios do desenvolvimento capitalista”. A autocracia é resultado inevitável de tal debilidade, o que, para os autores, é elemento fatal do veto de uma sociabilidade burguesa de cunho moderno progressista.

Desta feita, embora a entrada das máquinas industriais nos processos produtivos brasileiros tenha sido tardia comparativamente às primeiras descobertas em termos de produção na Europa e na América, desde a República Velha o país foi crescentemente tomado por uma convicção de industrialização. Alimentada burocrática e tecnicamente, não houve, em momento algum, pelas forças predominantes, qualquer hesitação quanto a esta necessidade<sup>91</sup>. Com isto, esse “caleidoscópio de muitas épocas” do Brasil se incorpora às panaceias de um certo progresso que, em seu espectro de modernização, obscurece diferentes “formas de vida e trabalho, modos de ser e pensar” (IANNI, 2004a, p. 85). Novamente aqui se reflete a importância e razão do tema que abre

---

<sup>91</sup> Aqui, lembramos novamente da Teoria das Necessidades (Teoria N) cunhada por Guerreiro Ramos (2009).

historicamente este estudo, qual seja, o colonialismo que se converte em colonialidade e anula o não idêntico.

Este é o pano de fundo para a emergência da burocracia do poder no Estado brasileiro, que gira basicamente em torno dos eixos categoriais do capitalismo dependente e do nacional-desenvolvimentismo. Assim, enxergamos essas duas primeiras ‘estrelas da constelação do poder’ como elementos perpassando diferentes governos, incidindo em seus modos de gestão. Requer associar à sua análise o papel desempenhado pelos organismos criados para manter a hegemonia do poder, dos quais lembramos, em especial, o DASP, o ISEB e a CEPAL. Estas são instâncias que se relacionam transversalmente às nossas categorias e emergem, sobretudo, como mais uma das manifestações da Gestão Pública danificada, ao passo que determinam conceitualmente o processo burocratizante no objetivo de lhe conferir a maior consistência possível no nível do discurso formalizador.

Compreendemos que tais agências, responsáveis pela formação da hegemonia no Estado brasileiro, merecem uma desconstrução a partir da crítica social da burocracia do poder. Desse modo, à medida que damos vazão ao antissistema pela dialética negativa, o ímpeto de sistema que representam pode ser incisivamente questionado. Isso porque nossa tarefa é abarcar tais instituições não de modo acrítico como instâncias que preenchem o papel de conformação ao discurso oficial, mas desnaturalizar os mecanismos de seu funcionamento. Portanto, analisá-las criticamente remete à sua crucial importância num momento histórico em que o Estado firma o atendimento aos apelos dos mandos e desmandos do capitalismo imperialista, novo leme aos destinos da nação tupiniquim.

### **5.1.1 Burocracia do poder: reformas inacabadas e órgãos propulsores**

Ao relacionarmos a burocracia do poder não queremos remeter a uma obrigatoriedade de que todo poder tenha como pré-condição uma burocracia, mas nos referimos especificamente à burocracia existente no desempenho do poder no Estado brasileiro, cujo avanço se mostrou pelas reformas e existiram órgãos que as efetivaram e promoveram. Também não distinguimos a burocracia entre aquela que serve ao poder ou outra que poderia estar a serviço das organizações, mas elencamos sua dinâmica interna como parte de uma relação dialética em meio ao social e a organização do Estado.

Segundo Oliveira (2005), na quase totalidade das teses elaboradas pelos pensadores sociais e intérpretes brasileiros, a nossa trajetória permanece marcada pela incompletude. E assim têm sido na gestão contemporânea do Estado desde a ditadura de Getúlio Vargas, perpassando por Juscelino Kubitschek e os governos militares, até as reformas mais recentes. A alusão da autora ao “ufanismo verde-amarelo”, compreensão de Marilena Chauí, nos lembra que nosso presente é permeado por uma ideologia atrasada de encontro entre passados que visam a uma construção identitária perigosamente homogênea.

Este é o contexto característico das primeiras décadas do século XX no país, demarcadas por “surto de desenvolvimento político-econômico e sociocultural, inicialmente ainda sob influência do imperialismo inglês e posteriormente sob a influência do imperialismo norte-americano” (IANNI, 2004a, p. 158). Esta última tendência invade o país mais precisamente a partir da década de 1930. Naquela conjuntura, o papel decisivo do Estado, desempenhado pela burocracia ou tecnoburocracia no aparelho de gestão do Estado força outra feição ao país, necessariamente a que mais convém à manutenção do poder das classes dominantes.

A faceta que então assume o Estado nacional decorre essencialmente do capitalismo dependente desenvolvido no Brasil, visto que é nesse momento que “as forças econômicas passam a se agrupar em torno de um projeto de modo de produção diferenciado do até então vivido nos três séculos de *status* colonial” (MENDES; GURGEL, 2013, p. 108-109). Internamente, a economia brasileira é propulsionada, porém, sempre articulada com interesses externos, o que deixa clara a relação heterônoma para com as potências hegemônicas (MENDES; GURGEL, 2013). Fernandes (1975) dá especial atenção ao capitalismo dependente considerando-o uma categoria fundamental aos rumos do tipo de desenvolvimento que se configurou no país, peculiarmente traçado pelo desinteresse em conquistar qualquer autonomia social ou política, mas como apenas uma evolução dos moldes perpetuados pelas antigas classes senhoriais. Ele se refere ao capitalismo dependente como um modelo concreto neocolonial que passa a vigorar em toda América Latina:

Esse modelo reproduz as formas de apropriação e de expropriação inerentes ao capitalismo moderno (aos níveis da circulação das mercadorias e da organização da produção). Mas, possui um componente adicional específico e típico: a acumulação do capital institucionaliza-se para promover a expansão concomitante dos núcleos hegemônicos externos e internos (ou seja, as economias centrais e os setores sociais dominantes). Em termos abstratos, as aparências são de que esses setores sofrem a espoliação que se monta de fora para dentro, vendo-se compelidos a dividir o excedente econômico com os agentes que operam a partir das economias centrais. De fato, a economia capitalista dependente está sujeita, como um todo, a uma depleção permanente de suas riquezas, (...) [que] se processa à custa dos setores assalariados e destituídos da população, submetidos a mecanismos permanentes de sobre-apropriação e sobre-expropriação capitalistas (FERNANDES, 1975, p. 45).

Integrante de uma teoria do desenvolvimento capitalista, o conceito de capitalismo dependente de Fernandes (1975), introduzido também no capítulo anterior, converge ao capitalismo monopolista, de modo que neste entendimento

se inclui o papel da luta de classes. Além da sobre-expropriação capitalista, a reprodução da dependência se dá pela burguesia local enquanto sócia menor desse sistema, favorecendo a monopolização do capital. Esta monopolização se torna objeto do Estado, configurando-se, mais adiante, no capitalismo monopolista de Estado. Segundo Coutinho (1984, p. 165-166), o capitalismo monopolista de Estado seria o que os economistas burgueses chamam de “era keynesiana”. Corresponde a um momento em que o Estado passa a “‘tutelar’ os interesses do capital em seu conjunto, colocando-se frequentemente em choque com aqueles setores capitalistas singulares que (...) entram em contradição com a máxima reprodução possível do capital social global”.

Consequente dessa inclinação do Estado, Coutinho (1984) ressalta que se cria uma ampliação do seu aparelho executivo e uma crescente autonomia em que a burocracia assume o lugar de um corpo à parte e acima da sociedade, capaz de lhe impor suas decisões. Tais elementos apresentam-se como pressupostos na emergência da modernização do período industrial do Brasil, capitaneado pelo próprio Estado e que sufoca as desigualdades e as singularidades em detrimento dos propósitos desenvolvimentistas. Com isto, a Gestão Pública segue pela planificação organizada, atendendo aos anseios das classes dominantes em transformar o país em espelho do espectro globalizante. Este processo se desencadeia a partir de uma dinâmica em que o Estado reivindica a força e segura as rédeas do crescimento do país, impondo-lhe um ritmo mais incisivamente predeterminado pelos ditames burocráticos, os quais a partir da Revolução de 1930 encontram um momento de aceleração jamais visto nos horizontes da Gestão Pública nos cem anos precedentes da história do Brasil<sup>92</sup> (COSTA, 2008, p. 841).

---

<sup>92</sup> Com base em Edmundo Campos, Paiva (2009) expõe alguns números do crescimento da burocracia no país: de 37.644 pessoas em 1920 que ocupavam cargos na indústria, este volume aumentou para 215 mil pessoas em 1950, representando 7,7% da população brasileira naquele momento. Ao crescer as pessoas que ocupavam cargos burocráticos

Ao contrário de ser um processo revolucionário de fato, pelas mãos dos despossuídos ou sua vanguarda política, o que houve foi apenas uma substituição de poder, que das mãos do poderio agrário passou às da dominação industrial, ao que Bresser-Pereira (1985, p. 31-32), porém, atribui um sentido revolucionário:

A Revolução Industrial Brasileira tem início nos anos trinta devido à conjugação de dois fatores principais: a oportunidade econômica para investimentos industriais, proporcionada paradoxalmente pela depressão econômica, e a Revolução de 30 [cujo significado] é o de ter apeado do poder a oligarquia agrário-comercial brasileira, que por quatro séculos dominou o Brasil. (...) Como a Proclamação da República de 1889, a Revolução de 30 foi antes de mais nada uma revolução da classe média (...), foi uma revolução vitoriosa no tempo (...), marca uma nova era na história do Brasil, havendo estabelecido as condições políticas necessárias para a Revolução Industrial Brasileira.

Esta nomeada ‘revolução’, também vista por outros autores nos mesmos moldes de Bresser-Pereira<sup>93</sup>, na realidade carregou um cunho *contrarrevolucionário*, iniciando a reconfiguração do lema “ordem e progresso”. A ele foi conferido, paulatinamente, um novo desdobramento pela ideia de “segurança e desenvolvimento”, que será abertamente empregada pelos governos militares a partir de 1964 (IANNI, 2004a, p. 224). Referindo-se a este período, Mendes e Gurgel (2013, p. 111) avaliam que “nesse movimento foi usado o poder do Estado como instrumento, tanto para reprimir as ameaças de subversão da ordem, usando a violência ou a intimidação, quanto para

---

no Estado, tem-se o funcionalismo federal com 65.533 indivíduos em 1920 e 381.202 em 1965. O autor desconsidera as administrações estaduais, municipais e os militares.

<sup>93</sup> Quanto a interpretações como essa de Bresser-Pereira, geralmente destituídas de espírito crítico por exaltar o papel técnico da eficiência, nos parece importante dar-lhes vazão ao longo do nosso trabalho para explanar o contraditório. Conforme aponta Ianni (1991, p. 21), isso também é significativo para a compreensão da essência das coisas, porque “à medida que [as pessoas] falam, que dizem apenas o que querem (...) revelam também as relações e as estruturas mais íntimas das situações e problemas. Neste ponto, as pessoas podem aparecer como personagens e a história pode adquirir os seus movimentos reais”.

estabelecer uma relação mais íntima com o capitalismo financeiro internacional”. Tal dinâmica passa a ser operada com a adoção de novos métodos de gestão típicos da burocratização do Estado nacional moderno.

Isto nos remete ao que Poulantzas (2007, 1985) qualifica como um *totalitarismo moderno*. Ele ocorre quando o Estado se legitima ao representar a unidade do povo-nação e assume uma identidade que, embora divergente do poder absolutista, lhe garante um funcionamento específico de Estado capitalista. Reforçando nossos achados sobre a colonialidade, este percurso deságua na conversão ao sistema que Santos (2013) qualifica como “globalitarismo”<sup>94</sup> e Faria (2009c) semelhantemente lista como “globalismo”, que se constitui no

processo recente de globalização que ocorre sob o comando de um modelo imperialista de expansão do capital, tanto na esfera da produção do valor, como na da realização e da circulação (...). Atualmente, a globalização, facilitada pelas tecnologias (...) ocorre sob os auspícios do sistema de capital, que possui os *headquarters* das suas unidades empresariais nos países ditos desenvolvidos, cuja ação política imperialista se impõe inclusive nas instâncias regulatórias (...), financiadoras (...), especulativas e da infraestrutura de circulação de mercadorias e de capital (FARIA, 2009c, p. 21).

Adorno e Horkheimer (1997) nos advertem sobre a crítica do esclarecimento que, em seu totalitarismo, leva à exacerbação de um Estado capitalista como manifestação derradeira, o que Adorno (2009) entende como elemento inerente à ideia de sistema. Daí o fundamento de seu pensamento antissistema como um espaço do não idêntico ou “refúgio da liberdade”

---

<sup>94</sup> Termo criado por Milton Santos para expressar a nova ordem mundial vivida na contemporaneidade. Enquanto para Santos (2013, p. 23) a globalização é “o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”, o globalitarismo é a associação que se dá, em meio a essa dinâmica, a um novo totalitarismo, qualificado por ele de fundamentalismo do mercado, que demarca um sistema de perversidade legitimado pelo dinheiro. Esse fundamentalismo está calcado no estado mínimo, que pode tornar-se máximo quando necessário, dependendo das oscilações do capital, servindo o Estado apenas como um instrumento a serviço da supremacia capitalista.

(SCHÜTZ, 2012a) ao anunciá-lo como alternativo às feições capitalistas. Na sua típica feição de sistema, subjugando qualquer manifestação contrária, “o capitalismo monopolista no Brasil, não precisou construir seu Estado adequado, mas se limitou a herdar e modificar parcialmente o Estado autoritário preexistente” (COUTINHO, 1984, p. 171). As provas históricas disso é que referimos, adiante, nos diferentes reformismos do Estado brasileiro.

Assim, à medida que o momento inicial de industrialização no Brasil se associa intimamente à dimensão político-burocrática do Estado, em seu caráter capitalista contemporâneo o Estado cumpre o mais perfeito estereótipo da ideia adorniana de sistema totalitário. Isso porque o poder emanado da constelação em tela é o que garante a condução ordenada e sem intercorrências ao almejado desenvolvimento, evitando-se que o país ‘descarrilhe dos trilhos’ do progresso, tão somente visto como sinônimo de desenvolvimento econômico:

Mais que *progresso* ou *evolução*, o *desenvolvimento* torna-se o fim último da ação estatal, supõe colocar todos os instrumentos e meios para a consecução de um objetivo bem definido: o crescimento da economia (e não mais a evolução moral ou intelectual). Por meio dele o Estado atua indo em direção a um ideal futuro de sociedade, inclusive tornando-se pré-requisito para melhorar a distribuição de renda e afirmar valores como soberania nacional e igualdade social (FONSECA, 2012b, p. 68).

A forma pela qual o Estado brasileiro operacionaliza esse processo é justamente instituindo novas estruturas político-burocráticas. Nisto constituem as alterações prussianamente efetivadas no Brasil, cujo caráter se estende até a recente reforma do Estado, após a chamada redemocratização dos anos 1980. A diferença entre as três principais reformas (1930, 1967 e 1995) é que as duas primeiras se deram pela égide de governos autoritários e a mais recente não, o que não impede de pensá-las, em seu conjunto, como expressões de negação das singularidades nacionais, uma vez que convergem aos mesmos fins de manutenção da ordem capitalista, embora se utilizando de meios diversificados.

Assim, no conjunto dos anúncios burocratizantes, as mudanças são realizadas em detrimento das camadas historicamente desfavorecidas, desfazendo de suas necessidades.

Desta feita, ancorada no conhecido pretexto de combater o patrimonialismo e suas mazelas (clientelismo, coronelismo, favoritismo, personalismo e mandonismo), a Era Vargas torna-se, então, o marco inaugural de burocratização do Estado brasileiro, que adere a um formato de poder político até então inigualável. Contudo, seu ideário modernizante atende, na realidade, aos propósitos também já enumerados no quarto capítulo, com base nas análises de Souza (2000, 2011).

Isso funciona pela convergência das duas primeiras categorias que elencamos, cujas peculiaridades político-sociais dos governos autoritários se traduzem, por sua vez, nas esferas de abordagem inerentes que apontamos, sendo as personificações do tenentismo<sup>95</sup> e do populismo<sup>96</sup> delineadoras de uma especial configuração do Estado nacional. Doravante, nos decênios de 1930 a 1950 o nacional-desenvolvimentismo se delineia nos governos de Getúlio Vargas, primeiro estadista populista brasileiro, embora o desenvolvimentismo já tivesse sido configurado em seu governo no estado do Rio Grande do Sul, em 1928 (FONSECA, 2012a). Ele se tornou um guia para as ações governamentais, embasadas em políticas conscientes e deliberadas. Segundo Fonseca (2012a, p.

---

<sup>95</sup> Os tenentes eram líderes militares oriundos da revolta de 1922, mas que continuaram influenciando até o primeiro governo Vargas, comprometendo-se com as reformas autoritárias (COSTA, 2008).

<sup>96</sup> “O populismo – constante de medidas concretas de governo, de uma ideologia, de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social, de uma *linguagem* e de uma *cultura* – afirmou-se entre o final do Estado Novo e o golpe de 64, embora seus antecedentes venham pelo menos da Revolução de 30. Há consenso de que foi, sumariamente, a forma política assumida por nossa sociedade de massas, legitimando a sua entrada nas estruturas de poder e funcionando como mecanismo de sua politização” (SANTOS, 2005, p. 54). O populismo, como um dos elementos mais emblemáticos de manipulação das massas no Brasil, também é abordado por Francisco Weffort (2003), em sua obra *O populismo na política brasileira* e por Octávio Ianni (1994), em *O colapso do populismo no Brasil*.

23), são quatro as correntes de ideias que antecederam o desenvolvimentismo e depois se associaram para fundamentá-lo: “a dos nacionalistas, a dos defensores da industrialização”, a “dos intervencionistas pró-crescimento” e, por fim, “a do positivismo”.

Já o nacionalismo, manifesto no período colonial por meio de atos de rebeldia contra Portugal (FONSECA, 2012a), encontra espaço como abordagem típica do Estado Novo (1937-1945), que investe nele culminando economicamente na expansão industrial. Tragtenberg (2009) o considera uma ideologia da desconversa que, inicialmente, esteve associada ao integralismo de Plínio Salgado<sup>97</sup>, o qual mantinha como prerrogativa conservar os interesses de diferentes grupos dominantes em detrimento dos movimentos sociais operários urbanos. No Estado Novo, Vargas primeiro captura para, depois, anular a ação dos integralistas, tomando a liderança industrial e criando o sindicalismo de controle, sendo que vários órgãos estatais são posteriormente instituídos, demarcando um intervencionismo que associou modelos autoritários de controle social (TRAGTENBERG, 2009).

Não foi contraditório a Getúlio Vargas adequar-se ao sistema requerido pelo capital, já que dispunha de um arcabouço em sua formação que dava vazão às intenções imperialistas. Segundo Fonseca (2012a), o positivismo marcante em sua formação inicial lhe imprimiu uma postura de inspiração hegeliana/teleológica, o que contribuiu para que Vargas elaborasse a autojustificação necessária (que veio a público por inúmeras vezes) para capitanear as mudanças que desaguarão no desenvolvimentismo. Este se tornou

---

<sup>97</sup> Calil (2005, p. 122) analisa o integralismo de Plínio Salgado como “um movimento claramente fascista na década de 1930 e passou por um processo de adaptação ao novo contexto político em 1945, tendo como base o que denominamos de “reorientação política”, através da qual, desde 1942, Salgado buscou ressignificar alguns conceitos da doutrina integralista de forma a apresentá-la como democrática, omitindo ou abandonando suas características abertamente fascistas”. Além deste autor, o integralismo foi anteriormente objeto de pesquisa de José Chasin (1978), em sua obra *O integralismo de Plínio Salgado*.

um projeto que assumiu uma configuração utópica de felicidade, que apenas poderia ser materializado pela instituição da razão burocrática no Estado, em que a vertente política da doutrina positivista também conferia as devidas bases ao intervencionismo.

Este se constituía no projeto mais amplo visado pelo desenvolvimentismo e convergia, de acordo com Fonseca (2012a), ao liberalismo, no tocante à ortodoxia econômica, potencializando a cega visão economicista<sup>98</sup>. Responsável pelo isolamento das condições econômicas das políticas, esta ótica firmou-se como modelo de condução do Estado, que Oliveira (2003, p. 30) não hesita em criticar como um “vício metodológico que anda de par com a recusa em reconhecer-se como ideologia”. Desta tendência emana o primeiro marco da reforma do Estado no Brasil, mas que se estende às demais.

#### **5.1.1.1 O primeiro marco burocrático-reformista**

Bastos e Fonseca (2012, p. 9-10) consideram que “o legado da Era Vargas é inseparável das instituições que ajudaram a direcionar o desenvolvimento econômico e social posterior do país”, cujo empenho era justamente a centralização do Estado. Daí o papel do DASP (Departamento

---

<sup>98</sup> O discurso economicista invisibiliza os conflitos sociais, reduzindo, na avaliação de Souza (2011), os indivíduos a agentes racionais calculadores, o que os abstrai de seu contexto social. Como resultado, tem-se um deslocamento da divisão de classes – o que acontece inclusive quando o economicismo pensa o princípio do processo de competição social como sendo na escola, quando na realidade ele já é encaminhado pelas próprias culturas distintas de classes –, a qual é percebida apenas como produto da renda, camuflando a gênese da desigualdade e sua reprodução no tempo pela cegueira quanto às heranças imateriais. Souza (2011) avança qualificando a visão economicista como a predominante no senso comum do mundo moderno em geral. No contexto nacional é decorrente de nossa modernização seletiva, como assevera o autor, ao que poderíamos arriscar acrescer que provavelmente a acentuada crença nos pressupostos liberais economicistas se dê também devido a grande carga ideológica impressa pelo período varguista que, em seu ideário de desenvolvimento afetou singularmente a vida do cidadão comum brasileiro.

Administrativo do Serviço Público), primeira e principal agência propulsora do desenvolvimento de tipo prussiano no Brasil. O DASP mereceu atenção de diversos autores, dos quais destacamos Wahrlich (1974, 1984), Bariani Jr. (2010) e Abrúcio, Pedroti e Pó (2010).

Criado em 1938, o DASP, que teve inspiração tanto no serviço público norte-americano como no modelo weberiano de burocracia, é o principal órgão burocrático do primeiro marco reformista da Gestão Pública brasileira e a mais importante instituição que ancorou sua sistemática modernizadora. Na segunda metade de seu primeiro governo ditatorial – que perdurou de 1930 a 1945 –, Getúlio Vargas vale-se do modelo propalado via DASP para inserir o país no que considera uma grande reforma administrativa, centrada em três eixos: (i) a expansão do papel do Estado para aumentar sua intervenção econômica e social; (ii) a criação de uma estrutura institucionalmente conveniada ao mérito e ao universalismo (cuja marca patente é a instituição de concursos públicos pela Constituição de 1934); e (iii) a criação de uma burocracia que, em seu meritocratismo, profissionalismo e universalismo se constituiu no motor da expansão desenvolvimentista, sendo “a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala” (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 36).

Embora quisesse, a função técnica do DASP não escondia os problemas de ordem política da implementação de um modelo autoritário e centralizador pelo Estado Novo. Ao mesmo tempo em que o órgão fomentou as autarquias, fundações e outras instituições sob o pretexto da descentralização, o Estado varguista intervia nas atividades econômicas consolidando o DASP como instrumento assegurador dos propósitos do governo. Assim, de teoricamente neutro em sua técnica, na prática o DASP controlou administrativamente todo o emaranhado decisório do Estado, assumindo um importante papel de controle político via racionalidade burocrática, acabando por distanciar o governo da

sociedade. A partir disso Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 41) concluem que “a primeira grande reforma do país não envolveu negociação com a classe política e os setores sociais, de modo que o paradigma reformista vencedor foi totalizante e autoritário”. Segundo os autores, isso foi convenientemente justificado pela necessidade de separar a administração da política, pois esta, em seu clientelismo, carecia abandonar os moldes atrasados do patrimonialismo.

No entanto, a política de gestão de Getulio Vargas não deixou de ser menos tacanha que a do patrimonialismo precedente, pois manteve igualmente a lógica clientelista no momento em que permitiu o insulamento burocrático<sup>99</sup> do DASP pela preservação de seus protegidos. Como resultado, o modelo daspiano alcança a modernização administrativa sem uma reestruturação radical, mas com adaptações a grupos de interesses, o que o consolidou por uma administração paralela, estratégia que segue para além do DASP e se amplia no governo de Juscelino Kubitschek (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Isto é uma mera adequação a uma sistemática de planejamento do Estado que esteve, via DASP, diretamente ligado ao desenvolvimento capitalista. As possibilidades de sua intervenção são interconectadas aos arranjos de classe e à conjuntura externa e interna ao Brasil daquele momento, margeando uma introdução fragmentária da técnica (BARIANI JR., 2010). Ao final, no seu ímpeto modernizador, o DASP teve contribuições que permitiram algum avanço na Gestão Pública, porém a administração burocrática não vingou, parecendo um modelo abstrato, não porque “seus princípios seriam totalmente inadequados às nossas circunstâncias, mas sim porque nossas instituições não ‘pairam no ar’, mas se inserem em nossa sociedade” (BARIANI JR., 2010, p. 60).

---

<sup>99</sup> Gouvêa (1994) refere que o termo *insulamento burocrático* emerge na teoria organizacional para definir o comportamento do núcleo técnico do Estado, que passa a se proteger de outras organizações e do público por meio de agências ou burocratas, minimizando ou se isolando da penetração dos interesses sociais e políticos na administração do Estado.

Contraditoriamente à dinâmica funcional firmada no Estado, que andou de mãos dadas com seu caráter autoritário, recorria-se às bases do povo para alcançar legitimação. Neste sentido, diversos fatos históricos revelam o quanto a condução da Gestão Pública brasileira está demarcada por governos populistas<sup>100</sup>. Calil (2005, p. 103) destaca que “o populismo corresponde a um projeto hegemônico conduzido pela burguesia industrial, que hegemonizou vastas parcelas da pequena burguesia e do proletariado e colocou o Estado a serviço de uma política de industrialização”. Portanto, não deixava de ser uma manifestação de um Estado burguês que integrava uma dada

política salarial, sindical e previdenciária (...), construções urbanas; o favorecimento da diversificação da economia, principalmente pela (...) ‘industrialização substitutiva de importações’; o acesso relativamente fácil de direções sindicais pelegas às antecâmaras do palácio do governo (...). Assim, o populismo tendia a articular um sistema de poder composto da seguinte forma: aparelho estatal, segmento do sistema partidário e o conjunto do sindicalismo (IANNI, 2004a, p. 299).

Diante desta qualificação, não estranhamente o populismo é marca patente do governo de Getúlio Vargas, que exacerba o nacionalismo, reforçando a crença de que seu projeto integraria políticas antiimperialistas ao Estado. Posteriormente, o populismo se amplia no governo de Juscelino Kubistchek, que omite a subordinação ao estrangeiro na execução do seu Plano de Metas planejador que promulgava o avanço de “cinquenta anos em cinco” no país. Também o curto governo de Jânio Quadros, vigente entre janeiro e agosto de 1961, segue pela ótica populista, adaptando as estratégias desenvolvimentistas do Estado ao capital internacional. Próprio a este período populista, portanto, era o desvio da atenção teórica e da ação política do problema da luta de classes, acobertando o agravamento que sofriam as classes subalternas, constituindo-se

---

<sup>100</sup> A propósito, ver as obras de Ianni (1994) e Weffort (2003).

esta numa clara contribuição da teoria do subdesenvolvimento quando assenta as bases do desenvolvimentismo (OLIVEIRA, 2003).

Somando-se a isso, na sequência do legado de Vargas, os governos seguem amparados por sustentáculos institucional-ideológicos responsáveis por manter o clima nacional aceitável à industrialização. Se justificável para a modernização do país, padeceu, contudo, dos vícios de origem da produção capitalista, visto que concebida e implementada à revelia das classes subalternas, configurando-se como uma razão técnico-instrumental marginalizadora do que novamente podemos entrever como o não idêntico.

É através do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), que podemos localizar também como instância decorrente da evolução do primeiro marco reformista da Gestão Pública brasileira e que coabita com o DASP, que o nacionalismo evolui ao grau de ideologia nacional. Instituído por João Café Filho, sucessor de Getulio Vargas na presidência, o ISEB já encontrava lastro em Vargas, tendo em vista ser um órgão sucessor do IBESP (Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política).

Segundo Toledo (1997), o ISEB foi uma instância nascida da interferência da intelectualidade carioca, o “Grupo de Itatiaia”, no governo nacional, sob a pretensão de assessorar na criação de hegemonia ao Estado capitalista nacional. Firma-se como órgão burocrático do Estado em 1955, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, ramificando-se em dois conselhos e na diretoria executiva. Passou a se constituir oficialmente na instância propulsora da modernização brasileira, como uma verdadeira “fábrica de ideologias”, denominação que Toledo (1997) confere ao seu conjunto doutrinário, que serviu, sobretudo, ao nacional-desenvolvimentismo. Assim, no momento em que o governo de Café Filho dá lugar ao de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o ISEB tornou-se um importante *think-tank* de elaboração da ideologia nacional-desenvolvimentista. Mas Kubitschek o considerou apenas

inicialmente, pois acabou se opondo ao nacionalismo isebiano, internacionalizando a economia no processo de seu governo.

Embora apareça como uma unidade, o ISEB integrou amplas polêmicas em suas fases, pois “os isebianos<sup>101</sup> não provinham da mesma matriz teórica, não bebiam na mesma fonte de teorias e propostas políticas” (VALE, 2006). Iniciou com uma perspectiva que preservava um perfil de centro-esquerda (condenando o imperialismo norte-americano), até cumprir a função de munir uma parte da burguesia brasileira que se tornaria internacional para, por fim, ser demovido do seu poder de influência pelos golpistas da ditadura, em 1964 (TOLEDO, 1997). Assim, em seus nove anos de existência, ao modo de cada um de seus integrantes, essa instituição funcionou para construir a ideologia da identidade nacional, mas também à propagação de ideias antissistema, tal como exemplificamos no capítulo anterior ao referirmos o conteúdo do último ISEB, de interação com as massas e de feição esquerdizante<sup>102</sup>. Porém, quando a tônica era a busca comum da prosperidade pelo desenvolvimento, o ISEB pertence a um período da história de quase total ausência do debate político público (VALE, 2006, p. 222).

Exemplo do caráter eclético do ISEB é a atuação de Guerreiro Ramos, que anteriormente servira ao DASP, tendo no ISEB igualmente se dedicado à

---

<sup>101</sup> Segundo Caio Toledo (1997), dentre os principais nomes do ISEB estão: Helio Jaguaribe, Cândido Mendes, Alberto Guerreiro Ramos, Roland Corbisier, Nelson Werneck Sodré, Álvaro Vieira Pinto, Celso Furtado, Ignácio Rangel, Roberto Campos, Wanderley Guilherme dos Santos e Joel Rufino dos Santos.

<sup>102</sup> Toledo (1997) destaca três fases no percurso do ISEB: (i) uma primeira de curta duração, em que o instituto abarcava manifestações ideológicas ecléticas e conflitantes; (ii) uma segunda, em que a ideologia nacional-desenvolvimentista era hegemônica, período correspondente ao governo juscelinista; e (iii) a terceira, em que a ideologia anterior sofre um decréscimo, produzindo-se estudos sobre as contradições sociais do país, havendo uma franca adesão às frentes políticas nacional reformistas. Esta última fase se inicia no último ano do governo de Juscelino e teve como mentores Álvaro Vieira Pinto e Nelson Werneck Sodré, perdurando pelo governo de Goulart até o golpe civil-militar, quando suas atividades foram forçosamente encerradas (TOLEDO, 2005, p. 152).

defesa da ampliação tecnológica quando trata da industrialização como categoria sociológica necessária ao debate nacional. A industrialização seria, para Guerreiro Ramos (1957, p. 110), uma categoria essencial do “processo civilizatório brasileiro”, de modo que ele naturaliza a migração do homem do campo às cidades como “um resultado inevitável do desenvolvimento econômico”, que angariaria níveis mais elevados de saúde e bem estar social como seus efeitos. Ao refutar tendências paralisantes, contrárias ao momento acelerado das mudanças que se impuseram na década de 1950, Ramos (1957) constitui um padrão de pensamento isebiano que constrói argumentos perfeitamente úteis à propulsão do sistema capitalista. Contudo, podemos afirmar que seu pensamento, por vezes, oscilou à terceira fase do ISEB, apresentando, em outras ocasiões, aspectos mais localizados na esfera de um ‘progressismo esquerdizante’.

As elaborações do último ISEB, das quais focamos algumas no capítulo anterior, nos remetem, também, aos elementos da crítica antissistema de Adorno (2009), bem como de seu questionamento sobre o progresso (ADORNO, 1992a). No entanto, comparada à segunda fase, a dialética adorniana conflita com o pensamento isebiano, visto que este se encerra em pressupostos de equilíbrio e ordem para o desenvolvimento. Como demarca Garcia (1979, p. 28), ao referir o comportamento da Gestão Pública brasileira, o impulso à crescente heterogeneidade estrutural desconsidera o exame das “questões relativas ao conflito e ao poder enquanto coação ou coerção”, considerando-as “unicamente como autoridade burocrática”. Era o que o ISEB proporcionava em seus desdobramentos à fase desenvolvimentista do país, numa inclinação que podemos qualificar como alienante do quadro conjuntural da desigualdade brasileira.

Assim, do lado em que serviu ao Estado brasileiro como uma “instância da doutrina da adaptação” (ADORNO, 2009), observamos que o ISEB

corresponde duplamente à nossa análise constelatória. De uma parte, se firmou como órgão da burocracia do poder e, por outra, já antecipa, neste próprio conjunto analítico, a importância de construções ideológicas motivadas pelo Estado e que a retroalimentam. Ou seja, para a história brasileira como um todo e da Gestão Pública em específico, o ISEB representou, dentre as suas funções contraditórias, o papel de alimentar os desígnios prussianos, mas que, depois, suplantaram a própria instituição, combatendo e dissolvendo-a como uma exterioridade negativa ao projeto planejador. Visto não mais servir à constituição da ideologia da identidade, o ISEB passa, então, para o lado do não idêntico, numa demonstração da força impressa pela burocracia do poder.

O golpe de 1964 encerrou, definitiva e autoritariamente, as atividades deste grupo de intelectuais. O que se propunha, portanto, como ideologia reformista da classe dirigente que procurava modernizar o país é estancado e, paradoxalmente, no momento em que o capitalismo brasileiro irá tomar uma força até então nunca vista em nossa história (...). Apesar da justeza da crítica, seria difícil argumentar que esta ideologia serviu de algum modo para que se desse uma hegemonia da classe dirigente no país. Para que isso pudesse ocorrer, seria necessário que os trabalhadores internalizassem a ideologia produzida; a própria história se encarregou de eliminar, no entanto, essa possibilidade (ORTIZ, 2009, p. 47).

Motta (1979) acrescenta que “o desaparecimento do ISEB relaciona-se com o colapso do populismo, que criou um vácuo político, que só veio a ser preenchido pelo surgimento, em 1964, do Estado militar capitalista”. Mas antes de tematizar este período ditatorial cabe-nos observar o papel exercido por uma terceira instância de adaptação às demandas do sistema capitalista, especificamente as econômicas: a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). Em meio ao declínio do DASP e antes da institucionalização do ISEB é que, em 1948, surge a CEPAL. Como a própria

nomenclatura define, seu objetivo era auxiliar teórica e metodologicamente no desenvolvimento econômico da América Latina<sup>103</sup> (HAFFNER, 2002).

Sendo um órgão mais amplo e criado pelas Nações Unidas depois da Segunda Grande Guerra, a CEPAL influenciou diretamente a conduta dos órgãos internos nacionais. Seu foco principal residia no planejamento como princípio balizador da adequação do Brasil, qualificado como de economia periférica frente aos padrões europeus e americanos de desenvolvimento. A relação da CEPAL com os governos de Vargas e Kubitschek tornou-se inegável, motivando a criação de indústrias de base e de todo aparato de escoamento da produção nacional, mas negligenciando as especificidades brasileiras.

Diante de uma condução política e administrativa basicamente técnica, Haffner (2002) destaca que se acreditava estar criando as melhores condições para o progresso social e a autonomia nacional. Mas, a cada crise, o que acontecia era o inverso e o país era cada vez mais colocado em interdependência externa, distanciando-se paulatinamente da ideia de emancipação e autonomia próprias. A influência cepalina gerou este resultado, especialmente quanto ao Plano de Metas<sup>104</sup> de Kubitschek, que se utilizava imensamente do capital e da assistência internacional. Em suma,

---

<sup>103</sup> Em se tratando da CEPAL, os principais nomes que representam seu pensamento, de cunho estruturalista, são Raúl Prebisch, Celso Furtado e Rômulo de Almeida.

<sup>104</sup> Segundo Ianni (1991, p. 164), o Plano ou Programa de Metas englobava quatro setores econômicos: “energia, transportes, alimentação e indústria de base”, sendo a criação da indústria automobilística o de maior destaque. Brum (2009) acrescenta que também estava entre as prioridades a educação e a construção de Brasília. Ianni (1991, p. 161-162) avalia que o Programa surgiu da união de três processos: “a contínua ‘racionalização’ da política econômica governamental, devido à acumulação de experiências na elaboração e execução de planos (...); a ‘despolitização’ da técnica de planejamento, nos estudos e debates realizados por economistas e técnicos (...); e o reconhecimento por parte dos empresários e governantes dos países ‘desenvolvidos’, particularmente os Estados Unidos, de que a participação do Estado nas decisões e realizações ligadas à economia poderia ser uma garantia, em lugar de um risco, para seus investimentos”. Ancorado pela CEPAL, o Plano de Metas manifestava, no seu conjunto, proposições de diferentes setores da sociedade, mas, destituído de uma análise

a teoria da CEPAL, nos seus principais aspectos, foi amplamente utilizada nos governos Getulio Vargas e Juscelino Kubitschek. (...) [há] estreita ligação entre a teoria do desenvolvimento da CEPAL e a política brasileira da época, já que ambas esperavam atingir praticamente os mesmos objetivos. Apontava-se ainda para as grandes semelhanças existentes entre o discurso da instituição e o brasileiro; além da influência das ideias cepalinas no Brasil, no que se refere aos seus pensadores e aos órgãos implantados no país (HAFFNER, 2002, p. 225).

Em especial o DASP e a CEPAL eram órgãos que reuniam “autoridades do governo, empresários, militares nacionalistas e técnicos civis”, sendo seu elo o interesse pelo “bem comum do país, assim como o resguardo da economia nacional e das suas estruturas” (HAFFNER, 2002, p. 28). Em seu conjunto, as três instâncias – DASP, ISEB e CEPAL – podem ser apontadas como a alma do Estado de tipo prussiano no Brasil, edificador das grandes políticas *pelo alto*, tendo contribuído, respectivamente, nas esferas administrativa, política e cultural, e econômica, para que na gestão de diferentes governos houvesse a adaptação das camadas populacionais a um processo de modernização vertical e centralizado. A Gestão Pública desse período, marcada pelo insulamento burocrático, acarretou o êxito da grande indústria e, com ela, a ampliação do trabalho assalariado até os limites do crescimento econômico possibilitado pelo capital. Não havendo possibilidades de manifestações alternativas, o inchaço das zonas urbanas foi apenas um dos resultados negativos desses condicionamentos prussianos.

#### **5.1.1.2 O segundo marco burocrático-reformista**

É na Gestão Pública do Estado pós-golpe de 1964 que o aniquilamento do não idêntico experimenta proporções de um modo jamais visto. Em meio a

---

macroeconômica adequada, excluía “mudanças estruturais profundas como a reforma agrária, a reforma fiscal e tributária, a reforma cambial e a reforma administrativa” (BRUM, 2009, p. 235).

diversas medidas antipopulares<sup>105</sup> do regime, toma lugar a segunda grande reforma administrativa do Estado no Brasil do século XX, instituída pelo Decreto-Lei n. 200, de 1967, cujo resultado foi consolidar um modelo de gestão para o desenvolvimento. O Decreto prescrevia como princípios balizadores da Gestão Pública brasileira o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. Esses desígnios obviamente são decorrentes e assessorados pelos órgãos propulsores que elencamos anteriormente, que continuam tendo influência em alguma medida. Perante isto, instaura-se uma demarcação mais precisa dos princípios burocráticos, o que, conseqüentemente, é responsável por uma maior cisão entre Estado e sociedade civil.

Especificamente, as definições do Decreto residiam nos pontos: (i) distinção entre administração direta e indireta; (ii) fixação da estrutura do Poder Executivo federal; (iii) estabelecimento dos sistemas de atividades auxiliares; (iv) definição das bases do controle externo e interno e (v) definição de regras a um plano de classificação de cargos (COSTA, 2008; WAHRLICH, 1974). Em outros termos, suas características e conseqüências eram: (i) “descentralização administrativa”, com “flexibilização gerencial”, mas que sofreu o peso da patronagem; (ii) “previsão das formas de coordenação e controle das unidades descentralizadas”; (iii) fomento a um modelo administrativo paradoxal que supunha descentralizar, mas na prática acentuou a centralização (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 49-50).

---

<sup>105</sup> Deposição do presidente João Goulart e de alguns governadores, cassação de mandatos e suspensão de direitos políticos e de eleições, bem como a extinção de partidos e a maior centralização do poder do Estado são exemplos das medidas autoritárias adotadas (COSTA, 2008, p. 850).

Juntamente a esta pretensão de avanços burocráticos do modelo de gestão do regime militar, notadamente malsucedidos<sup>106</sup>, andou o autoritarismo dos sucessivos governos daqueles vinte e um anos, que protegiam os interesses do capital financeiro internacional. Dessa forma, neste período, compreendido como modernização autoritária e/ou conservadora, o Estado caminhava às custas de um sistema de alianças complexo e variado que incluía todos os componentes do bloco no poder: “a ditadura surgiu, assim, como a melhor solução possível para o macroproblema da reprodução do sistema de classes em sua globalidade. Dado esse passo, estava resolvido *em nome de quem* o poder estatal seria exercido” (MARTINS, 1977a, p. 215). Os arranjos burocráticos apenas correspondiam à execução deste poder ditatorial, em cujo pacto

a burocratização da elite governamental e o seu elevado grau de autonomia com respeito às classes e frações dominantes são fenômenos que decorrem diretamente da opção pelo padrão compósito de dominação burguesa; por outro lado, são fenômenos cuja efetivação requeria a reforma autoritária do regime político mediante a qual o poder estatal, “libertando-se” da sociedade, passava a ser exercido autocraticamente sobre o sistema de classes em seu conjunto (...). Incapaz de *dirigir* e, ao mesmo tempo, precisava continuar *dominando*, a burguesia não tinha outro recurso senão o de utilizar o elemento fardado como pessoal governamental (...). A verdade é que a coalizão internacional-modernizadora, tendo se assenhoreado do poder por meio desses métodos atípicos, não tomou qualquer providência para normalizar a situação (...), utilizou-se do Estado (...) não só para criar condições materiais mais favoráveis à dinâmica da acumulação dos grupos monopolistas e do capital estrangeiro, como também para coagir diversos integrantes do bloco no poder (...). Fez, em suma, o que lhe deu na telha (MARTINS, 1977a, p. 217-220).

---

<sup>106</sup> O Decreto deixou como sequelas a reprodução das práticas anteriores, patrimonialistas e fisiológicas, por franquear o ingresso de servidores sem concurso público, bem como negligenciou a Administração direta ao priorizar a indireta, o que significou desatenção ao núcleo estratégico do Estado (COSTA, 2008, p. 855).

Diante disso, a ditadura militar é uma das evidências mais contundentes da recusa e cerceamento do não idêntico na Gestão Pública do Brasil contemporâneo. Ela se constitui numa espécie de explosão hipertrófica dos processos de danificação da Gestão Pública, historicamente conjurados, cuja reparação o Estado jamais priorizou por um enfoque antissistema ou do não idêntico.

Esse trágico capítulo da história brasileira prova estar diretamente relacionado ao fenômeno do bloco no poder inserido no sistema capitalista, apontado por Poulantzas (2007), em que repercutem os efeitos da coexistência de domínio político entre classes e frações de classes. Tal conformação restringe-se a certos limites, os quais, no Brasil, receberam apenas a feição possível por esta “unidade contraditória particular de classes ou frações de classes” (POULANTZAS, 2007, p. 302). Daí que a interferência no nível das práticas políticas hegemoniza e monopoliza a conformação estatal a interesses de frações da classe dominante, que podem ser originárias da própria burguesia financeira, ou da latifundiária ou da industrial, como assinala Poulantzas (2007). Lembramos que no Brasil, continental em extensão, um olhar histórico merece ser empreendido no caso da burguesia latifundiária, responsável por grande parte da cota das desigualdades desde o colonialismo e, por conseguinte, das práticas sucessivas de dominação e negação do não idêntico<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Conforme Ianni (2004a, p. 222), no início do Estado-nação brasileiro, sob o poder monárquico (1822-1889) predominavam os interesses do bloco agrário da cana e do café. Já pelo Estado oligárquico (1889-1930), era ainda o bloco agrário vinculado ao café que predominava. No Estado populista (1930-1964), que se forma nos sete primeiros anos desse período e, depois, na ditadura do Estado Novo, vingam os interesses do bloco industrial-agrário. Somente a partir de 1964 é que se identifica o bloco industrial, financeiro e monopolista estrangeiro. No entanto, segundo o autor, sempre houve atrelamento aos imperialismos inglês, alemão ou norte-americano. Atualmente, quanto ao bloco no poder, não podemos descartar a influência da bancada ruralista no Congresso Nacional, uma fração da classe burguesa que reflete a presença histórica direta e indireta da realidade latifundiária, sempre presente ao longo dos mais de 500 anos do Brasil.

Seguindo essa identidade verticalizante, a reforma imputada no Estado pelo Decreto-Lei n. 200 tanto visava aos interesses econômicos, especialmente os do capital estrangeiro, que Delfim Netto assume o Ministério da Fazenda em 1967 e nele permanece por sete anos na execução do chamado “milagre econômico” (1968-1973). Fundamentado na mais agressiva ortodoxia monetária, o economista objetivava o crescimento de um ‘bolo’ cujas fatias nunca foram divididas entre a maioria despossuída da população<sup>108</sup>. Assim, deste ‘milagre’ os brasileiros ‘comuns’ nem viram o santo, uma vez que as decisões governamentais beneficiaram a poucos membros das classes dominantes e se concretizaram à revelia das reais necessidades das massas empregadas pelo capital.

Neste diapasão de desenvolvimento econômico via economicismo, Codato (1997, p. 36) analisa a burocracia do nosso Estado capitalista considerando importantes as variáveis: (i) de ação da *burocracia* que opera no aparelho do Estado, (ii) das *classes sociais* envolvidas na política econômica, (iii) das *lideranças políticas* abrangidas, (iv) das *alianças políticas* e (v) do *sistema estatal* em que operam estes atores. Em atenção aos aspectos políticos inerentes às agências de planejamento econômico, o autor se concentrou na última variável ao pesquisar a trajetória do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), atuante entre 1974 e 1981. Seus achados, naturalmente nada animadores, apontaram para um formato organizacional de “perversão tripla”:

---

<sup>108</sup> Diferentemente do enfoque desenvolvimentista histórico-estrutural da CEPAL, a Delfim Netto era atribuída a “Teoria do bolo”, que “conceitualiza um processo em que uma parcela do produto global da sociedade é subtraída do consumo e reinvestida no setor de bens de produção” (MARINELI, 2014, p. 21). Portanto, o país deveria seguir acumulando segundo condições estáveis de desenvolvimento, numa perspectiva linear e de Estado restrito à economia, havendo um momento dado em que fosse possível a divisão da riqueza produzida. Segundo Marineli (2014), esta se constitui numa visão *desistoricizada* e *despolitizada* do desenvolvimento econômico, primeiro por partir de referências internacionais como os EUA e o Japão e, segundo, porque desconsidera a luta de classes e se concentra apenas na resolução de gargalos na economia pela atuação do Estado, servindo a burguesia nacional.

fragmentação em feudos burocráticos, ocupação desses feudos e consequente perda de autonomia de suas burocracias e entropia derivada da ausência de uniformidade e coesão ideológica entre os nichos de poder ditatoriais. Disto, Codato (1997, p. 346) conclui

que a gestão da política econômica no Brasil pós-64 possa ser caracterizada como prisioneira de uma dupla disfunção institucional: ora é o personalismo que domina a organização estatal como única alternativa à burocratização “excessiva” das rotinas decisórias, potencializando a “balcanização” e o clientelismo, ora é a centralização autoritária do poder de Estado num núcleo relativamente independente no sistema institucional que deve racionalizar, desde cima, a atividade alocativa do Estado.

De um modo geral, as unidades administrativas ou órgãos propulsores desse segundo marco reformista eram mais difusos que aqueles do longo período anterior, mas oscilavam basicamente em prol do atendimento das demandas econômicas totalizantes dos governos militares. Assim, desde o Decreto n. 200/67 até a abertura democrática, o país percorreu várias etapas de ajustes econômicos, cujas dinâmicas se constituíram na expressão de uma Gestão Pública peculiarmente danificada pelo enfoque economicista<sup>109</sup>. Na realidade, esta é apenas uma expressão finalizadora do que aconteceu “ao longo da história da República, desde 1888-89 até o presente, e o poder estatal confunde-se cada vez mais com a economia política do capital, da acumulação capitalista” (IANNI, 2004a, p. 232). Nesta expressão, a única forma de conhecimento que se torna relevante é o técnico, pertencente à sociedade industrial, o qual, segundo Adorno (2009, p. 133), é abstraído das relações sociais de produção como se

---

<sup>109</sup> A respeito, Brum (2009) lista os seguintes processos de intervenção do Estado na economia no Brasil, como: o projeto do quarto governo militar de Ernesto Geisel (1974-1978), denominado Projeto Brasil Potência Mundial Emergente, o III Plano Nacional de Desenvolvimento, aplicado no governo Figueiredo, entre 1980-1985. Já no período de redemocratização surge o Programa de Estabilização da Economia Brasileira ou Plano Cruzado lançado em 1986, no governo Sarney, em cujo mandato também sucederam outros dois planos (o Plano Bresser, em 1987 e o Plano Verão, em 1989) e, por fim, o autor tematiza os planos da década de 1990 (Plano Collor I e II e o Plano Real).

fosse o único que governa a forma social, embora seja essa uma manobra teórica que encontra devida justificativa na dominação burocrática.

A marca patente desta faceta da danificação é a desconsideração da perspectiva social em favor do desenvolvimento econômico, pois o foco se constituiu em mediar interesses de equilíbrio estatal com a prospecção das grandes empresas. É daí que surge a ideologia midiática de sempre perguntar se a economia vai bem, mas sem nunca querer saber se o povo vai bem. Em sua essência, essa dinâmica revelou-se como o mais saliente recorte de uma totalidade autoritária disfuncional, reflexo do capitalismo excêntrico que se instalou nos meandros do Estado brasileiro. A partir disso é que evoluímos para uma imersão maior da lógica empresarial no Estado, através do reformismo gerencialista.

### **5.1.1.3 O terceiro marco burocrático-reformista**

O capitalismo nos moldes levantados tem seus recursos e abordagem refinada quando, na metade da década de 1990, como decorrente do discurso de redemocratização estabelecido no final dos anos 1980, toma conta do cenário nacional uma perspectiva alternativa na Gestão Pública. E anuncia-se a terceira grande reforma do aparelho administrativo do Estado brasileiro, que consistiu, basicamente, na adequação do discurso da gestão estatal aos padrões de governos internacionais, especialmente dos EUA e do Reino Unido. O Brasil passa a se adequar totalmente à realidade neoliberal imposta pela globalização, minorizadora do papel do Estado e maximizadora do capital privado.

A tendência da *Nova Gestão Pública* ou *gerencialista* tem como bases teóricas justamente o pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública (*public choice*), que formataram um conjunto de doutrinas administrativas desde a década de 1970, coniventes com a livre iniciativa, a produtividade e a redução da intervenção estatal na economia. Também como integrante do programa

gerencialista consta a difusão da “*cultura do management*” e uma incisiva crítica das organizações burocráticas, elementos que engendraram o movimento “reinventando o governo”, que fixou no Estado as ideias de eficiência e empreendedorismo (PAULA, 2005, p. 60). Esta tendência deu-se como um “tsunami” gerencialista quando adveio por uma cartilha neoliberal voltada a uma nova classe dirigente do Estado – os agentes financeiros e rentistas – que, como aponta Costa (2012), subverteu a burocracia pública às regras do mercado, posicionando-a contra o Estado.

Precisamos considerar de modo crítico os pressupostos da eficiência e da produtividade. Não são princípios novos, introduzidos pelo *new public management*. Compreendê-los dessa forma constitui-se numa ignorância histórica, pois estas são premissas tão antigas quanto as primeiras teorias das organizações que servem às grandes empresas lucrativas emergentes com a revolução industrial. Esses princípios apenas são repaginados e adquirem a “roupagem da moda”, sendo ideologicamente rerepresentados pela hegemonia anglo-americana, sem que possam, muitas vezes, ser vistos como enxertos de fora para dentro na lógica da ação do Estado brasileiro.

Precisamos compreender o marco introdutório da Administração Pública gerencialista também no seu ímpeto de reconfiguração burocrática no Brasil. Por isso tematizamos seus intuítos iniciais nesse subtópico, conduzindo a uma leitura crítica sobre a frustração de seus propósitos no tópico seguinte, em que analisamos o tecnicismo e o controle. Com isso, ensinamos, respectivamente, reflexões críticas sobre a vertente gerencial e a vertente societal, ambas abordadas por Paula (2005), cujos aspectos serão ampliados pela análise da ótica ideológica, em que aprofundamos seus constructos, no capítulo final da tese.

Explorando em maiores detalhes suas consequências para o Brasil, esse novo sistema de gestão levou ao que Paula (2005) refere como *novíssima dependência*, pois não abandonou a lógica de desenvolvimento dependente e

associado da década de 1960, apenas lhe conferiu outra roupagem, mais adequada às novas regras do capitalismo internacional. Para a autora, a reforma gerencial foi o desdobramento da visão pragmática do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que conciliou seu pragmatismo à ideia de desenvolvimento dependente e associado, cujos principais pressupostos centravam-se na abertura dos mercados e atração de investimentos externos. Com essa condução da Gestão Pública, passou-se a naturalizar ainda mais a exploração historicamente empreendida sobre o país, especialmente quando o Brasil também se ajusta ao *Consenso de Washington* e às tendências da *Terceira Via*, o que provocou uma onda de privatizações e terceirizações, bem como uma forte exaltação das organizações não governamentais como assessorias – se não que como substitutivas ou compensatórias – ao papel do Estado. Não é à toa que a maior parte dos estudos sobre essas temáticas datam desse período.

Paula (2005) destaca que o embasamento teórico da Nova Gestão Pública é associado aos antecedentes históricos do Brasil para ser implementado mediante uma aliança social-liberal nos anos 1990 e a uma abordagem consensual pragmática, voltada essencialmente à abordagem da crise fiscal. Operacionalmente, a reforma do aparelho do Estado de 1995 objetivou deslocar o papel da burocracia no Brasil. A ideia – meramente ideológica, porque sem lastro material – era superá-la, mas isto jamais aconteceu. Concentrou-se o processo decisório em gestores pragmáticos, apenas comprometidos com o objetivo da eficiência na gestão do Estado, numa continuidade mais rebuscada da visão economicista. Ocorreu que, ao mesmo tempo em que se perseguiu o intuito de direcionar a configuração do poder para outras frentes, em especial a econômica, fez-se nada mais do que reeditar o jogo, aparentemente neutro, da suposta separação entre política e administração.

O governo aplicou esta reforma instituindo o MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). Suas bases teóricas foram a

tradução possível do modelo da Nova Gestão Pública ou *New Public Management* à realidade brasileira, o que foi por nós levantado como um modelo que contribui para uma “Administração Pública Tupiniquim” (ZWICK et al., 2012), considerando textos de Bresser-Pereira e Spink (2003) e Paula (2005), entre outros. O modo de gestão a que se chega passa a ser uma conjunção de elementos históricos e do discurso da globalização, que essencialmente redundou numa maior incidência do capital especulativo sobre o país, embora tenha carregado o elemento social – mas, funcionando como uma de suas mais atraentes justificativas.

Portanto, a redefinição do papel do Estado na década de 1990 é marcada como a época em que se visou alterar profundamente os caminhos políticos da Gestão Pública brasileira. Elegeram-se, através do MARE, novos instrumentos de intervenção do Estado calcados em cinco diretrizes (institucionalização, racionalização pela avaliação estrutural, flexibilização com a criação de agências executivas, publicização pela viabilização das organizações sociais, e desestatização), que refletiam mudanças organizacionais, instituídas através da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, em junho de 1998 (COSTA, 2008).

Doravante, o que tem se consolidado como Estado gerencial é aquele que adota pressupostos semelhantes aos de uma burocracia flexível, que aceita a descentralização e recentralização, bem como a competição, em que o poder estatal é flexibilizado e está disperso (PAULA, 2005, p. 98). Os limites das ações do Estado se dão via contratos e os mecanismos de controle são sutis, o que a autora destaca como resultante de um Estado despolitizado e pouco democrático, incapaz de auxiliar na superação de conflitos sociais.

A Nova Gestão Pública apresentou, no conjunto global, cinco limitações importantes, como aponta a autora: (i) constituiu-se uma nova elite burocrática; (ii) o poder foi centralizado nas instâncias executivas; (iii) a transposição de

técnicas do âmbito privado ao público era inadequada; (iv) houve dificuldades na lida com a complexidade e a dimensão sociopolítica da Gestão Pública; e (v) houve incompatibilidade entre gerencialismo e o interesse público. Todas essas limitações incidiram sobre a realidade brasileira. Mas, especificamente decorrentes da peculiaridade nacional, o modelo apresentou como limites importantes: (i) centralização do processo decisório e desestímulo à participação social; (ii) ênfase nas dimensões estruturais da gestão, em detrimento da social e da política; e (iii) propagação de um modelo de reforma e de Gestão Pública que jamais fora implantado no país (PAULA, 2005).

Assim, embora promulgada, a emenda que instituiu esta terceira grande reforma jamais executou a avaliação estrutural. Igualmente, do projeto de agências executivas surgiu uma única agência (o Inmetro) e da proposta de publicização surgiram apenas cinco organizações sociais. Diante disso, percebe-se uma frustração até mesmo no intuito de atender adequadamente a reprodução capitalista, embora não possamos ignorar que a maior realização do MARE tenha sido, conforme Costa (2008), a privatização de empresas estatais, reforçando a ideia neoliberal do Estado mínimo, acentuada desde o governo Collor.

Essa reforma tampouco considerou a alteração das causas da desigualdade brasileira, pois se instituiu como um novo movimento de negação do não idêntico ao negligenciar o desenvolvimento social no país. Paula (2005) dispõe essa realidade em diferentes termos, apontando a necessidade de uma Gestão Pública societal como um novo modelo que possa corrigir as mazelas do gerencialismo. De acordo com nossa visão, de uma Gestão Pública danificada, embora esta leitura alimente expectativas de mudanças, as bases destacadas pela autora não contemplam alterações fundamentais nas relações sociais. Isto porque são firmadas sobre uma base capitalista, constituindo-se apenas numa tradução

de ajustes necessários a esta estrutura, e não no seu combate para transformações profundas da estrutura social.

Como resultados desta que foi a mais franca entrega do Estado às mãos do capital, dialeticamente puderam minimizar-se algumas contradições existentes sob a realidade capitalista, como se pode constatar na literatura, mas jamais se pode mexer na estrutura que a sustenta. Assim, no conjunto das reformas elencadas, houve um assujeitamento passivo da Gestão Pública às demandas do capital, negligenciando a crítica imanente por efetivar uma desconexão dos interesses sociais, ao que cabe o exemplo do formalismo manipulado conforme os interesses em jogo. Como resultado, as instituições foram postas de fora da realidade, lógica que se opõe ao pensamento adorniano quando ressaltamos a crítica imanente como crítica do dogmatismo por este impedir o questionamento da própria prática social, se restringindo à contemplação desinteressada. Ignora-se o desejo de superação do sofrimento do mundo, permanecendo-se apenas na esfera da adaptação possível ao sistema vigente, consolidando uma Gestão Pública de concessões e complacências. Com isso, a única experiência estética possível na burocracia é a de um nivelamento cooperativo em prol do sucesso de sua configuração, mas que, ao cabo, serve a poucos. O conceito permanece encantado, elevando-se a uma pretensão idealista que visa à identidade, o traço triunfante da dominação ideológica.

Nesse ínterim, são admitidas apenas saídas paliativas, que atuam como mero reforço à continuidade do ciclo reformista, sendo agradáveis aos ouvidos do poderio capitalista e, inclusive, patrocinadas por seus atores, que com sua exaltação ainda obtém um significativo reconhecimento simbólico. Com isso, a maioria da população, que habita o continental território brasileiro, permanece sob o jugo do capital financeiro externo, sendo isto maquinado e maquiado por uma estrutura de poder estatal e midiático deveras eficiente. Ao tratarmos as

reformas da Gestão Pública brasileira como ‘malabarismos reformistas’ isso fica mais evidenciado.

## **5.2 Sobre os Malabarismos Reformistas na Gestão Pública Brasileira**

Vimo-nos compelidos a ampliar o argumento de Tragtenberg (1989) no tocante ao papel das reformas, que por ele são entendidas como subterfúgios que dizem tudo mudar para manter as coisas como estão. Ao conservar a estrutura do sistema capitalista com as mesmas regras, apenas alterando algumas de suas cláusulas, como parece ser também o intuito da reforma política debatida atualmente, a mesma sensação historicamente presente na Gestão Pública brasileira permanece vigorando. Ou seja, inúmeras reformas possibilitaram avanços que, porém, beneficiaram apenas o “bloco no poder” (POULANTZAS, 2007), à medida que corresponderam à realidade concreta das forças produtivas com padrões discursivos apassivadores. O aperfeiçoamento da burocracia encerra a luta de classes em meras relações de autoridade, formalmente preestabelecidas. Ao passo que as modificações da era burocrática brasileira não ensinaram nada mais do que malabarismos reformistas, elas favoreceram o desenvolvimento da estrutura do capital, sempre preservando o poder da burocracia e, por extensão, o poder das classes dominantes.

Poulantzas (1985) alerta que o poder não estaria reduzido ao comando do Estado, e sim nos detentores dos meios de produção que, por conseguinte, podemos ver como os acionistas majoritários do Estado. Eles assim se configuram porque detêm o poder decisório sobre qual utilidade terão os meios de produção, ditando como devem se dar os modos de trabalho<sup>110</sup>. O poder da burocracia assegura, portanto, na luta de classes, a vitória permanente da classe dominante, que se efetiva, também, pelo fato das relações de classes e, por

---

<sup>110</sup> Veja-se a mais recente pressão sobre os direitos trabalhistas, com a aprovação da lei da terceirização, amarrando as decisões do governo Dilma.

decorrência, as de produção constituírem redes de poder que se complementam via legitimação política e ideológica, estendendo-se às relações econômicas (POULANTZAS, 1985, p. 41). Em síntese, ao mesmo tempo em que as relações de poder “ultrapassam de muito o Estado”, ele representa e organiza, em longo prazo, o interesse político do “bloco no poder”, compondo sua unidade política (POULANTZAS, 1985, p. 42; 145).

A organização do interesse político é anunciada de modo neutro pelo trâmite burocrático, que vai aos poucos afastando expectativas de transformações sistemáticas do sistema. Adorno nos leva a compreender que este caráter reformista, que as diferentes reformas consolidam na Gestão Pública do Estado ao longo do tempo, merece ser entendido como o absoluto que se transforma “em algo histórico-natural a partir do qual pôde ser alcançada de maneira relativamente rápida e tosca a norma da auto-adaptação” (ADORNO, 2009, p. 60). Esta auto-adaptação (*sich anpassen*) possui, assim, uma conotação diretamente política, sendo um termo utilizado pelo nazismo para expressar a adequação necessária de pessoas e instituições ao novo regime em voga. Sequer cogita-se a crítica imanente nos termos propostos por Adorno (2009, p. 30): “conceber uma coisa mesma e não meramente adaptá-la (...) não é outra coisa senão perceber o momento particular em sua conexão imanente com outros momentos”. O particular é extinto no momento em que as reformas se restringem a uma ‘clínica geral’ amorfa, o que nos leva a compreender as razões de sua incompletude (pré)programada.

### **5.2.1 Poder da burocracia: compreendendo a incompletude**

Em se tratando das consequências dos malabarismos reformistas, vale considerar mais detidamente os aspectos teóricos do tecnicismo e do controle para melhor compreender a incompletude das reformas realizadas na Gestão Pública brasileira. Pelo seu exacerbamento e conjugadas a fatores históricos,

estas são categorias que definem de modo relevante a configuração da burocracia brasileira porque aliando-se aos precedentes históricos do capitalismo nacional imprimem, na contemporaneidade, os reflexos típicos da mundialização do poder capitalista.

Deste modo, ao se coadunar com práticas reformistas, a tônica do Estado brasileiro se torna instrumental não por mero acaso, mas como algo integrante do jogo do poder mundial, que encontra ressonância diante das condições intrínsecas do Brasil associadas a sua dinâmica singular de interesses. A condução do Brasil à modernização nos moldes prussianos é tão somente a consequência patente desse processo. Adicionalmente, em sua autonomia relativa nas sociedades capitalistas modernas (GOUVÊA, 1994), a burocracia ampara-se nas forças econômicas, perpetuando até a exaustão sua capacidade de reproduzir-se, o que a enquadra como portadora de comportamento idêntico ao da economia em si:

multiplicando o poder pela mediação do mercado, a economia burguesa também multiplicou seus objetos e suas forças a tal ponto que para sua administração não só não precisa mais dos reis como também dos burgueses: agora ela só precisa de todos. Eles aprendem com o poder das coisas a, afinal, dispensar o poder (ADORNO; HORKHEIMER, 1997, p. 52).

Nesta lógica, assessora do Estado burguês, a Gestão Pública atua na conservação do processo de extorsão do sobretrabalho. Este, mais precisamente, é mantido pelo burocratismo do Estado, “um sistema particular de organização das forças armadas e das forças coletoras do Estado” (SAES, 1985, p. 39). Por um lado, as tarefas do Estado não são totalmente monopolizadas pela classe exploradora, mas, por outro, elas são hierarquizadas segundo critérios de competência. Assim, para o autor, o burocratismo seria uma espécie de despotismo de Estado, mas distinto da burocracia por remeter à categoria social dos funcionários que se firmam como representantes do povo-nação, também amparando ideologicamente a reprodução das relações de produção capitalistas.

Semelhante definição se dá no entendimento de Bresser-Pereira (1982) sobre a tecnoburocracia, para ele sinônimo do modo estatal de produção. Os tecnoburocratas são vistos como agentes ideológicos do sistema, fundamentais para preservar o controle social:

O tecnoburocrata é um técnico ou um burocrata sobre o qual existe um pressuposto de competência técnica. Isto significa que ele pretende possuir o monopólio do conhecimento técnico e organizacional, os quais são essenciais para a eficiência do sistema produtivo. É claro que esta pretensão ao monopólio do saber tem caráter também ideológico. É uma das bases através da qual o tecnoburocrata legitima sua posição de poder e sua apropriação do excedente econômico (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 143).

Os tecnoburocratas são, portanto, atores da tecnoestrutura do Estado, lembrando que Ianni (1991, p. 19-20) a apreende como uma “complexa estrutura governamental, voltada aos problemas econômicos do país”. Ela pode “ser encarada como a manifestação de um novo estágio, no processo de amadurecimento do Estado capitalista”, uma vez que em seu âmbito ocorre “a metamorfose das estruturas econômicas em políticas e destas naquelas”. A gestão é apenas um dos elementos da complexa tecnoestrutura do Estado que visa sustentar o poder, incorporando o pensamento tecnocrático e científico para melhor desempenho das atividades. Isto se mostra mais perceptível quando observamos o núcleo do pensamento burocrático como algo essencialmente voltado à técnica, em que

com o abandono do pensamento – que, em sua figura coisificada como matemática, máquina, organização, se vinga dos homens dele esquecidos – o esclarecimento abdicou de sua própria realização. Ao disciplinar tudo o que é único e individual, ele permitiu que o todo não compreendido se voltasse, enquanto dominação das coisas, contra o ser e a consciência dos homens. Mas uma verdadeira práxis revolucionária depende da intransigência da teoria em face da inconsciência com que a sociedade deixa que o pensamento se enrijeça (ADORNO; HORKHEIMER, 1997, p. 51).

À revelia de quaisquer intransigências, não nos esquecemos de que a burocracia weberiana, principal versão sobre a qual se assentam as formulações brasileiras, encontra-se fundada na neutralidade axiológica, o que significa edificar uma ciência social sem pressupostos. Isto já nos mostrou Tragtenberg (2006), que também concorda quanto a que uma teoria fundada sob o espectro de não possuir pressupostos já se constitui a partir de um. Daí que a cisão entre o mundo técnico da eficiência e a dimensão dos valores torna-se, portanto, irracional, pois deixa de versar sobre a concretude (TRAGTENBERG, 2006, p. 138; 146). Assim, sob a égide da reprodução capitalista, o que ocorreu foi uma edificação histórica do poder da burocracia no Brasil como associado a mais franca barbárie social, que não estranhamente cresce e se fortifica ao encontrar lastro nas ditaduras de Estado a partir de 1930.

No inegável fato do reformismo daspiano ter instituído o primeiro modelo de Estado burocrático no Brasil, fundaram-se padrões cunhados pelo autoritarismo e pela centralização na lida do Estado diante do complexo social. Entre 1936 e 1945 a reforma do Estado se deu com base nas teorias administrativas ocidentais de autores como Willoughby, Fayol, Gulick e Taylor, que fundamentavam as ações do DASP. Wahrlich (1974) destaca que disso deriva a motivação para estudar cientificamente a Administração no país, mas que os resultados do emprego dos princípios daqueles estudiosos são negativos, indo do controle e da centralização à coerção típica do regime de Vargas.

Mas a tão apregoada modernização do governo Vargas não hesitou em se impor. Numa clara referência ao liberalismo weberiano, foi tutelada pela máxima do *ethos* burocrático taylorista, em que fora naturalizada a separação entre pensamento e execução e, por extensão, também o apartamento entre política e administração. Aliás, esta base em si mesmo procura justificar as desigualdades sociais e distinções de classe. Por fundamentá-las naturalizou também o jogo meritocrático, indissociável ao funcionamento da sociedade

capitalista, porque ideologicamente cristaliza o mérito isolando-o dos condicionamentos sociais.

Observando esse quadro no Brasil, Paiva (2009, p. 783, 787) destaca que houve imersão numa realidade em que o sujeito não mais dispõe dos meios de produção, isto ficando restrito às burocracias, tanto públicas como privadas. Da mesma forma, pelos desígnios tayloristas, o procedimento burocrático rejeitou a discussão política e ideológica nas operações da gestão, sob a justificativa de que estes não atenderiam critérios racionais de precisão e eficiência, necessários àquele momento. Para o autor, a opção pela saída técnica construía um imaginário apolítico, desvirtuando a política e, ao mesmo tempo, exaltando a neutralidade da técnica. Alcançar um Estado centralizador, portanto, antes de uma consequência desavisada, era algo nada menos que desejado, visto o processo decisório na burocracia ser essencialmente monocrático e unilateral, privilegiando interesses individuais, como afirmou Tragtenberg (2006). Mesmo que as decisões alcançadas pelo imediatismo pareçam não ter seus objetivos esclarecidos, pois isso seria reprovável, é por elas que se firma um modo de ação na Gestão Pública que se perpetua indiscriminadamente.

Do privilégio a objetivos individuais resultou uma ampliada fragmentação institucional, em que os operadores da burocracia estatal passaram a conhecer muito a respeito de pouco (TRAGTENBERG, 2006). Da absorção de tais moldes teóricos podemos extrair mais uma evidência da Gestão Pública brasileira danificada, uma vez tendo sido seus processos intencionalmente regrados por fundamentações totalmente desconexas da realidade. A disparidade com relação ao social era tamanha que o Estado não logrou atingir efetivamente os objetivos apregoados por estes métodos, senão pela coerção. Bariani Jr. (2010) corrobora nossa avaliação, pois vincula os dilemas daspianos aos de toda a modernização no Brasil, que o avanço do capitalismo não dirimiu, mas veio a potencializar.

Em concomitância, a elite conservadora consegue que o Estado alcance uma abertura que eleve, pelo esforço modernizador, “as bases materiais do capitalismo e do mercado interno brasileiro” (SOUZA, 2006, p. 148). A dimensão consensual que adquire o Estado, obtida por um sistema corporativista que enfatiza a negação do conflito, é crucial na repressão das classes subalternas. O reforço promovido pela dimensão técnica do Estado se associa estrategicamente a esse contexto, uma vez que sua burocracia corporativa passa a agregar inclusive os sindicatos, o que se obtém pela promulgação da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) em 1943 que, inicialmente, causou o repúdio dos empresários, mas que depois assimilaram esta como parte de uma estratégia política de concessões mínimas diante do avultamento de seus ganhos. Dialeticamente, na condução coercitiva a que o Estado de então recorre, Adorno (2009, p. 26) nos alerta quanto ao fabrico da sensação de liberdade que, em última instância, é dada pelo consumo:

à sombra da incompletude de sua emancipação, a consciência burguesa precisa temer vir a ser anulada por uma consciência mais avançada; ela pressente que, por não ser toda a liberdade, só reproduz a imagem deformada dessa última. Por isso, ela estende teoricamente a sua autonomia ao sistema que se assemelha ao mesmo tempo aos seus mecanismos de coerção.

Mesmo diante de todas as barbáries que se manifestaram por vinte e um anos na ditadura militar, esse caráter do Estado, então assegurado coercitivamente, tornou-se de todo necessário, por ser útil para justificar o desenvolvimento capitalista. Em se tratando do soterramento do não idêntico, só do ponto de vista administrativo isso já foi uma aberração, uma vez que

o modelo reformista do regime militar continha quatro problemas básicos. O primeiro, obviamente, é seu caráter autoritário, permeado ainda por uma ideologia tecnocrática, que pode ser resumida pela ideia da superioridade da técnica sobre a política (...). Outro problema da segunda reforma administrativa do século XX foi a fragmentação da Administração Pública causada pelo Decreto-Lei n. 200, que

fracassou no objetivo de criar mecanismos de coordenação (...). Em mais uma de suas limitações, o modelo reformista do regime militar avançou ainda mais na lógica daspiana de fortalecer a administração indireta e, concomitantemente, não conseguir dar o mesmo valor à administração direta (...). A burocracia tinha se transformado numa multiplicação de corpos administrativos, com formas de legitimidade e meritocracia diferentes e sem diálogo entre si, inviabilizando uma efetiva gestão de pessoal (...). Por fim, ampliou o paradigma centralizador daspiano (...), esquivou-se de entrar nas relações mais profundas entre política e estrutura burocrática, tendo como efeito mais importante a manutenção de um padrão frágil, ineficiente, quando não corrupto, dos serviços públicos na ponta do sistema (ABRÚCIO; PEDROTTI; PÓ, 2012, p. 50-52).

A força da burocracia nos governos militares foi sentida de tal modo que o último dos seus presidentes, João Batista de Figueiredo, criou, pelo Decreto n. 83.740/1979, o Programa Nacional de Desburocratização, dirigido pela própria presidência com o auxílio de um ministério extraordinário, o da Desburocratização, que existiu de 1979 a 1986. Um de seus ex-ministros, João Geraldo Piquet Carneiro, observou, num sintético texto intitulado *Histórico da desburocratização*, que a preocupação com a centralização administrativa é antiga, presente nos viscondes do Uruguai (1807-1866) e de Mauá (1813-1889), e que já a Reforma Administrativa de 1967 visava descentralizar ações do executivo, o que, segundo ele, foi totalmente comprometido pelo “recrudescimento do regime militar, em 1969” (CARNEIRO, s.d., p. 3)<sup>111</sup>.

É evidente, contudo, que o lado das mediações da burocracia, incluindo seu aparato jurídico, pode interpor limites contra as pretensões de imediatez de

---

<sup>111</sup> O texto não consta com data, mas identifica seu autor como Presidente do Instituto Hélio Beltrão, que foi criado em 1999, de modo que seguramente o escrito de Carneiro é bem posterior ao período da ditadura militar. Cumpre relevar a observação de Carneiro (s.d., p. 1) de que o Visconde do Uruguai – liderança do Partido Conservador nas décadas de 1840 e 1850 durante o Brasil Império, do qual foi Ministro da Justiça – era um “ilustre defensor da centralização política”, mas um crítico da centralização administrativa. Isso significa que nos preâmbulos históricos do trato do tema da burocracia no Brasil já estava contida a disjunção metodológica que veio a se consolidar nos futuros governantes da nação, qual seja, o equívoco de separar burocracia e política.

um governo ditatorial, bem como a preceitos liberais no exercício da economia, estorvados pela presença do Estado. Isso sugere tanto o cuidado de não termos uma visão contrária acrítica da burocracia, como também não uma visão favorável acrítica. Não cabe criticar a burocracia para liquidar as esferas do Estado em favor do privatismo liberal, nem defendê-la para ser contra isso, mas criticá-la para uma abertura democrática do Estado em favor da participação da sociedade civil, ainda que também neste ponto haja o risco da acriticidade de se pensar que esta é a solução definitiva a ser almejada, liberando o próprio Estado de uma crítica aos seus contraditórios fundamentos históricos.

Apesar de praticamente todas as propostas de reformas antiburocráticas incluírem a justificativa de uma melhor eficiência no acesso da população aos serviços públicos, do que fala o próprio Decreto do governo Figueiredo, o fato é que pouca ou nenhuma questão social objetiva vigiu verdadeiramente por trás de tais tentativas e reformas. No mais das vezes, a burocracia estatal foi atacada para a remoção de travas do Estado em favor de teses liberais e privatistas, o que está presente mesmo no Decreto dos militares apesar de terem construído grande parte do parque nacional.

A terceira reforma adveio nos anos 1990 após intenso processo de desmantelamento da máquina administrativa do Estado, operado por uma estratégia de sucateamento que sugere a ineficiência da Gestão Pública como justificativa para a privatização. A análise da crise do Estado pelo ministro Bresser-Pereira, do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), resumida no PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado), de 1995, no governo FHC, desemboca na conclusão de que o Estado deve deixar “de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador” (COSTA, 2008, p. 863).

Apesar da forte defesa da substituição do *ethos* burocrático pelo gerencial, com o PDRAE apenas a configuração geral da burocracia foi alterada,

ficando distante qualquer rompimento efetivo. Tanto não são contrapostos os princípios da burocracia que eles se tornam mais voltados às estratégias de ação para construir um Estado otimizado, introduzindo o funcionalismo público na mesma lógica do capitalismo ao privilegiar traços como a competição e a busca imediatista por resultados. De fato, Paula (2005) observa que enquanto ministro do MARE, Bresser-Pereira corroborava com uma burocracia pública que controlasse o processo decisório e assegurasse a eficiência administrativa do Estado, resgatando o ideal tecnocrático dos modelos reformistas anteriores.

Correlato a isso, à totalidade de servidores e políticos estava destinado apenas um grau limitado de confiança (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 28), o que aponta para o nível incisivo que adquiriram os controles no Estado brasileiro. Estas adequações tiveram um importante aporte do discurso empreendedor emergente da década de 1970 que, em seu veio ideologizante, adentrou no Estado brasileiro cobrindo-lhe suficientemente com o manto de suas superficialidades, justificando e escondendo a sua agora função lucrativa. Exemplo disso é o emprego constante, nesse estado que segue o modelo da *Nova Gestão Pública*, da expressão cidadão-cliente, que naturaliza o cidadão como mero consumidor dos serviços oferecidos pelo Estado, como frisam Osborne e Gaebler (1994). Além disso, a reforma gerencial não desmantelou o poder da burocracia, apenas agiu na pretensão de lhe conferir uma feição “mais humana”, porém profundamente mais nefasta porque, mercadorizada, deu conta de dissimular ainda mais as desigualdades sociais de classe.

Malgrado a constante defesa discursiva de que a qualificação técnica na Gestão Pública ocorra em favor do interesse público, a burocracia estatal acaba se firmando como a mais perfeita mímese do capitalismo empresarial. Assim, os burocratas frequentemente colocam-se como defensores do interesse público, autodenominando sua atuação como apolítica e apartidária. Gouvêa (1994) ressalta, porém, que esta é uma autonomia inconsistente com a realidade do

espaço de atuação desses agentes, pois está condicionada por limites estruturais e pelo fato dos interesses da sociedade serem diversos, quando não absolutamente contraditórios. Ficaria, portanto, a cargo dos próprios burocratas decidirem o que é o interesse público, resultando em imposições de um poder sem controle, uma saída em si contraditória (GOUVÊA, 1994).

Nesta impossibilidade da técnica resolver os dilemas da Gestão Pública – mas que comercialmente se colocou como única forma possível de governar – ampliam-se os mais diferentes níveis de controle no Estado. Como formalizações da burocracia especializada moderna, o embasamento do controle não dista nenhum pouco das teorias da empresa capitalista ou da administração privada. Faria (2010c, p. 19) desvenda este alicerce realizando apontamentos a partir do que qualifica como “epistemologia genética do controle das organizações sob o comando do capital”, pela qual destaca três níveis de controle (econômico, político-ideológico e psicossocial) que podem ser associados a diferentes instâncias de análise social e organizacional.

Ainda acompanhando a interpretação de Faria (2010a), percebemos que a burocracia age como se as relações de poder não dependessem das relações sociais. Pela Gestão Pública corrente, é da mesma forma que o Estado também passa a advogar um papel de neutralidade frente às causas sociais, como se elas fossem meros problemas técnicos. É neste sentido que, mesmo as mais avançadas tecnologias do reformismo não estão libertas, em suas novas panaceias, da histórica incompetência da burocracia.

As atividades reais, essenciais à produção e à reprodução humanas, estão fora da burocracia (...) enganam-se os que julgam a competência da burocracia pela satisfação dos interesses da sociedade civil. Nesse sentido, a burocracia é sempre incompetente, já que como círculo fechado vive para si própria (...). A burocracia é essencialmente competitiva e por essa razão sua ética conforma-se ao espírito capitalista. Como sistema de poder, a burocracia não significa o mesmo poder para todos os burocratas. É preciso conformar-se aos seus símbolos e rituais para galgar os seus degraus. Nesse

processo, o eu é inevitavelmente mortificado (MOTTA, 1990, p. 43-44).

De mãos dadas ao espírito capitalista, a Gestão Pública continua operada pela tecnoburocracia, que se basta apenas mantendo o seu lugar e o das classes dominantes. Não faz parte de sua natureza uma ousadia para além daquela já demonstrada em sua trajetória histórica, cujo avultamento de papéis é apenas a ponta do seu ‘iceberg’. Por isso, jamais os burocratas almejariam capturar o lugar das classes dominantes, oxalá motivar mudanças estruturais profundas na sociedade. Eles se contentam e almejam apenas seguir de mãos dadas ao poder dominante, se autopromovendo num permanente esforço de distanciamento social. São exemplos as famílias de elites locais historicamente alojadas nas esferas do Estado, uma clara manifestação do nepotismo no Brasil.

Diante disso, dificilmente se alcança o patamar de uma distinção qualitativa entre reformismo e reforma transformadora ou revolucionária, conforme assinala Coutinho (1984, p. 194-195) numa formulação que coloca em xeque a conservação do sistema capitalista em diferentes matizes:

é certo que uma correta “estratégia de reformas” não pode deixar de colocar claramente o objetivo final socialista, a conquista do poder de Estado pelas massas trabalhadoras; essa colocação do objetivo final, que permite hierarquizar e avaliar a cada passo as reformas propostas e conquistadas, é o que distingue uma política *revolucionária* de reformas de uma política simplesmente *reformista*, que sirva apenas – em última instância – para “contrabalançar” ou “racionalizar” o poder da burguesia monopolista.

### **5.3 Autocentralidade Inautêntica Ampliada**

No capítulo anterior conceituamos a *autocentralidade inautêntica* da Gestão Pública brasileira. Agora avançamos, dizendo que esta autocentralidade inautêntica é, também, *ampliada*, pois, pelo estudo dos meandros burocrático-reformistas do país, constatamos que a gestão do Estado se tornou a gestão do capital. Assim, na medida em que a burocracia, em seu ímpeto reformista ao

longo da história do Brasil, e singularmente desde o Estado Novo, se desenvolve e aperfeiçoa como instância de controle racional que assegura essencialmente a gestão financeira do Estado, ela foi capturada pelo capital, que a objetificou, amarrando-a intimamente a ele.

O que como realidade concreta assim passou a se manifestar de modo algum destoa do mundo administrado que, em seu mais pleno vigor, positivisticamente refuga a capacidade de experiência dos indivíduos, como ressalta Adorno antepondo-se à sua performance modeladora:

Os únicos que podem se opor espiritualmente a isso são aqueles que esse mundo não modelou completamente. A crítica ao privilégio transforma-se em privilégio (...). Cabe àqueles que, em sua formação espiritual, tiveram a felicidade imerecida de não se adaptar completamente às normas vigentes – uma felicidade que eles muito frequentemente perderam em sua relação com o mundo circundante –, expor com um esforço moral, por assim dizer por procuração, aquilo que a maioria daqueles em favor dos quais eles o dizem não consegue ver ou se proíbe de ver por respeito à realidade (ADORNO, 2009, p. 43).

A relação no mundo burocrático é uma relação dialética negativa, cujo grau de suportabilidade é algo que navega de um extremo a outro, porém jamais se fixa no nível da completa subversão. Tornou-se impossível modificar o sistema a partir dele mesmo; embora toda tentativa para tal seja válida, ela é hercúlea. Segue que, mesmo com todo o aparato moderno, ensejado pelo controle e pela técnica, a burocracia constituiu-se numa instância de autonomia apenas relativa, como destacam Gouvêa (1994) e Motta (1990). Por um lado, as reformas burocráticas se tornaram necessárias como demandas internas à própria burocracia, conforme o avanço das forças produtivas que forcem sua atualização. Por outro lado, esta autonomia da burocracia, como resultado de um jogo imputado pela dinâmica específica do capital, se tornou sujeita aos seus interesses, não podendo promover alterações além dos limites que o capital lhe faculta. É um sistema que, por assim ser, age modelarmente.

Por conseguinte, ao mesmo tempo em que promulga um Estado que capitania os destinos da nação e aparentemente defende o interesse público, a burocracia tarda escapar de sua inclinação modelar. E em se tratando de uma lógica pensada via sistema, esta sempre revela as graves limitações da franca desorientação na lida com o social. Disto nos sobram exemplos, apenas se considerados os fatos que a história mostra no caso dos governos ditatoriais, que assessoraram a industrialização a partir da ideia de “*segurança e desenvolvimento*”<sup>112</sup>.

É pensando nos reflexos do que foi uma verdadeira ‘burocracia militarizada’ a partir de 1964, que podemos encaixar as duas categorias finais da nossa constelação nos termos de uma crítica ao sistema de Estado prussiano violentamente edificado no Brasil. Assim, compreendemos o democratismo e a estadania como categorias que caracterizam a *autocentralidade inautêntica ampliada* da Gestão Pública no Brasil, decisivamente reforçadoras de seu caráter danificado.

---

<sup>112</sup> Segundo Ianni (2004a, p. 260), a Escola Superior de Guerra, criada em 1949 pelo General Dutra no contexto da Guerra Fria, é a produtora do modelo político e econômico do país focado no mote “segurança e desenvolvimento”. Tal projeto foi elaborado entre 1949 e 1964, adquirindo na sequência outros desdobramentos práticos e ideológicos. Assim, da ideia de preservar a segurança nacional, o modelo evoluiu para a articulação do desenvolvimento capitalista. Ianni ainda lembra que havia um franco combate aos ideais socialistas da União Soviética, sendo a investida capitalista nos países aliados aos EUA por eles inclusive militarmente assessorada. Isto se reflete no âmbito nacional com políticas como a da declaração de ilegalidade do Partido Comunista do Brasil (PCB), feita em 1947 pelo governo de Eurico Gaspar Dutra, que cassou os mandatos de seus deputados. Em meio a uma infinidade de acordos entre Brasil e Estados Unidos passou-se a formatar o Brasil como um país totalmente subordinado ao doutrinamento imperialista norte-americano, reprimindo movimentos políticos de estudantes, camponeses e operários, devendo o golpe de Estado de 1964 ser compreendido como “um fato da história da Guerra Fria” (IANNI, 2004a, p. 261).

### 5.3.1 Democratismo e cidadania: anticategorias do convencional

Democratismo e cidadania são categorias que levantamos para projetar nosso olhar aos aspectos obscurecidos dos seus contrários, trazendo à luz sua dimensão dialética negativa. Portanto, numa projeção das sombras do naturalmente disposto na luz, só podem ser vistas como ‘anticategorias do convencional’, assim demarcadas especialmente nesse momento do nosso texto para acentuar uma compreensão reversa da história, ou escovar a história a contrapelo, que Benjamin (1987) disse ser a tarefa do materialista histórico. Atentando às categorias de modo adorniano, acreditamos ser possível, pela crítica desnaturalizadora, entrever como se desencadeiam os processos de naturalização. Mesmo que nossa análise seja apenas introdutória neste tópico, uma vez que a temática valeria um capítulo à parte, nossa abordagem não deixa de alcançar os objetivos propostos.

Usualmente, quando são referidos os avanços do desenvolvimento nacional, permanece inclusa, no discurso que os defende, a ideia de conquista da democracia e da cidadania no Brasil. Percebemos isso em interpretações que pressupõem avanços contínuos e arranjos deterministas, os quais carregam, sobretudo, uma visão dual da realidade brasileira:

a transição do regime autoritário para o regime democrático resultou da convergência de dois processos de natureza distinta. De um lado, a desintegração progressiva do sistema de poder implantado no país em 1964. E, de outro, a emergência política da sociedade civil, que foi reconquistando paulatinamente a cidadania e passou a ocupar crescentes espaços no cenário político nacional (BRUM, 2009, p. 399).

Ao observarmos esses discursos pela dialética negativa, não se vê em tais ideias mais do que meras ideologias da adaptação, cujas premissas são lançadas ao vento visando a sua captura pelos indivíduos (inclusive coletivos, nos quais se incluem as redações elaboradas pela própria comunidade acadêmica) historicamente desavisados.

Para percebermos a naturalização que se tem empreendido quanto a democracia e a cidadania nem careceria de que tivéssemos um esclarecimento histórico dos processos iniciais da colonização, como buscamos aqui empreender no quarto capítulo. Imbuídos da ideologia da ordem para o desenvolvimento do capital, são termos acriticamente introjetados e que destoam historicamente da realidade nacional, o que se torna facilmente perceptível apenas por uma atenção superficial à história e à própria realidade concreta atual. Entretanto, democracia e cidadania continuam se manifestando acriticamente na medida em que cumprem um papel associado a certas perspectivas de pensamento teórico na Gestão Pública alimentadas pelo viés kantiano, embasadas numa moral orientadora da práxis que, por evitar o caminho dramático da contradição imanente, não ultrapassa uma preservação rearranjada da lógica do capital.

O democratismo é qualificado por Martins (1994, p. 171) como “o avesso da democracia” e surge quando são disfarçados interesses particulares e colocados de modo oportunista como se fossem interesse público. Em seu desvirtuamento da democracia, o democratismo omite fatos tais como esquemas informais de poder que negociam com outras frações burocráticas do Estado. Também dissimula a relação entre cargos dirigentes e grupos de interesses não legitimados popularmente para o comando do Estado.

De outra parte, é criada uma ilusão democrática na sociedade informacional, que trás à Gestão Pública termos como “governança democrática em rede” (DENHARDT, 2012). Muito embora, atualmente, já se tenham recursos tecnológicos que propagam a transparência e a fiscalização das ações do Estado, isto não se converte em democracia efetiva. “Novos arranjos do Estado em rede”, dos quais derivam, por exemplo, o conceito de “governo

eletrônico”<sup>113</sup> (COSTA, 2012), nos remetem, numa visão dialética negativa, a uma reprodução ampliada do capital:

O processo produtivo capitalista caracteriza-se pela produção e reprodução ampliada do capital; neste contexto a informática cumpre o papel de reforçar o sistema econômico, revelando as relações de poder, racionalizando e diminuindo o custo da reprodução ampliada de capital (...), favorece a centralização das decisões e constitui-se num recurso para impedir a queda da taxa média de lucro (...), aprofunda a separação do produtor dos meios de produção, o planejamento da execução. Ela se assenta numa técnica instrumental com sua *ideologia*: o *modelo* que se constitui no mito operacionalizado, em que o poder tecnocrático surge como poder da natureza. Aí a razão historicizada – burguesa – define seus princípios como leis a-históricas, *naturais*. O conceito de informação brota indevidamente ampliado, gerando confusão entre informação eletrônica e a dos sistemas sociais, eis que são homens historicamente situados numa estrutura social que emitem e recebem mensagens por mediação das máquinas (TRAGTENBERG, 2006, p. 268-269).

Realizar apropriações tecnológicas como bases da construção da cidadania e da democracia não poderia ser algo mais ideológico, num sentido de mimesis expressiva falsa. Também o fato de existirem “tecnologias sociais” não assegura a emancipação e o acesso equânimes, pois os fins a que se destinam não deixam de ser os da reprodução capitalista. Existem, portanto, monumentais limites quanto à participação popular na gestão do Estado e, por conseguinte, quanto à cidadania, sobre a qual é criada uma ilusão de inclusão cidadã na sociedade informatizada e de consumo, o que pode ser identificado como um efeito em cascata oriundo da lógica participacionista.

---

<sup>113</sup> “O governo eletrônico caracteriza-se pelo uso, pelo governo, de tecnologias de informação (como redes de longa distância, internet e computação móvel) capazes de modificar as relações com cidadãos, empresas e outros poderes. Tais tecnologias podem funcionar para diversos fins, tais como a prestação de serviços de mais qualidade aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, além do maior *accountability*, por meio do acesso a informação ou mais eficiência da administração governamental” (COSTA, 2012, p. 222).

Expliquemos este aspecto. No período de redemocratização, em especial quando assumem o poder governos nomeadamente de esquerda no Brasil, passamos a viver um quadro de empenho pela democracia participativa. Diante deste contexto, Chasin (2000, p. 262) lamenta que aconteça uma “revolução dos procedimentos” que tornam democracia e participação idênticas:

as formas prevalecendo sobre os conteúdos, de modo que a participação se torna *participacionismo* e a democracia o universo de sua realização. Em outros termos, a democracia se revela como *participacionismo negociador*, o plano único ou supremo da política, a forma de encarnação da liberdade.

Este é claramente um aprendizado recursivo assimilado pela Gestão Pública para obter o consenso populacional. Tendo sido absorvido da retórica da empresa privada, não foi além da própria conceituação desta, pois corroborou “um *participacionismo* [que] tende a manter a velha forma de relação entre *capitães de indústria* e *operários*” (TRAGTENBERG, 2006, p. 103). Desse modo, o ‘cidadão’ tem uma sensação de inclusão sob o sistema democrático, pois este é representativo, mas determinado por lógicas do poder econômico que impedem a prioridade das necessidades sociais. Inobstante, essa democracia não substantiva

adora apresentar alternativas entre as quais se deve escolher, uma das quais se deve marcar com uma cruz. Assim, as decisões de uma administração reduzem-se frequentemente ao sim ou não a projetos submetidos à aprovação; sub-repticiamente, o pensar administrativo transformou-se em modelo aspirado mesmo por um pensar supostamente ainda livre. Ao pensamento filosófico, porém, em suas situações essenciais, cabe não jogar esse jogo. A alternativa previamente dada já é um fragmento de heteronomia (ADORNO, 2009, p. 35).

O filósofo nos leva a entender a ideia de democracia como sistema e, portanto, constrangedor da autonomia, tendo em vista que “a liberdade seria não a de escolher entre preto e branco, mas a de escapar à prescrição de semelhante escolha” (ADORNO, 1992a, p. 115). De certo modo a democracia adquire um

tom plebiscitário, no qual as opções não são abertas e livres, mas fechadas entre alternativas previamente postas, diante das quais tudo que é diferente deve convergir. Como declaram Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 282), “a *participação* é uma contribuição dada a uma atividade já estruturada e direcionada”.

A estrutura político-social historicamente construída e que serve à Gestão Pública reforçada pela democracia representativa, no mais das vezes apenas encobre interesses corporativos das classes dominantes ou do bloco no poder. O mesmo “capitalismo democrático”, apontado no tocante às empresas por Motta e Bresser-Pereira, passa a ser generalizado ao complexo social, constituindo-se no Estado em moldes idênticos aos das organizações. À medida que nestas facilita o agravamento da exploração do trabalho, na sociedade como um todo causa a contínua alienação dos processos decisórios.

Sob a égide de processos aparentemente democráticos, o que se verifica em termos de Brasil são ações localizadas de representação ou participacionistas, tais como os Orçamentos Participativos (OPs), anunciadores de um caminho de inovação democrática. Estas práticas, ilustradas pela vertente da administração pública societal, seriam o anúncio de uma alternativa de desenvolvimento, democracia, reinvenção político-institucional, bem como do perfil dos gestores públicos (PAULA, 2005). No entanto, da mesma forma que outros modos alternativos de gestão, como economia solidária<sup>114</sup> e gestão social<sup>115</sup>, não rompem com o sistema, sendo incapazes de superar as limitações

---

<sup>114</sup> Wellen (2012, p. 352-353) critica a economia solidária ao levantar que teoricamente ela se volta à transformação social mas, no entanto, suas qualidades não passam de “elementos mistificados”, visto que tal projeto seria incapaz “inaugurar um processo de superação do modo de produção capitalista”. Ou seja, ao mesmo tempo que “almeja uma transformação radical da sociedade esse limita seu escopo de atuação a mudanças endógenas no atual sistema social”.

<sup>115</sup> “O campo de conhecimento da ‘gestão social’ não supera a hegemonia de classe, permanecendo vinculada à trama social que cria e recria as relações sociais fetichizadas do capital”. E assim, “não consegue cumprir a sua promessa. Malgrado seus analistas se

que adornianamente já exemplificamos. Isto porque continuam enquadrando no sistema elementos de participação cidadã e a consequente ampliação do espaço público como se fossem as únicas possibilidades objetivas, que até podem abarcar a noção de “excedente utópico” de Bloch<sup>116</sup>, mas reduzem a utopia a reformas que se colocam de antemão flagrantemente aquém de qualquer emancipação.

Tal limitação, naturalizada como ‘único alcance possível’, não se coaduna com as extensões da vida danificada, patentes sob a espessa desigualdade social da era do capital. Nas suas novas panaceias, lamentavelmente a Gestão Pública encontrou apenas justificativas alternativas e, quando muito, soluções mediadas com a dimensão presentificada pelo capital. Isso revela a importância de Adorno ter pensado a subversão como exigência necessária para promover um pensamento livre de qualquer sistema.

Destarte, torna-se correto dizer que vivemos sob o governo de uma estadania, avesso a uma cidadania plena, isto é, social, que contemple igualmente as pessoas em suas demandas. Pensar em estadania nos permite submeter a cidadania a uma avaliação histórica das suas contradições. Uma cidadania aprendida a ‘porrete’ é o que temos. Esta é a avaliação de José Murilo de Carvalho ao dissertar sobre a história de um ex-marinheiro que ‘reconhece’ seu lugar subalterno como negro em virtude da pertinência do aprendizado “a porrete” para se tornar cidadão, algo “revelador da original contribuição

---

autorrepresentem como campo de reflexão que se coloca ao lado do elemento popular na promoção da democracia, sua atuação reforça a ordem social, tanto no sentido [da] promoção do Estado Mínimo, as novas estratégias de acumulação e de fragmentação de demandas sociais, quanto consolidam uma cultura ideologicamente vinculada à classe no poder, cuja perspectiva visa ao consenso em lugar do conflito” (DIAS, 2014, p. 12).

<sup>116</sup> Fraga (2014, p. 670) sublinha que Ernst Bloch “lê a história como portadora de um ‘excedente utópico’ contido nas mais diversas imagens e aspirações, ou *desiderium*, que embora preencha o sentido e o horizonte de todos os seres humanos, nunca se impôs sequer como palavra, muito menos como conceito”.

brasileira à teoria e à prática da moderna cidadania” (CARVALHO, 1998, p. 307).

Para Carvalho (1998), no processo de ‘reconhecimento’ da cidadania brasileira há uma histórica política do “pau-brasil”. Desde a escravidão (com o chicote), passando pelo Brasil Colônia (com a cacetada) e pela República (com o sarrafo), até a ditadura (com o pau-de-arara e o choque elétrico), o Estado enquadra o espírito cidadão, sendo o bom cidadão, portanto, aquele que se encaixa na hierarquia prescrita.

O cacete é a paternal admoestação para o operário que faz greves, para a empregada doméstica que responde à patroa, para o aluno rebelde, para a mulher que não quer cuidar da casa, para o crioulo que não sabe o seu lugar, para o malandro que desrespeita a “otoridade”, para qualquer um de nós que não saiba com quem está falando. O porrete é para quebrar o gênio rebelde e trazer de volta ao rebanho todos os extraviados (CARVALHO, 1998, p. 309).

Neste processo histórico de anulação da cidadania é que se consolida a estadania como a melhor das hipóteses de relacionamento entre o indivíduo e o Estado: “estadania”, “em contraste com a cidadania” é a prevalência de uma “cultura orientada mais para o Estado do que para a representação” (CARVALHO, 2009, p. 221). O Estado, visto como dono de todo poder age como repressor e cobrador de impostos e, na melhor hipótese, distribuidor de favores e empregos. Em tal contexto, destaca Carvalho (2009), a ação política é orientada para a negociação em linha direta com o governo, tal como a empreendida pelo operariado na Primeira República e na década de 1930, denotando uma adaptação geral ao quadro ditatorial.

Destarte, o cidadão teve sua autonomia e liberdade tolhidas pela verticalização política, o que resulta na sua servidão ao burocratismo estatal. Mas, um dos agravantes mais importantes desse contexto de cidadania renegada é o “desenvolvimento da cultura do consumo entre a população, inclusive a mais excluída” (CARVALHO, 2009, p. 228), pois ele encobre o desenvolvimento do

sujeito e o torna objeto da sociedade capitalista. Carvalho (2009) destaca ainda que a crueldade do consumismo transforma a cidadania em mera reivindicação ao direito de consumir, onde as perspectivas do avanço democrático se veem diminuídas pela adoção de uma alternativa cidadã liberalizante<sup>117</sup>. Esta é a mais franca expressão do caráter de semiformação do cidadão que, assim, conjura uma sensação de cidadania aos indivíduos, transformando-a num grande engano, porque dista enormemente de uma proposta emancipatória.

Se na ideia de formação ressoam momentos de finalidade, esses deveriam, em consequência, tornar os indivíduos aptos a se afirmarem como racionais numa sociedade racional, como livre numa sociedade livre (...). E quanto menos as relações sociais, em especial as diferenças econômicas, cumprem essa promessa, tanto mais energicamente se estará proibindo de pensar no sentido e finalidade da formação cultural (...). O sonho da formação – a libertação da imposição dos meios e da estúpida e mesquinha utilidade – é falsificado na apologia de um mundo organizado justamente por aquela imposição. No ideal de formação, que a cultura defende de maneira absoluta, destila-se a sua problemática (ADORNO, 2010, p. 13-14).

Uma realidade em que ser cidadão é tão somente poder consumir caracteriza-se pelo governo do poder do capital, motivado pelo próprio Estado. E o capital condiciona não só a maneira como o Estado é administrado, mas também a consciência dos cidadãos, que se transformam em “consciências coisificadas”, como Adorno (1995) assinala, uma vez que seu comportamento passa a ser manipulado pela lógica do consumo. Esse aspecto também é explorado por Marx (1989) quando analisa os determinantes do fetiche da mercadoria, no primeiro volume de *O capital*. De modo semelhante, em apreciação sobre a incontrollabilidade do capital, Mészáros (2007) declara que a

---

<sup>117</sup> Carvalho (2009) exemplifica o que chama de diminuição da democracia pelo culto ao consumo relatando o fato da invasão de um *shopping center* no Rio de Janeiro por um grupo de *sem-teto*, que reivindicavam o direito de consumir. Com isso, a mercadoria carrega a força de silenciar os excluídos, apaziguando sua militância política, bem como a reivindicação de outros direitos.

ordem social do capital culminou em um sistema dominante que conseguiu minar esforços políticos que tentaram ir contra ou além dele. Assim, o Estado é coagido a exercer um papel de manutenção do sistema capitalista e de concentração do capital, servindo a política como um mero instrumento de grosseira manipulação. Diante disso, encerram-se as possibilidades do Estado elaborar um plano de finalidade própria, que tivesse primazia pelo social, pois ele passa a ser condenado a resolver crises estruturais da acumulação do capital, perpetuadas pelas instituições capitalistas.

Em agravado, como sinal de uma impessoalidade excessivamente burocratizada, outra manifestação perversa desse sistema, na atual configuração danificada da Gestão Pública o cidadão também passa a ser visto como ‘cliente’ do Estado, relegado a mero dado numérico visto que o Estado o submete à quantificação. Este é apenas um dos fatores que caracteriza, pelo déficit de humanização, a subcidadania. Segundo Souza (2006), a subcidadania é um fenômeno de massas típico das sociedades periféricas modernas, que se origina, dentre outros fatores, de uma dinâmica sociocultural subordinada, pela qual se constrói historicamente uma hierarquia valorativa que segmenta como subcidadãos os desclassificados sociais, vistos como “subgente”, integrantes de uma ralé estruturalmente formada a partir da própria ideia de periferia. Como mostra o autor, essa ralé é articulada junto a extratos incluídos, sendo que

a mera inclusão no mercado, nos benefícios do Estado e a entrada com voz autônoma na esfera pública, torna os setores antes marginais, em incluídos privilegiados. Mas ao contrário de algumas análises excessivamente otimistas acerca do papel da esfera pública no Brasil, esta mostra-se tão segmentada, e pelos mesmos motivos, quanto o acesso ao mercado e à instância estatal (SOUZA, 2006, p. 185).

Todo o complexo social levantado pela subcidadania é sustentado por um imaginário social ideologicamente elaborado, que naturaliza o processo de desigualdade na sociedade brasileira. Diante de tal dinâmica, assim destacada por Souza (2006), pensar efetivamente em cidadania parece tão distante quanto

pensar em democracia, pois o Estado atinge o nível do sensível e adentra aceleradamente na era da indústria cultural para manipular as mentes ‘estadãs’ e lhe conferir sensação de inclusão no seu jogo ‘democratista’. Isto deriva da dificuldade constante que o Estado carrega diante de seus acordos com o capital, não conseguindo desvencilhar-se dos esquemas de gestão modelares, em que cabe às pessoas apenas se adaptar.

Integrar a ilusão da indústria cultural passa a ser trajetória extensiva à Gestão Pública, pois, como destaca Adorno (1992a, p. 176), aquela “modela-se pela regressão mimética, pela manipulação de impulsos de imitação recalcados”. Da tríade técnica-eficiência-produtividade deriva as mais diferentes construções ilusório-adaptativas que, travestidas como alternativas, alimentam a Gestão Pública gerencialista por um ciclo manipulatório que garante a “unidade e impermeabilidade” do sistema (ADORNO, 2002). O que não se percebe é que todo pensamento antissistema é alternativo, porém, nem todo pensamento alternativo é antissistema. Partindo disso, podemos finalizar entendendo muitas das infindáveis ‘teorias alternativas’ como meras opções de encaixe ao sistema do capital. Como diria o antigo provérbio popular: “de boas intenções o inferno está cheio”. No quadro 3 sistematizamos as contribuições sobre nossa leitura dialética negativa da constelação do poder.

Categoria	Categorias derivadas	Crítica Dialética Negativa
<b><i>Burocracia do poder – legitimação incompleta</i></b>		
<b>Capitalismo dependente</b>	Estatização Monopolização Intervencionismo Economicismo Integralismo	Numa crítica imanente ao sistema, o Estado da formação capitalista encontra-se assentado via construções danificadas, visto o alto grau de assimilação de ideologias que carrega adiante o histórico acobertamento do não idêntico.
<b>Nacional-desenvolvimentismo</b>	Industrialização Modernização Tenentismo Populismo Conservadorismo	Em atenção à primazia do objeto, o nacional-desenvolvimentismo resulta de uma experiência formativa prejudicada singularmente pelo tenentismo e pelo populismo, expressões que, na formação histórica brasileira correspondem ao

		ideário conservador.
<b><i>Poder da burocracia – malabarismos reformistas</i></b>		
<b>Tecnicismo</b>	Burocratismo Tecnoburocracia Tecnoestrutura Produtividade Eficiência	Como razão instrumental, o tecnicismo eleva como legítimos modelos de Estado que são mimese do capitalismo empresarial, cujas categorias fins são produtividade e eficiência. Esse espelhamento mimético reverte ao social como distanciamento do interesse público.
<b>Controle</b>	Coerção Formalismo Hierarquia Centralização	Na medida em que age em diferentes níveis, o controle se torna o mais acabado recurso para a coesão do sistema. Aniquila o não idêntico, tendo em vista que suas esferas de abordagem seguem os moldes burocráticos mantendo forte coerção, dialeticamente fletida em termos de coesão social.
<b><i>Autocentralidade inautêntica ampliada</i></b>		
<b>Democratismo</b>	Representativida- de Corporativismo <i>Participacionismo</i>	Lida como expressão mimética da democracia, mas como avessa a ela, o democratismo revela suas limitações e artimanhas, sendo, na realidade, mímesis falsa. O Estado é travestido pelo participacionismo e se desenvolve em moldes idênticos aos dos interesses corporativos da classe empresarial.
<b>Estadania</b>	Verticalização Servidão Quantificação Subcidadania	A estadania configura o ‘cidadão-cliente’ que tem sua autonomia e liberdade tolhidas. A Gestão Pública adere à semiformação, ao mesmo tempo em que quantifica e inclui o indivíduo na servidão ao capital, o que podemos verificar a partir da análise antissistema.

Quadro 3 Sistematização das percepções da dimensão político-burocrática  
Fonte: Elaborado pela autora

O Estado brasileiro evidenciou-se sob a forma capitalista, cujas relações são mediadas ou mediatizadas diante dos contextos que esta realidade possa ofertar. Doravante, a configuração da Gestão Pública que corresponde a tal forma é essencialmente técnica. Isso se mostrou presente desde a era de Getúlio Vargas, que coincide com o robustecimento do Estado capitalista no Brasil, até a configuração mais recente.

Na análise que realizamos, outras inúmeras burocracias estatais poderiam ser referidas como evidências dessa conjuntura. Porém, nos limitamos às três reformas mais proeminentes que interferiram especificamente na gestão do Estado brasileiro desde a industrialização, porque são elas que definem os traços peculiares da danificação da Gestão Pública nacional. Tais reformas foram sempre amparadas pela legalidade e alcançaram legitimação no seio social, mesmo sendo impostas à revelia das necessidades concretas, uma vez que a massa populacional tem sido historicamente tratada como instrumento dos interesses capitalistas, quando não coagida pela via prussiana do Estado.

Assim a Gestão Pública danificada se apresenta, ao passo que o Estado é apoiador e reproduz do sistema do capital, reduzindo os interesses sociais mais amplos aos interesses específicos do capitalismo nacional e imperialista. Corrobora-se um sistema de Estado que instrumentaliza, o qual em sua técnica apenas reproduz os interesses da burguesia dominante, desvirtuando o interesse público, pois é óbvio que o Estado capitalista não é mentor de processos emancipatórios. Comprovados os inúmeros malabarismos reformistas o poder de Estado também se mostra danificado, pois acabou instaurando como formas de gestão as que atendem interesses não de transformação, mas de conservação de uma formação social específica, a capitalista.

Do modo como se apresentam as instituições do Estado e as estruturas político-burocráticas alimentadas pela Gestão Pública, permanecem possíveis apenas as amarrações técnicas da racionalidade instrumental, decorrendo disso um déficit de aceitação das contradições de classe integrantes da dinâmica da Gestão Pública. Isto reverbera à semiformação da Gestão Pública, visto que seus ideólogos não pensam para além do que as práticas com determinados fins – capitalistas – delimitam. Assim, a Gestão Pública danificada consolida-se como consequência de uma amarração histórica e ideológica que, segundo Adorno, nega o diferente, enquanto que em Marx nega os interesses de classe mas que,

por outro lado, se expressa na sua reprodução social. O Estado se mantém como forma de um conteúdo que está fora dele, um conteúdo de diferença social e classista.

Por consequência, os processos de gestão que lhe são inerentes e que observamos claramente à luz das reformas burocráticas em seu burocratismo, correspondem à objetificação do Estado pelo capital. E o tem atendido desde a própria elaboração intelectual do termo desenvolvimento apenas como sinônimo de crescimento econômico. Contudo, pela análise empreendida neste capítulo, nos foi possível expor como o fenômeno burocrático foi historicamente constituído no contexto brasileiro, sendo uma ressignificação da elaboração originariamente weberiana.

De tal modo, constatamos como ideologias não apenas a teoria da Administração, como defendia Tragtenberg (2006) em *Burocracia e ideologia*, mas também as teorias da Gestão Pública. Tanto as primeiras como as demais teorias atendem os interesses de poder dos tecnoburocratas ou burgueses de Estado (MOTTA, 2001, p. 112). No entanto, não redigimos grande novidade ao versar sobre as teorias em vigor na Gestão Pública como meras extensões das teorias da Administração, a não ser pelo emprego do método adorniano, que o deixa mais contundente e irrecusável em sua recíproca fundamentação político-burocrática. E Adorno nos assistiu criticamente para apontarmos à luz da sua teoria os elementos do poder, que fecham o círculo da análise da burocracia. De modo que resta-nos localizar a danificação da Gestão pública pelos processos de ideologização que adentram em seu terreno, infiltradas pelas teorias da administração gerencialista.

## CAPÍTULO 6

### A IDEOLOGIA DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: CRÍTICA DIALÉTICA NEGATIVA À NATURALIZAÇÃO GERENCIALISTA

*Nenhuma teoria escapa mais do mercado: cada uma é oferecida como possível dentre as opiniões concorrentes, tudo pode ser escolhido, tudo é absorvido. Ainda que o pensamento não possa colocar antolhos para defender-se; ainda que a convicção honesta de que a própria teoria está isenta desse destino certamente acabe por se degenerar em uma autoexaltação, ainda assim a dialética não deve emudecer diante de tal repreensão e da repreensão com ela conectada referente à sua superfluidade, à arbitrariedade de um método aplicado de fora.*

Theodor W. Adorno, *Dialética negativa*

## Introdução

Neste capítulo nos remetemos aos aspectos ideológicos da Gestão Pública brasileira à luz da dialética adorniana. Ao pressupor a presença da contradição como “o indício da não verdade da identidade”, Adorno (2009, p. 12) reflete sobre o lugar das aparências no pensar dos conceitos, uma vez que neles elas se confundem com verdades. Embora continuemos entendendo que aparências não revelem o conjunto das ‘essências’ enquanto produção de imagens, atendendo ao elemento da mimesis expressiva de Adorno nossa análise dialética não pode ignorá-las<sup>118</sup>. Isto é especialmente importante quando tratamos de ideologias, porque elas envolvem a naturalização de aparências como verdades acabadas, que por isso merecem ser questionadas no que carregam de essencial. O próprio Adorno (1971, p. 347), nas análises sobre a indústria cultural, referiu que “quanto mais completo o mundo como aparência, tanto mais inescrutável a aparência como ideologia”.

Considerando que a dialética adorniana se volta ao desmonte de identidades totais ilusórias, torna-se possível a ultrapassagem dos limites dos próprios conceitos para que se projetem novos modos de compor a realidade.

---

<sup>118</sup> Para além de sua natureza ontológica, material, que não pode ser ignorada, as aparências, quando reduzidas a abstrações negadoras da complexidade que integra seus próprios contextos, podem ser entendidas como integrantes natas da lógica do senso comum, cuja função consiste em promover as ideias da classe dominante. Facilitam, portanto, via mimetização do capital privado, uma adesão à razão instrumental que encontra seu *locus* no mundo inebriado pelo capital, sendo as ideologias livremente comercializadas, vendidas e compradas ao sabor das necessidades do sistema. Como analisa Dejours (2012, p. 27), “quem, dentre as pessoas comuns, não é capaz de evocar as imagens de uma reportagem de televisão ou a lembrança de uma visita guiada a uma fábrica de aspecto asseado, *new-look*? Infelizmente tudo isso não passa de clichê, pois só o que as empresas mostram são suas fachadas e vitrinas, oferecidas – generosamente, é verdade – aos olhares dos curiosos ou dos visitantes. Por trás da vitrina, há o sofrimento dos que trabalham”. Mas o capital arvora sua melhor imagem no intercâmbio das aparências com as essências, sempre minorizando estas em detrimento daquelas. Apenas podemos almejar algo mais próximo da verdade se nos dedicarmos a registrar as contradições entre aparências e essências.

Igualmente, o exame da ideologia via Adorno possibilita manter a prioridade tanto quanto ao objeto, como no tocante ao pensamento antissistema, de modo a refletir sobre conceitos amarrados pelo determinismo ou guiados teleologicamente. Mas o elemento adorniano que se destaca de maneira especial quando se trata da ideologia é a semiformação, pois ela se manifesta enquanto tal em razão de expressar as inclinações da esfera subjetiva que envolve a sociedade contemporânea e encarcera a perspectiva emancipatória, pois é um eficiente adestrador das mentes.

A ideologia se constitui em um incontestável ‘cimento’ que amalgama a construção de uma identidade própria na Gestão Pública, identidade esta que é fundada e permanece centrada nos interesses do capital. Por isso, para completarmos o ciclo da análise almejada, é que se torna relevante o aprofundamento nas categorias constitutivas da ideologia em si e da ideologia gerencialista da Gestão Pública brasileira em particular, de modo que possamos diagnosticar os principais indícios do seu desenvolvimento como uma identidade naturalizada. Para o esboço dessa constelação pressupomos que a atual identidade da Gestão Pública brasileira é singularizada pela ideologia gerencialista. Ao percorrermos brevemente o caminho pelo qual esta identidade assim se consolidou, podemos desnaturalizar pela crítica seus frágeis – porque ideológicos – constructos teóricos. Para tanto, torna-se importante examinar não apenas a natureza do gerencialismo, mas observar o quanto suas manifestações na prática da Gestão Pública mantêm relação intrínseca com os antecedentes históricos, pois isto confere um lastro peculiar aos seus desdobramentos no Brasil.

Já apontamos a Gestão Pública brasileira, em seus processos de danificação, como portadora de uma autocentralidade inautêntica, a qual, depois, qualificamos como ampliada. Diante do aprofundamento na acepção ideológica, também acrescentamos que ela se mostra *hipostasiada*. Para deslindar esse

quadro, trataremos, portanto, de avançar quanto aos aspectos já introduzidos da ideologia, imprimindo uma análise mais direcionada ao que vimos examinando pulverizadamente nos capítulos quatro e cinco.

No quarto capítulo tivemos, de certo modo, como pano de fundo, a ideologia do colonialismo e, no quinto, a trajetória da ideologia do desenvolvimento. Estas diferentes abordagens da ideologia, também pormenorizadas, respectivamente, por Sodré (1984) e Cardoso (1978), expressam momentos históricos intrínsecos à trajetória da Gestão Pública brasileira. Ou seja, a ideia de Brasil nasceu numa cultura de submissão diante da qual seu potencial sempre foi formatado ideologicamente em favor dos interesses dominantes, como já vimos ao explorar a colonialidade e a burocracia. Em sua dinâmica, os aspectos ideológicos das duas constelações antes visitadas abrem espaço a um terceiro momento da ideologia, integrante de um jogo presente no mundo moderno-contemporâneo, possuidor de uma sutileza interessada em promulgar um mundo mais ‘civilizado’.

A ideologia do gerencialismo, ao servir de receituário à Gestão Pública, indica o momento de uma nova ruptura do Estado para com os interesses sociais, visto que representa uma rendição completa às seduções do capital. O Estado, que então se firma como um negócio voltado à lógica da lucratividade, aparta os direitos dos indivíduos, transformando-os em instrumentos de seu potencial ganho ao objetificá-los pela técnica. Esta, por sua vez, é sustentada como o melhor mecanismo de gestão possível, inaugurando-se uma ‘era de flexibilidade’, tão ideologizada que se assessoria da proposta competitiva para acelerar seus ganhos, fato que permanece inquestionavelmente naturalizado. É com toda razão que Adorno (2009, p. 28) se refere ao sistema como “a barriga que se tornou espírito”, uma vez que sua ávida busca pela unidade de pensamento não é nada mais do que o ímpeto autoconservador que, ao se

autojustificar, alarga a sua voracidade e, mais uma vez, reedita a detenção do não idêntico.

Destarte, esse terceiro momento da ideologia corresponde àquele em que as teorias mais ‘tacanhas’ da administração privada invadem os espaços da esfera pública, conferindo à Gestão Pública danificada os retoques mais nefastos da sutileza de um jogo que direciona à elaboração de determinados sentidos. Esta conduta obedece à mais perversa lógica do mercado neoliberal que adentra pela porta da globalização aos mais recônditos lugares do continente brasileiro, avançando determinada e inevitavelmente ao Estado. Tal lógica literalmente captura a subjetividade individual e coletiva pela adoção objetiva de um modelo que, por seus meandros simbólicos, leva a firmar a crença de que se terá para diante um sistema de Estado mais justo, porque anuncia tudo incluir.

Porém, como um discurso ideológico que mantém o continuísmo das próprias instâncias político-burocráticas, jamais suprimiu a histórica inclinação excludente na concretude da Gestão Pública brasileira. Trata-se do fabrico de uma ilusão naturalizadora do sistema capitalista, que frequentemente nas crises se mantém assessorada pela barbárie da violência para combater qualquer alternativa antissistema<sup>119</sup>. Mas isso não impede que esta tamanha ilusão seja introjetada pelo ser social para justificar o caráter de acumulação do sistema, tornando-se o princípio basilar máximo para conduzir a vida, dado que

a ideologia não se sobrepõe ao ser social como uma camada destacável, mas mora no ponto mais íntimo do ser social. Ela se funda na abstração que contribui essencialmente com o processo de troca. Sem se abstrair dos homens vivos, não seria possível trocar. Até hoje, no processo real da vida, isso implica necessariamente uma ilusão social. O cerne dessa ilusão é o valor enquanto coisa em si, enquanto “natureza”: a bruta naturalidade da sociedade capitalista é

---

<sup>119</sup> Podemos rememorar aqui as ações repressivas e contrarrevolucionárias do período da ditadura militar no Brasil, em que pessoas que defendiam ideias antissistema eram detidas sob o pretexto de mera ‘averiguação’ de rotina, do que na verdade em muitos casos não mais retornavam.

real e ao mesmo tempo uma tal ilusão (ADORNO, 2009, p. 294).

Por isso, desnaturalizar os aspectos da Gestão Pública danificada pela assimilação da ideologia gerencialista implica também submetê-los ao fato de que “as ideologias mais recentes são apenas reprises das mais antigas, que se estendem tanto mais aquém das ideologias anteriormente conhecidas quanto mais o desenvolvimento da sociedade de classes desmente as ideologias anteriormente sancionadas” (ADORNO; HORKHEIMER, 1997, p. 33). Mediante o exercício proposto, o gerencialismo se apresenta não como ideologia sem lastro, mas de embasamento no modo de produção inaugurado pela sociedade industrial, fragmentadora das relações humanas.

Harvey (2009), amparado em Gramsci, afirma que as inovações oriundas do fordismo implicaram num nível de alteração de consciências que não apenas gerou um novo tipo de trabalhador, mas um novo tipo de homem, dada a indissociabilidade entre atividade laboral e modo de pensar e sentir a vida. Isso tem sido frequentemente despercebido pelas gerações atuais porque a lógica imediatista – herdada justamente daquele momento histórico – que rege a construção dos saberes<sup>120</sup>, de modo geral, desvincula as experiências hodiernas das passadas. Além disso, o processo de naturalização das teorias e práticas refuta qualquer inclinação reflexiva, no que é contributivo o fato do ser humano carregar um potencial autoconservador e de acomodação, especialmente quando a realidade da vida danificada lhe beneficia.

Com isso, o caminhar humano se mostra totalmente dissonante da concepção benjaminiana de experiência (*Erfahrung*) e da ideia adorniana de

---

<sup>120</sup> Talvez nem caiba aqui considerar que exista tamanha “construção de saberes” porque, dado o grau de automação que adquiriu o próprio ensino e sua lógica produtivista, o que temos é uma reprodução automatizada e irrefletida de informações, sobre as quais os fundamentos pouco importam. Por conseguinte, pouco se referem suas origens do ponto de vista epistemológico. No entanto, nos sentimos alertados de que não devemos ignorar que este ‘esquecimento’ dos interesses do passado sempre serve, no presente, a algum propósito.

formação (*Bildung*), pois carece profundamente de experiências formativas. Desvelar a superficialidade de tal andar semiformativo implica em enveredar, ainda, numa trajetória semelhante à proposta por Hobsbawm (1995, p. 13), de “compreender e explicar por que as coisas deram no que deram e como elas se relacionam entre si”, tornando-se relevante, para mantermo-nos fiéis à história real e concreta, “comentar, ampliar (e corrigir) nossas próprias memórias”.

Diante disso, pela análise da constelação da ideologia, de dimensão simbólica, seguimos atendendo ao principal convite adorniano – subverter a tradição! – de modo a consolidar o circuito de verificação do dano presente na Gestão Pública brasileira. Para o desvelamento da presente constelação se tornam imprescindíveis alguns passos que remetem à realidade histórica: (i) apresentar um apanhado teórico, de vinculação adorniana, sobre a ideologia; (ii) diante das constatações desse apanhado, realizar uma leitura ampla, porém concisa, do fenômeno gerencialista, pautado por suas categorias derivadas; (iii) destinar igual atenção à sua manifestação no âmbito da Gestão Pública, destacando como nela se implanta e, por fim, (iv) analisar brevemente a difusão de seus parâmetros que, no nosso entendimento, acontece por meio da dimensão formativa, que adornianamente apontamos como semiformação.

Na conjuntura atual, é incontestável o fato de que a esfera mítica encobre significativa e desmedidamente as expressões essenciais da vida concreta. Esta lógica encontra relevante amparo na indústria cultural que, no auge de sua evolução, está plasmada por um “cinismo bem informado”<sup>121</sup> (HORKHEIMER, 2002, p. 117; RÜDIGER, 2004, p. 186), numa irrevogável conjunção entre iluminismo e poder econômico. O seu grau de influência está

---

<sup>121</sup> Conforme Horkheimer (2002, p. 117), as pessoas aceitam “secretamente a identidade entre a razão e a dominação, entre a civilização e o ideal, por mais que deem de ombros. O cinismo bem informado é apenas outro modo de conformismo”. Preserva-se um pragmatismo, que tudo simplifica para submeter os fins aos meios, resultando disto indivíduos estreitados, incapazes de compreender um conceito para além de um plano ou projeto a ser alcançado.

muito além do que usualmente tem sido detectado sem o aparato da Teoria Crítica, pois análises destituídas de uma crítica radical – que se pautam por um *modus operandi* prévio e, muitas vezes, imperceptivelmente naturalizado – mantêm-se dentro da lógica do sistema, de modo que se restringem apenas a apontar suas imperfeições, corrigindo e melhorando seu desempenho.

Igualmente letal é o encobrimento propiciado pela incapacidade de formação integral do gestor público, realidade diretamente associada à reprodução de uma vida danificada. Embora não sigamos a linha das alternativas que pregam a educação como elemento redentor dos males da Gestão Pública, a semiformação é um aspecto que se torna importante averiguar tanto por aquilo que representa em si, quanto pelas consequências que gera, tais como a aniquilação do não idêntico e o distanciamento do potencial emancipatório.

Somente o exercício crítico por sobre os fundamentos histórico-ideológicos que regem a Gestão Pública brasileira é capaz de fazer com que seja desvelado o misticismo que inebria o discurso deste mundo de “aparências abstratas da sociedade capitalista”. Torna-se este um exercício semelhante ao de Marx, que buscou desvendar “as artimanhas ideológicas com base nas quais se fundariam as pretensões de validade e legitimidade de uma sociedade baseada na desigualdade, na exploração e na opressão” (SCHÜTZ, 2012b, p. 121). Assim, para deslindar esta constelação a nossa imersão crítica nos meandros da ideologia da Gestão Pública brasileira abarca como categorias de análise:

(i) a *identidade*, como a forma pela qual Adorno (2009) tipifica a ideologia.

Versa sobre a criação de aparência e de manipulação, de modo a ocultar as contradições, para utilizar a concepção marxiana. Também nessa lógica, Adorno aponta para a reificação como fenômeno do mundo da mercadoria. Ao passo que a razão instrumental se amplia no mundo administrado, assessora-se do fetichismo para a alienação dos sujeitos à dominação capitalista;

- (ii) a *indústria cultural*, cujos mecanismos expressam uma fantasmagoria que enseja uma regressão espiritual. Ao contrário de desenvolver consciências esclarecidas, serve à auto-adaptação dos indivíduos a uma suposta cultura afirmativa. Para tanto, colabora o esquematismo da indústria cultural, que introjeta experiências que detêm a subjetividade dos indivíduos, alimentando, de outro lado, o circuito da semiformação. O véu tecnológico transforma-se em cinismo, cuja fórmula deixa clara a perversão da sociedade instrumentalizada pelo capital;
- (iii) o *gerenciamento* ou sociedade administrada como o modelo que, em certa medida, substitui o poder disciplinar, pois se revela mais eficiente para a manutenção da hegemonia capitalista, uma vez que angaria a adesão dos trabalhadores, especialmente em se tratando de técnicas de coerção mais sofisticadas. A ideologia gerencialista é envolta no pragmatismo, que elimina a pertinência das ideias em favor da gestão eficaz. Da manipulação de interesses pela cogestão a técnicas de violência simbólica, tanto as organizações privadas quanto as públicas tornam-se reféns de uma diversidade de controles subjetivos;
- (iv) a *fetichização* do mundo organizacional, que atua na despolitização das suas ações ao integrar uma série de discursos, como o da flexibilidade, da qualidade, da competência, da performance, da competição e da cooperação. A competência encontra morada nos valores da competição, bem como no empreendedorismo. Com isso, em seu conjunto, os fetiches alimentam desigualdade e exclusão, mas nem por isso deixaram de integrar a lógica intersticial do próprio Estado;
- (v) a *educação*, categoria chave para o desenvolvimento da consciência social crítica, que sofre, no entanto, um processo de padronização em favor dos interesses do Estado capitalista. Com isso, frutifica um educacionismo moral, admitindo um quadro político-social neoliberal que naturaliza

processos de desigualdade e exclusão. Diante da carência de formação política pelo tolhimento da capacidade reflexiva, imputada pelo produtivismo acadêmico e pelo educacionismo, aos gestores públicos é veiculada uma formação que converge à inarticulação;

- (vi) a *semiformação*, como expressão irrefutável da Gestão Pública danificada e que se presentifica nas tradicionais Escolas de governo, que utilizam da instrumentalização beneficiária da *cultura do management* para a qualificação dos servidores públicos. Esta permanece regida por considerável acriticidade em seus discursos, ficando clara uma instrumentalização, que ligeiramente naturaliza as ações técnicas como as saídas possíveis à Gestão Pública. A semiformação evolui a um quadro de liofilização da aprendizagem e do conhecimento onde, pela extirpação da autonomia, a emancipação se torna inacessível.

### **6.1 Ideologia como Identidade e as Contribuições da Indústria Cultural**

Em toda síntese trabalha a vontade de identidade (...). Identidade é a forma originária da ideologia. Goza-se dela como adequação à coisa aí reprimida; a adequação sempre foi também submissão às metas de dominação e, nessa medida, sua própria contradição (ADORNO, 2009, p. 129).

A crítica de Adorno à ideologia como identidade oferece-nos um circuito analítico das estruturas de dominação da modernidade, basicamente veiculadas pela racionalidade instrumental que forjam, pela elocução de conceitos, uma devida edificação identitária. A formulação de identidades torna-se, contudo, uma compulsão ao erro, acobertando uma compreensão integral dos fatos, mas que é decididamente não mencionado como tal. Aliás, muito frequentemente é preferível que a identidade permaneça mistificada enquanto veículo necessário ao desenvolvimento da harmonia social, sendo relativamente

incômodo alguém levantar-se para questioná-la, como em diversas passagens aqui já ilustramos.

Advogando o sistema, o que existe é uma tensão para que o sujeito traga para si tudo quanto for possível, havendo dificuldades deste colocar-se de fora e libertar-se do circuito ideológico, pois está psiquicamente imerso num trabalho de Sísifo (ADORNO, 1971). Observamos que, para Adorno (2009, p. 127),

a identidade pura é aquilo que é posicionado pelo sujeito e, nessa medida, algo trazido de fora. Por isso, de maneira bastante paradoxal, criticá-la imanentemente significa criticá-la de fora. O sujeito deve propiciar uma reparação ao não idêntico por aquilo que perpetrou nele. Justamente por meio daí ele se liberta da aparência de seu ser-por-si absoluto. Por sua vez, essa aparência é o produto do pensamento identificador que, quanto mais desvaloriza uma coisa e a transforma em um mero exemplo de uma espécie ou de um gênero, tanto mais se arroga como a possuindo enquanto tal sem um aporte subjetivo.

Para Dews (1996), Adorno compreendia em profundidade a perda da espontaneidade na formação do indivíduo moderno autônomo, cuja identidade passa a ser mantida coercitivamente diante do cerceamento preliminar das suas potencialidades, tornando-o, então, um sujeito manipulado. Como relação a isso, Adorno (2009) entende ser necessário, sobretudo, enfrentar a primazia do conceito. O conceito em si não seria o grande problema, mas sim a pretensão de identidade total que o acompanha, ignorando os limites epistemológicos do conhecimento frente aos quais escapa, por assim dizer, a dimensão ontológica do não idêntico. Enfrentar a identidade total ilusória seria um passo importante no combate à intenção doutrinário-adaptativa da ideologia, pois sua única finalidade é o enquadramento em conceitos antecipadamente pensados visando o domínio absoluto das singularidades. Destarte, na batalha antiideológica em qualquer esfera do conhecimento, o estudo da ideologia é fundamental porque permite maior imersão na cientificidade, ou seja, é “filosoficamente central: crítica da própria consciência constitutiva” (ADORNO, 2009, p. 129).

Assim como o progresso e tantas outras categorias de que já tratamos neste estudo, as ideologias consistem em elaborações de caráter burguês. Historicamente situadas, elas passam a fazer sentido em uma determinada conjuntura social, cultural, econômica ou política. O fomento a uma construção identitária é, em essência, a crença de que a igualdade é condição suficiente para colocar em ordem as consciências e, por conseguinte, uma dada sociedade integralmente. Nesse sentido, Adorno aponta marxianamente para a reificação como importante categoria derivada da ideologia, o que Camargo (2006, p. 33) assim anui:

enquanto que no marxismo lukacsiano a reificação é um fenômeno da sociedade burguesa e do mundo da mercadoria, onde a categoria básica é o trabalho como portador do processo de transformação dos sujeitos em seres coisificados, para Adorno esta coisificação se amplia para o âmbito da racionalidade que dá suporte ao capitalismo tardio.

Esta racionalidade se constitui pela regressão da consciência que, desespiritualizada, se torna a expressão mais acabada do drama atual. Veremos que no próprio ensino isso se manifesta na marcante “inaptidão à existência e ao comportamento livre e autônomo em relação a qualquer assunto”, em que o sistema de defesa adotado consiste em encerrar-se na própria fraqueza (ADORNO, 1995, p. 60). O contexto histórico em que se situa a ideologia gerencialista é perfeitamente encaixável nesse espectro de indivíduo reificado, pois como um sistema inerte de um capitalismo que alcançou seu patamar extremo na sociedade do consumo, representa genericamente a semiformação humana.

De outra parte, o pensamento frankfurtiano se relaciona com a crítica ao fetichismo da mercadoria e converge a uma análise da razão subjetiva/instrumental como sustentadora da dominação capitalista, num movimento crítico ao projeto iluminista. As consciências coisificadas, limitadas pela falsa experiência do consumo de bens culturais, se encaixam perfeitamente

nesse âmbito, cumprindo a função reprodutora das práticas necessárias à padronização que a elas mesmas domina. Segundo Schütz (2012b), mais do que a simples ideia de que o ser determina a consciência, o próprio Marx, em seu impulso materialista, fundou uma postura crítico-combativa em relação aos pensamentos totalizantes, questionando a lógica sistemática das ações perfiladas pelo princípio da identificação:

Marx estaria sempre falando do trabalho do ponto de vista do seu uso e isso lhe garante um olhar não idêntico ao sistema, permitindo-lhe a crítica da redução operada pela sociedade burguesa, por demonstrar a sua inverdade, ou seja, o seu caráter ideológico (...). Na medida, pois, em que Marx demonstra que a redução do trabalho humano a um tempo médio de trabalho (valor de troca) não abarca toda a realidade do trabalho e da produtividade humana, o potencial crítico de sua teoria é revelado (...). Se Marx não tivesse tentado fazer isto, ou seja, dizer aquilo que o sistema não permite dizer, teria permanecido hegeliano ou, no máximo, teria se tornado um economista melhorado (SCHÜTZ, 2012b, p. 139).

Em algum nível de relação entre Marx e Adorno, poderíamos dizer que a ideologia funde indistintamente tudo com tudo, inclusive seus pressupostos. Também integrante da compreensão marxiana de Adorno sobre a ideologia, há a correlação entre identidade e alienação. O viés alienante da ideologia não como falsa consciência, mas como princípio de identidade, se projeta entre o mundo administrado e seus habitantes através da expansão da técnica que, imóvel em sua mobilidade, torna mais difusa a classe proletária, numa distinta expressão dos limites da emancipação do sistema em face até mesmo dos capitalistas. Tal apreciação Adorno (1972, p. 114) arremata dizendo que “a ordem toda poderosa das coisas permanece, ao mesmo tempo, uma ideologia que lhes é própria, virtualmente impotente”.

Parece, então, que é declarada a inércia do espectro ideológico, ao passo que sua autoconstituição se arquiteta como uma verdadeira fábrica de identidades. Seu caráter manipulador adjacente é incapaz de gestar experiências,

pois em sua unilateralidade e autoritarismo refuta sem hesitar as necessidades alheias. Constituem-se, assim, modelos inerentes a uma sociedade despossuída de vida concreta – no sentido dialético de existência *mediada reflexivamente* –, pois seu vagar é imediatista e ‘zumbizante’, onde o fragmentário que dela resulta é abstração inerte, jamais autonomia do particular.

Neste sentido, partimos da constatação de que a ideologia gerencialista carrega uma elevada dose de fetichismo<sup>122</sup>, sem a qual seria insustentável manter o nível das relações que a partir dela se desdobram. Žižek (1996) considera que a análise marxiana da forma mercadoria se constitui numa matriz para abalizar quaisquer outras formas da inversão fetichista. Como afirma o próprio Marx (1989, p. 81), ao definir o conceito em *O capital*:

A mercadoria é misteriosa simplesmente por encobrir as características sociais do próprio trabalho dos homens, apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho (...). Através dessa dissimulação, os produtos do trabalho se tornam mercadorias, coisas sociais, com propriedades perceptíveis e imperceptíveis aos sentidos (...). Uma relação social definida, estabelecida entre os homens, assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas (...) produtos do cérebro humano parecem dotados de vida própria (...). Chamo a isso de fetichismo, que está sempre grudado aos produtos do trabalho, quando são gerados como mercadorias.

Pela análise via o fetichismo articula-se de antemão a anatomia de um conhecimento científico objetivo de captação da natureza real das situações que favorece a explanação de seu potencial de universal ideológico. Afinal, dizer que

---

<sup>122</sup> Recentemente realizamos um estudo utilizando como método a análise crítica do discurso buscando compreender como se desenvolve a ideologia gerencialista em duas das organizações que ocupam as primeiras posições do ranking das melhores organizações privadas e públicas no ano de 2013. Dentre os achados, verificamos que os efeitos ou reflexos da apropriação ideológica em termos gerenciais nos dois discursos se dão justamente pela construção de pensamento hegemônico, em que é fundamental a contribuição de fetiches como o da carreira, o da personificação da organização e o da competição (ONUMA; ZWICK; BRITO, 2015).

o trabalhador tem a liberdade de vender a sua força de trabalho ao capitalista é algo que subverte a própria noção de liberdade, que então deixa de ser universal para integrar a categoria da falsa consciência das trocas, que assim se apresentam quando se anunciam equânimes (ŽIŽEK, 1996).

Portanto, esse caráter alienado da produção mercantil reverbera à sociedade como um todo, arraigando-se um fetichismo também no produto cultural. Com isso, as relações sociais passam a ser integralmente coisificadas, assumindo um caráter fantasmagórico. Para Rüdiger (2004, p. 37), esta fantasmagoria é “fruto de uma espécie de reunião entre o progressismo material desse sistema com a regressão espiritual arcaizante, senão de própria ruína humana, que ele não para de provocar na sociedade”. Desta feita, na perspectiva de Adorno, os efeitos da tecnologia empregada em meio à indústria cultural não possibilitaram o desenvolvimento de consciências esclarecidas, mas apenas adaptaram o homem no circuito do mundo administrado. A sua pretensão de hegemonia é um empreendimento ininterrupto, cujo endereço é bem definido: “preservar a estrutura de compromisso da era burguesa” (RÜDIGER, 2004, p. 47).

É por isso que o momento em que Adorno elabora a reflexão sobre a ideologia e chama-lhe clara atenção como identidade tem de ser visto como integrante de seu modo novo e próprio de pensar, pois destinou à elaboração da temática um *insight* de profundo alcance. Ele vai além da formulação marxista clássica, avançando a um patamar em que ideologia não é principalmente falsa consciência, mas adquire uma acepção que, pela sua natureza dialética, passa a ser tratada como algo não apenas negativo. Afinal, falsa consciência soa como reverso de uma suposta consciência verdadeira, que contém o risco de um padrão ditado pela identidade ou pelo não contraditório no processo do saber e do conhecer. Neste modo de compreender a ideologia, Adorno a transforma em “esquema de análises de disposições de condutas”, capaz de aclarar “como

sujeitos são levados a ver como racionais certos modos de subjetivação de vínculos sociais” (SAFATLE, 2008, p. 19). Assim, o justo momento em que a ideologia em Adorno se transfigura como identidade é aquele em que a ocultação da realidade dá lugar à sua legitimação, o que se desdobra como algo em completa sintonia com a sociedade neoliberal do capitalismo tardio:

a separação ideológica entre produção material e produção espiritual promovida na época liberal não é mais a configuração adequada para disfarçar as estruturas do novo sistema produtivo. Com a finalidade de conservar os indivíduos submetidos e submissos ao sistema fez-se necessário mudar os próprios padrões de produção espiritual. Ocorre o que podemos chamar de uma “caricatura da reconciliação” entre os âmbitos separados da civilização e da cultura (CROCCO, 2009, p. 3).

A caricatura levantada expressa uma verdadeira auto-adaptação dos indivíduos por uma “cultura afirmativa” (MARCUSE, 1968) que, no entanto, ao ser motivada pela indústria cultural, torna-se o padrão último do que o sistema possibilita. Lembrando que para Adorno qualquer padrão põe em perigo o não idêntico, os desdobramentos da indústria cultural passam a ser um rico campo de análise da operacionalidade da ideologia. Ela incorpora a cultura da mercadoria como matriz do modo de vida adotado por todo complexo social. Nesse sentido, Rüdiger (2004, p. 28, 33) demarca que “indústria cultural não é um conceito empírico descritivo. A categoria tem um sentido dialético e, em essência, exprime, sim, o movimento real do capitalismo avançado como um todo, sob o aspecto dos sentimentos, valores e subjetividade encarnados nas pessoas e instituições”. É um movimento que “vem sendo gestado há muito tempo: nossa era deu-lhe apenas a estrutura monopolista e os princípios de administração”.

Portanto, devemos atentar aos esquemas da indústria cultural, que se constituem num guia da racionalidade técnica esclarecida e embutem uma síntese da experiência aos consumidores. Liberam a sua subjetividade de pensar por conta própria quando condicionam suas mentes – as dos consumidores – às

necessidades do sistema em vigor, de extenuante consumo (ADORNO; HORKHEIMER, 1997). Tais esquemas, assim, constituem-se na carga necessária para o enquadramento do ser humano nos moldes da semiformação, pois se comportam como “uma espécie de estrutura articuladora do fetichismo da mercadoria” (RÜDIGER, 2004, p. 196)<sup>123</sup>.

Para Adorno e Horkheimer (1997), sob a égide da indústria capitalista acontece um processo intensivo de massificação da cultura, em que a indústria cultural delinea uma falsa democracia no instante em que limita a própria cultura como mercadoria. Ao mesmo tempo em que banaliza as criativas conexões e realizações humanas, como, por exemplo, a obra de arte, a indústria cultural perturba os sentidos e dificulta a capacidade de discernimento, implicando num julgamento distorcido sobre a coerência das coisas. Uma vez que tem essa capacidade de aguçar desordenadamente os desejos de consumo, a indústria cultural facilita com que se desenvolva a necessidade do supérfluo. É como se no organismo social houvesse modificações fisiológicas que, comparadas a uma ‘avalanche hormonal’, geram uma sequência de desequilíbrios que se tornam, doravante, completamente incontroláveis, oxalá diante de uma correição homeopática. Assim, a natureza da cultura massificada é traduzida na fabricação da identidade pela manipulação retroativa das necessidades para alçar uma suposta unidade do sistema no que o esquematismo se torna decisivo:

A verdadeira natureza do esquematismo, que consiste em harmonizar exteriormente o universal e o particular, o conceito e a instância singular, acaba por se revelar na ciência atual como o interesse da sociedade industrial. O ser

---

<sup>123</sup> Rüdiger (2004, p. 194-196) destaca oito esquemas que Adorno identificou nas práticas da indústria cultural: *padronização* (similaridade de formatos), *pseudo-individualização* (diferentes marcas), *glamourização* (promoção de banalidades), *hibridização* (varianças), *esportização* (para ensejar competitividade), *aproximação* (sentimento de posse), *personalização* (ligação de fatos a pessoas) e *estereotipagem* (redução da complexidade).

é intuído sob o aspecto da manipulação e da administração. Tudo, inclusive o indivíduo humano, para não falar do animal, converte-se num processo reiterável e substituível, mero exemplo para os modelos conceituais do sistema. O conflito entre a ciência que serve para administrar e reificar, entre o espírito público e a experiência do indivíduo, é evitado pelas circunstâncias (ADORNO; HORKHEIMER, 1997, p. 83).

Para os autores, há um predomínio do efeito sobre o conteúdo, e este se coloca através da imitação, onde o mais importante não é a captura dos corpos, mas da alma das massas, que sucumbem ao mito do sucesso. Por isso a ideia de panóptico, trabalhada por Foucault (2012), cabe perfeitamente a este cerceamento empenhado pela indústria cultural. Há em voga um poder invisível e regular sobre o indivíduo, transformando a sociedade em um arquipélago carcerário, em que a vigília constante, até mesmo autoinflingida, é a marca do presente modelo de vida.

Nessa dinâmica, como já vínhamos pautando, o conceito de auto-*adaptação* (*sich anpassen*) se torna chave. Por tudo planificar ao excluir o novo (não idêntico), a indústria cultural introjeta o desejo do opressor nos receptores – e esta já é a denúncia de Paulo Freire –, isto ocorrendo apenas nas doses necessárias para adaptar todo complexo social ao ritmo da produção e reprodução mecânicas. A ideia de sucesso é decisiva a esse contexto, pois atua no convencimento para a certeza da ascensão em que, por outro lado, ao consumidor desse sistema não se devem “dar momentos em que pressinta a possibilidade da resistência” (ADORNO; HORKHEIMER, 1997, p. 132). Assim, sua dominação abarca uma vagueza que vai, conforme o caso, do acaso ao planejado, de modo que se aglutinam no complexo social os efeitos desejados pelo emprego generalizado da ideologia da indústria cultural.

Em síntese, em sua acomodação sistemática, pílulas de felicidade social são o que a indústria cultural oferece, as quais causam efeitos apaziguantes e paliativos por sobre as mazelas sociais quando agem na superficialidade do seu

tecido, incidindo sobre elas de modo analgésico prolongado. Assim, nenhuma de suas ações extingue históricas problemáticas sociais. Seus efeitos são, isto sim, reincidentes e meticulosamente calculados diante dos interesses do capital, tanto via organizações privadas como públicas, injetando nas massas doses controladas de ilusão. Como disse Motta (1992, p. 39), o sentido e a coerência que imprime a ideologia dominante são ilusórios pelo simples fato de anunciar uma satisfação – no caso, com relação aos gerentes, a ilusão de controle da situação – que “nunca poderá ser atingida”, tendo em vista que “submete as pessoas a uma sucessão de saltos no vazio”.

Embora não possamos dispensar a importância da dimensão técnica, do seu interstício emana um véu tecnológico que possibilita o entretenimento mercantilizado e o domínio das massas e que se converte em cinismo. Isso porque a indústria cultural ascende por uma servidão voluntária. Sendo assim, para Adorno e Horkheimer (1997), é completamente equivocado acreditar que as pessoas são meramente violentadas pela indústria cultural<sup>124</sup> porque na realidade a ideologia, por meio de uma “psicologia social pervertida”, assegura as coisas como elas são (ADORNO; HORKHEIMER, 1969, p. 203). Com base na análise do fascismo, Žižek (1996) igualmente se volta a esta realidade, permissivamente acrítica, por meio de uma teoria do sujeito que se articula a partir de Freud em seu conceito de fantasia. Daí que Žižek (1996) contribui à nossa leitura por elaborar a compreensão de ideologia como fantasia social, cujo atributo principal é valorar e significar a realidade de um período histórico, que é compartilhada socialmente.

---

<sup>124</sup> No aforismo 96 de *Mínima moralia* Adorno (1992a, p. 130) aclara essa crítica: “há um quarto de século que os cidadãos mais velhos e que ainda deveriam se lembrar do outro acorrem inermes à indústria cultural, que calcula com tanta exatidão os corações carentes. Eles não têm nenhuma razão de se indignar com essa juventude pervertida até à medula pelo fascismo. Os desprovidos de subjetividade, os culturalmente deserdados, são os legítimos herdeiros da cultura”.

Isso se efetiva pela fórmula do cinismo, uma atualização da curta frase de Marx, “eles não sabem, mas é o que estão fazendo”, que então passa a figurar como: “eles sabem muito bem o que estão fazendo, mas fazem assim mesmo” (ŽIŽEK, 1996, p. 14). O “compromisso excessivo com o bem” pode acarretar o dogmatismo fanático do pior mal (ŽIŽEK, 1996, p. 311). Mesmo assim o cinismo avança para uma forma de ideologia que cria uma máscara que, para além de esconder o estado das coisas, confere à sua própria essência uma distorção ideológica. Para o autor,

nas sociedades contemporâneas, democráticas ou totalitárias, esse distanciamento cínico, o riso, a ironia, são, por assim dizer, parte do jogo. A ideologia dominante não pretende ser levada a sério ou no sentido literal. Talvez o maior perigo para o totalitarismo sejam as pessoas que tomam sua ideologia ao pé da letra (ŽIŽEK, 1996, p. 311).

Tem-se na razão cínica, portanto, uma “falsa consciência esclarecida”, naturalizadora de “uma forma suprema de desonestidade”, ideia que Adorno referenda ao creditar à ideologia o papel não apenas de mentira, mas de “uma mentira vivenciada como uma verdade”, permanecendo “intacto o nível fundamental da fantasia ideológica, o nível em que a ideologia estrutura a própria realidade social” (ŽIŽEK, 1996, p. 313, 314).

Rüdiger (2004, p. 186) destaca essa leitura do cínico como parte de uma fundamentação antropológica que Adorno possui da indústria cultural. Na visão da ideologia cínica, no próprio pensar administrativo está presente a falsa consciência esclarecida, que se serve conformadamente da razão iluminista, embutindo valores de uma vida interior destituída de conteúdo vivo, porque passa indiferentemente a ser alimentada pela lógica instrumental. Para Rüdiger, o mínimo que resulta disso é um entusiasmo cínico emanado dos indivíduos mais intelectualizados para com a pluralidade cultural que, destarte, são indivíduos portadores de uma má consciência.

É o que embasa uma semiformação que não apenas auxilia na manutenção do poder, como o reforça por justificá-lo. É esta a razão que, ao fundo, funda e move a proliferação tão arraigada de uma ideologia como a que atualmente sustenta as práticas dominantes na Gestão Pública brasileira. Não fosse o cinismo de sua suposta pluralidade, que anuncia atender aos interesses de ‘gregos e troianos’, provavelmente se tornaria invendável e indefensável. Cabe-nos alertar sobre a perniciosidade desse sistema, tarefa que acatamos nos detendo, primeiro, na ideologia gerencialista de modo genérico e, depois, verificando os pressupostos que ela carrega no âmbito público.

## **6.2 A Razão Gerencialista: Identidade Sistêmica do Privado ao Público**

O colonialismo conferiu aos processos de gestão brasileiros uma predisposição à dominação passiva, embora dialeticamente devamos considerar a procura ativa no país por orientações ideológicas. Isso ocorreu com a transferência, pela classe dominante, de saberes, técnicas e modelos administrativos dos Estados Unidos da América (BARROS; CARRIERI, 2013)<sup>125</sup>, a quem se atribuía a ideia de detentores do verdadeiro progresso. Resulta que tanto nos ambientes privados como públicos constituiu-se um campo fértil à recente assimilação de modismos gerenciais, integrantes da lógica do consumo de massa e do decantamento da indústria cultural.

Ao passo que no período colonial os portugueses negociavam com os nativos a troca de adornos como espelhos e outros enfeites por metais preciosos, na contemporaneidade vigora uma lógica semelhante de dominação material,

---

<sup>125</sup> Os autores corroboram dados que já vínhamos pautando no capítulo quatro, ao afirmarem que “os Estados Unidos estenderam definitivamente sua influência por boa parte do globo, valendo-se de maneira especial de agências como a *United States Agency for International Development* (USAID), a Fundação Ford, o Instituto Rockefeller, a Fundação Carnegie e do Programa de Recuperação Europeia, conhecido por Plano Marshall” (BARROS; CARRIERI, 2013, p. 259).

que simbolicamente muda de instrumentos, mas mantém sua dinâmica. Esta passa a ser encenada na empresa privada entre os capitalistas e os seus ‘colaboradores’, sendo estes recompensados com ‘estrelas’, pontos, ações ou outros adereços de natureza material e/ou simbólica em troca da eficiência e rentabilidade prestada ao capitalista.

Já nas relações estatais, as trocas se dão entre o Estado e os ‘cidadãos’, quando aquele responde com políticas reformistas à medida que estes cumprem seu papel reivindicatório. Assim, enquanto a empresa privada segue os melhores ventos da reprodução capitalista, o Estado figura no jogo do capital promovendo-a. Nas esferas estatais pouco se temem as demandas emanadas da classe trabalhadora porque elas estão encadeadamente prescritas no roteiro do teatro da participação, onde os cidadãos de bem se tornam antagonistas pouco proeminentes no drama social de uma sociedade que, no entanto, apregoa democracia por todos os lados.

A ideologia gerencialista é a nuance mais contemporânea do amálgama que empresta unidade e consistência a esse sistema histórico, conformador e desigual de trocas, cujo permanente beneficiário é a classe dominante. Como sinônimo de gestão capitalista, o gerencialismo é a base de um

sistema de ideais que, ao mesmo tempo, reproduz a lógica de dominação do capital sobre o trabalho e oferece suporte “científico” para legitimar as ações decorrentes de tal lógica. Desta forma, é relativamente fácil compreender como (...) os mecanismos de controle vão se aperfeiçoando conforme se desenvolve o capitalismo (FARIA, 2010b, p. 19-20).

Assim, na sua função de criar identidade, o gerencialismo é ideologia que legitima propósitos específicos e remete a uma construção que se quer hegemônica, no sentido gramsciano. Tal hegemonia se coloca como liderança moral, política, estética, representando interesses de um grupo particular da sociedade que busca controlar qual projeto societário deve vigorar (LÖWY,

2010). Esses interesses se difundem e se naturalizam ao longo do tecido social, permanecendo como ideal de condução da vida como um todo.

A hegemonia dominante eleva a sociedade a uma moral dos produtores e a uma ética do trabalho que engendram formas de passividade, adaptando perfeitamente as classes trabalhadoras às estratégias capitalistas. Torna-se muito difícil, embora não impossível, como Gramsci (2001) reconhece, a contraposição completa ao projeto societário hegemônico. Ora, se mesmo nós, como dizia o filósofo sardo, situados em uma classe social distinta, passamos a defender os interesses da classe que nos domina, questionar as crenças e os interesses propagados por esta passa a ser questionar a nós mesmos, o que se torna um exercício penoso.

Portanto, mudanças via antissistema permanecem distante de cogitação, pois ao implicarem transformações profundas na estrutura social, são projetos que se tornam árduos e doloridos. Por isso, são facilmente refutados diante da lógica preconcebida às massas, que se resignam e se bastam – já não apenas pela coerção violenta – à dinâmica da vida regida pelo “moedor de carne”<sup>126</sup> que, embora extremamente excludente, promove compensatórios retornos materiais e imediatistas. Todavia, quando referimos que o gerencialismo promove uma identidade sistêmica é porque, em seu arcabouço ideológico, realiza eficientemente um verdadeiro patrulhamento e uma planificação com precedentes nas teorias organizacionais conservadoras que, desde Taylor, lastreiam as práticas de dominação. Por isso, torna-se importante preservar uma leitura crítica sobre o conjunto teórico da Administração, considerando seu

---

<sup>126</sup> Referência que David Harvey (2009) faz ao fordismo, por exigir um processamento rápido na produção, oprimindo a classe trabalhadora pela intensificação da extração de mais-valia, tanto absoluta como relativa. Disso deriva uma série de doenças relacionadas à atividade laboral extenuante, isto quando há o emprego e, quando não há, o desemprego em massa exclui uma legião de trabalhadores, com a miséria tornando-se mais indescritível ainda.

histórico para uma maior clareza da influência que exerce o gerencialismo na esfera pública brasileira atual.

### 6.2.1 A ideologia gerencialista como *ethos* da empresa privada

A ideologia gerencialista transformou-se em um preceito para a expansão do capital propriamente dito, cujo implante se deu inicialmente priorizado pela via doutrinária, embora seja pelas vias legislativas que se tem assegurado sua propagação uniforme no tecido social, adquirindo um caráter mais definitivo. Justo por ter se firmado ideologicamente, acabou angariando a adesão da classe trabalhadora, que nem sempre percebe, dentro do formato atual dessa ideologia, sua ação coercitiva, pois ela é de natureza mais sofisticada.

De fato, “a gestão gerencialista apresenta-se como um progresso notável diante do caráter opressivo e estático do sistema disciplinar”<sup>127</sup> (GAULEJAC, 2007, p. 108). Envolta em mecanismos de violência simbólica, a ideologia gerencialista induz mais facilmente a massa subordinada a comprar seu discurso. Ao realizar modificações a partir da esfera discursiva para atrair a adesão, ela dispensa a necessidade do emprego de recursos fisicamente violentos, comprovadamente contraproducentes, o que não impede de enxergarmos a perigosa graduação de violência que atingiu no contexto hodierno.

O tradicional gerencialismo promoveu a divisão do trabalho em termos de gênero, raça, cor e habilidade/inabilidade para acumular mais valor. O atual gerencialismo promove uma divisão competitiva entre grupos de trabalho nos quais o

---

<sup>127</sup> O poder disciplinar, para Foucault (2012, p. 164, 133), está localizado no “adestramento” dos corpos para a retirada e apropriação da força que possuem para o trabalho, procurando multiplicar esta força e utilizá-la como um todo. Dessa forma, a disciplina imputada sobre os corpos os submete e exercita, fabricando também a sua sujeição ao torná-los dóceis. O poder disciplinar, como forma mais elementar de controle nos espaços da fábrica, refere-se, portanto, a uma anatomia política resultante de processos históricos de violência contra o corpo e que reverbera ao tecido social como um todo, inclusive as instituições de ensino e do Estado, às quais Foucault também conferiu atenção especial.

mais importante é a eficiência da força de trabalho e sua condição de entrega de sua subjetividade (...). Mais explícitos ou mais sutis, os processos de controle caracterizam a organização capitalista produtiva (FARIA, 2010c, p. 145).

Esta atual ‘sofisticação ideológica’ foi historicamente atravessada por um caminho tortuoso de enfrentamento e dominação das classes subalternas, que irretratadas vezes reagiram ao poder do capital. Como crítico incisivo das teorias da Administração, Maurício Tragtenberg já refletia sobre a inculcação ideológica dos primórdios do gerencialismo, localizados nas primeiras indústrias. Ele analisa, dentre outros conceitos, o de sociedade industrial do famoso ‘guru da administração’, Peter Drucker:

Presente-se nisso a formulação de uma ideologia neocapitalista, cuja função é a legitimação do *status quo* como o único possível e desejável. Drucker apresenta os EUA como pioneiros de uma nova sociedade onde os pobres inexistem e a filantropia e o paternalismo da grande corporação predominam, realizando um “socialismo” sob o capitalismo, sob a égide do pluralismo político, sem ditadura. A função social atribuída pelos ideólogos das corporações à grande empresa, e seu papel em defesa do interesse público, articula-se com a paz industrial (TRAGTENBERG, 1989, p. 7).

A naturalização que o discurso de Drucker procede pleiteando uma via única ao alcance da excelência administrativa pelos ideais estadunidenses é inversamente proporcional à perniciosidade imputada ao comunismo como ideologia que precisava ser peremptoriamente combatida no território brasileiro, como ocorreu no período da ditadura militar. Dessa lógica já extraímos que as ideias supostamente vindas ‘de cima’ – do ‘mundo civilizado’ – seriam *a-ideológicas*, pois ao se distinguirem por um impositivo discurso de autoridade, é como se automaticamente estivessem investidas da armadura da neutralidade, pela qual se pode agir em nome do ‘belo’ e do ‘bom’. Do contrário, às ideias indesejáveis ao sistema basta que sejam rotuladas como ‘ideológicas’ para

carregarem o estigma de algo ameaçador, por isso arremessadas à esfera do ‘feio’ e do ‘mau’ e, portanto, totalmente impróprias para a condução das práticas sociais.

Para Mészáros (2004, p. 57), é tamanho o poder da ideologia que em nossas sociedades, quer o percebamos ou não, tudo está por ela impregnado, chegando a ponto dela estar presente em uma simples e supostamente neutra definição de dicionário. No que concerne ao gerencialismo, devemos considerar as análises de Tragtenberg (1989) e de Motta (1990), que consideram que toda teoria pressupõe uma ideologia, não havendo teoria que escape totalmente dessa dimensão, seja porque nenhuma corresponde à verdade absolutamente (sentido de Marx), seja porque concebe o real de forma sistêmica (sentido de Adorno)<sup>128</sup>. Contudo, ainda assim, pode-se supor uma ideologia conservadora e opressora e outra crítica que luta pela emancipação (sentido de Lênin).

No tocante à Administração, Tragtenberg (1971, p. 20) foi enfático relativamente à sua natureza mascaradora de classe:

A teoria geral da administração é *ideológica*, na medida em que traz em si a *ambiguidade* básica do processo ideológico, que consiste no seguinte: vincula-se ela às determinações sociais reais, enquanto *técnica* (de trabalho industrial, administrativo, comercial) por mediação do *trabalho*; e afasta-se dessas determinações sociais reais, compondo-se num universo sistemático, organizado, refletindo deformadamente o real, enquanto ideologia.

Torna-se necessário perceber que cada inclinação ideológica é uma criação que, além de abranger a experiência formativa – ou a apenas vivência – de quem individual ou coletivamente a elabora, inclui os pressupostos do meio social de uma determinada época, conjurando acúmulos teóricos. E, mais

---

<sup>128</sup> A teoria de Adorno, que concebe a ideologia como reino da identidade, ao advogar radicalmente pelos direitos do não idêntico, expressa árdua luta para se esquivar de tal determinação cercadora. Até que ponto ela o consegue é uma questão em aberto que exigiria toda uma outra investigação. Deixamos apenas o registro da consciência desse profícuo problema.

importante, para não dizer perigoso, não raras vezes sustenta os interesses de quem as financia para galgar o posto de ideologia máxima no complexo jogo de interesses do capital<sup>129</sup>.

Diante disso, rememoramos o indiscutível fato de que os preceitos da ideologia gerencialista têm como objetivo principal a prestação de serviços à classe dominante, dona dos meios de produção, reproduzindo seu capital e aumentando o fosso dela para com os que lhe vendem a mão de obra. Todavia, este modo de pensar alimenta uma maneira de construção das relações sociais que onera praticamente um terço da população mundial mediante a criação brutal de desigualdade e supressão dos direitos mais elementares, pois é apenas como um recurso que os seres humanos são tratados (GAULEJAC, 2007). Mesmo sem fundamentar seriamente qualquer sucesso social, a ideologia gerencialista tem sido promovida a um grau de naturalização que a tornou permeável na realidade brasileira, mas incapaz de animar a questão social<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Vale mencionar aqui o exemplo trazido em duas ocasiões por Paula (2005, p. 91 e 2012a, p. 95), do caso do *Best Seller* de Tom Peters, *Em busca da excelência*. A obra divulga uma pesquisa embasada em pouco rigor teórico e metodológico, sobre a qual o próprio autor confessou ter falsificado dados, prova contundente da razão utilitária que rege a literal fabricação de ideologias que sustentam o gerencialismo. Gurgel (2003, p. 149) apoia que os executivos americanos construíram uma autoimagem de heróis do mercado, cujo *glamour* das biografias de autoajuda se esvaiu mediante a sucessão de escândalos contábeis-financeiros do início dos anos 2000 nos Estados Unidos e na Europa.

<sup>130</sup> Notícias veiculadas no cotidiano sobre as evidências da discrepância na condução da vida humana surgem a todo o momento. Chamam-nos atenção matérias como a publicada recentemente a respeito do acúmulo dos 85 indivíduos mais ricos do planeta ser equivalente ao da metade da população mundial mais pobre (WEARDEN, 2014). E, no âmbito nacional, são apresentados dados comparativos com outras economias. Em outro texto jornalístico na *Folha*, Giannetti (2014) reforça que somos a segunda nação mais desigual do G-20, a quarta da América Latina e a décima segunda do mundo no ranking de distribuição de renda. Mesmo assim, a taxação das grandes fortunas parece um projeto inalcançável no atual contexto político nacional, enquanto um terço da população permanece praticamente abaixo da linha da dignidade e se naturaliza “a produção de indivíduos diferencialmente aparelhados para a competição social desde seu ‘nascimento’”, como aponta Souza (2011).

No entanto, desde o seu firmamento como técnica de excelência, o gerencialismo dita as normas de funcionamento da relação entre capital e trabalho, não apenas no ‘varejo’, mas no ‘atacado’, arrasando e recolhendo desmedidamente os interesses avessos para o terreno do irrealizável. Assim já foi na indústria dos moldes tayloristas pelos seus métodos e técnicas cronometradas, tendo ela se destacado como “o governo da medida, da régua aplicada pelo engenheiro, daí a função nova do tempo. O empregado existe para a obediência à lógica do tamanho do tempo métrico e da hierarquia, produtos da racionalidade do engenheiro” (TRAGTENBERG, 1989, p. 101).

Mas, diante das gritantes contradições emanadas do modo taylorista de gerir, fizeram-se necessárias modalidades mais ‘aperfeiçoadas’ para identificar o trabalhador com os espaços de trabalho. Assim surgiu a manipulação de interesses em que o executivo pertencente à nova classe dos *White-Collars* ou “homens-organização” é colocado no campo de lutas entre capital e trabalho (TRAGTENBERG, 1989; MOTTA, 2001). Seu papel foi dissimular a atenção que a empresa teria pelo bem estar dos empregados e, por outro lado, contentar os interesses acionistas. A Escola de Relações Humanas, capitaneada por Elton Mayo, contribui para esse quadro, colocando em cena a ideologia participacionista, que é assessorada pela ‘teoria da desconversa’. Visando assegurar o controle de maneira mais eficiente, relegando a um grau limitado a participação dos funcionários, esta Escola, que esteve imersa na Grande Depressão foi, na realidade, uma reação ao sindicalismo operário norte-americano, constituindo-se numa resposta patronal à piora das relações de trabalho (TRAGTENBERG, 1989).

Assim, a cogestão firmou-se como um potente recurso ideológico das grandes corporações para refrear e esvaziar conflitos de interesses e contradições da luta de classes, uma vez que, longe de ser real ou interferir na realidade, aquilo que se intitulava cogestão ou participação resultava apenas numa

sensação de inclusão (SILVA, 2008). Por isso, Tragtenberg (1989) classifica essa ideologia de participacionismo, também a tratando ironicamente pelo nome da obra de Lewis Carroll, *Alice no país das maravilhas*<sup>131</sup>. Longe de criar algo, a participação pressuposta restringe-se à contribuição com a empresa do outro, sua estrutura e objetivos, sendo a cogestão uma “nova instituição”, a do “logro” e “que tem a vantagem de não alterar nenhum dos princípios fundamentais do sistema capitalista” (FARIA, 1982, p. 12).

O período em que a empresa privada é tomada por essa ideologia é o da emergência das grandes corporações, que pressupõem a extinção do conflito de classes por elevarem os trabalhadores à condição de capitalistas de si mesmos. Propalada pela classe dominante, esta condição é apenas representativa da era do capitalismo financeiro, em que o mundo se transforma “em um vasto cassino” que desconecta a lógica de produção da lógica financeira, assinalando um processo generalizado de “desterritorialização do poder” (GAULEJAC, 2007, p. 45-46). Dessa forma, em sua dinâmica de subterfúgio da realidade, a ideologia gerencialista é, também, uma construção de poder ilusória dentro da empresa por contraditar com o poder financeiro, entidade verdadeiramente dona do poder. O gestor é enganosamente manipulado, como uma marionete no jogo do capital, sendo despossuído do poder ao mesmo tempo que pensa detê-lo, ao passo que deve prestar contas unicamente ao ‘senhor capital’ propriamente dito.

O poder econômico é abstrato, inatingível. Ele pode, a seu bel prazer, impor suas exigências. Ele tende a se desligar de suas inscrições sociais, culturais, nacionais, e romper com o mundo social do qual ele proveio no início. Ele gera o seu próprio tempo, suas próprias normas, seus próprios valores, sua própria cultura (GAULEJAC, 2007, p. 55).

---

<sup>131</sup> Assim como a personagem Alice, do “país das maravilhas”, facultam-se possibilidades para que o trabalhador se locomova como desejar, contanto que não expanda os limites que lhe foram dados e traga resultados que permitam atingir os objetivos organizacionais.

Gaulejac (2007) também avalia o pragmatismo como pleiteador da eficácia da gestão em detrimento da pertinência das ideias, de maneira que procura suprimir o caráter ideológico do gerencialismo quando age ocultando a essência contraditória da realidade. Na visão pragmática, interessam os objetivos do capital, retirando-se de cena qualquer ideia que represente uma contraposição ao capitalismo. Horkheimer (2002, p. 51) analisa esse modo de pensar como justificador da substituição da lógica da verdade pela lógica da probabilidade, constituindo-se numa “doutrina que sustenta não que nossas expectativas se realizam e que nossas ações são bem sucedidas porque nossas ideias são verdadeiras, mas o contrário, de que nossas ideias são verdadeiras porque nossas expectativas se cumprem e nossas ações têm sucesso”. Seguindo os preceitos pragmáticos, os fins justificam os meios, não importando, por exemplo, a carga poluente que emite a frota de caminhões de uma transportadora, mas sim se o seu destino resultará ao capitalista o lucro pré-calculado.

O gerencialismo ainda encontra lastro nos demais paradigmas em voga nos manuais de gestão<sup>132</sup>, que oferecem as mais atualizadas técnicas de sucesso no mundo globalizado financeiramente, abarcando máximas como a flexibilidade, a padronização e a qualidade. Integrante de uma série de conceitos-chave, a qualidade se torna representativa do “mito do Éden”, estimulando o consenso e a adesão, o que Gaulejac (2007) afirma perdurar até que se verifique sua inexistência no mundo real. Mesmo assim, é um modelo de gestão que não deixa de instrumentalizar a produtividade e a rentabilidade do capitalista, se provando ainda mais incisivo ao figurar não apenas como gestão da qualidade, mas como sua versão mais agressiva, a *gestão da qualidade total* (GAULEJAC, 2007, p. 105).

---

<sup>132</sup> Gaulejac (2007, p. 77) ressalta que os paradigmas fundantes seriam o objetivista, o funcionalista, o experimental, o utilitarista e o economista.

Voltamos à ideia gramsciana de que, mais que técnicas e métodos, tais formulações implantam valores, pois seu “conteúdo vai além das necessidades operacionais” difundindo a hegemonia capitalista, sendo os adornamentos empregados no ambiente de trabalho o mais tenro de seus efeitos (GURGEL, 2003, p. 22). Isso porque, inerentes ao gerencialismo estão os mecanismos de psicomanipulação que permitiram não só a extração da mais-valia do trabalhador, mas também “a perda do seu ‘ser’ em detrimento do bom desempenho profissional, tendo como única finalidade a *rentabilidade*” (TRAGTENBERG, 1989, p. 26).

Prova de sua natureza excludente e atuação nada democrática é o fato de que, na medida em que foi avançando, o gerencialismo tem aperfeiçoado seus métodos coercitivos, provocando uma série de violências simbólicas. Sem jamais anunciar, estas se constituem na mais refinada *tecnologia política* da organização contemporânea, de microdispositivos que representam um evidente progresso se comparados ao caráter opressivo e estático dos pertencentes à família do taylorismo. Agem subjetiva e afetivamente, canalizando a energia psíquica, não importando mais a localização dos corpos, mas onde as mentes estão focadas. E precisam fazê-lo exclusivamente para obter resultados, de modo que à subjetividade é outorgada a autonomia relativa aos limites traçados pelo capital.

Sob a alcunha de tecnologia inovadora, adaptável aos novos tempos concorrenciais, os modelos de gestão flexível se mostram unilaterais, dado que funcionam apenas em benefício do capital. A flexibilidade “reduziu a renda dos estratos mais baixos, diminuiu a oferta de emprego, intensificou a exploração do trabalho e vem suprimindo, com o apoio das reformas do Estado, as práticas de proteção do trabalho e outras práticas sociais remanescentes do *Welfare*” (GURGEL, 2003, p. 134). Assim, além dos danos ao equilíbrio financeiro do trabalhador, as panaceias que acompanham a ideologia gerencialista voltam-se,

no atual contexto, à captura da subjetividade do trabalhador. Quando integralmente capturado em sua subjetividade, o trabalhador torna-se o servidor ideal, figurando como um perfeito “déspota esclarecido a serviço do capital”, de modo que elimina a possibilidade de quaisquer outros modelos que possam substituir o capitalismo (COVRE, 1982, p.145).

Talvez o discurso da flexibilidade seja o que representa mais emblematicamente as políticas da ideologia gerencialista que, em sua lógica fragmentada, conglomeram uma série de controles subjetivos, que cerceiam e asseguram a perpetuação da reprodução capitalista. Ao avançar nos estudos de Tragtenberg, Faria (2010c) aponta esta captura e diagnostica os níveis de controle que vão desde a organização científica do trabalho até a gestão flexível, delineando uma complexa ontologia das formas e processos de controle econômico, político-ideológico e psicossocial. Embora no controle político-ideológico o autor assinale processos subjetivos, é na análise do controle psicossocial, ampliado pela Escola de Relações Humanas, que transbordam os processos subjetivos de controle. Estes, associados aos controles objetivos, racionalizados desde o princípio do gerencialismo, solapam mais eficientemente a psique dos indivíduos<sup>133</sup>. Assim, flexíveis primeiro no corpo, depois na alma, os adestrados e superexplorados ‘colaboradores’ inclinam-se a uma sistemática que em nada com eles colabora. Em sua exclusiva e “rígida excludência”, tal eufemismo (GURGEL, 2003, p. 136) apenas reduz seres humanos a peças

---

<sup>133</sup> No quadrante dos processos de controle subjetivos ligados ao controle psicossocial, Faria (2010c, p. 131) destaca que: relativa à forma de controle físico localizam-se as atitudes/comportamentos e os sofrimentos psíquicos somatizados; na forma de controle normativo, estão o recalque e os valores assimilados; na forma de controle por resultados, localizam-se os compromissos e a cumplicidade; no que tange à forma de controle participativo, o envolvimento e o comprometimento; quanto à forma simbólico-imaginária, as fantasias, as projeções inconscientes e as suposições de desempenho; nas formas de controle por vínculos, a identificação inconsciente, as relações amorosas (libidinais), o sentimento de pertença e a transferência egótica ou do aparelho psíquico e; por fim, quanto às formas de controle por sedução monopolista tem-se a submissão, a conformação e a credulidade no saber dos dirigentes.

descartáveis de uma engrenagem socialmente truncada. No mundo em que a empresa se tornou um ser e as pessoas entes automatizados, no momento em que se tornam peças que não mais se encaixam ou não mais ‘funcionam’, a sua substituição é *naturalmente inevitável*.

Entretanto, os fetiches da gestão, apontados por Bendassolli (2009), entram em cena no jogo do capital para criar um quadro apassivador diante da sua agressividade e estão diretamente relacionados ao contexto dos controles subjetivos. Tornam-se eficientes elementos de conformação entre trabalho e capital. Assim como o fetiche da mercadoria obscurece o sofrimento do trabalhador, os fetiches da gestão apaziguam as mazelas das organizações gerenciadas ao inculcar, metafórica e simbolicamente, as supostas benesses do capitalismo. Esses fetiches promovem-se ante a carente dimensão formativa humana, desconexa de historicidade, sendo, portanto, constructos reificadores responsáveis pela despolitização das ações empresariais. Descambam a retratos estereotipados do mundo ao apresentar dualizações simplificadoras da realidade e correlatas a um totalitarismo mercadológico que solapa a inteligência humana. Tornam-se, assim, veiculadores de versões de verdade restritas a divisões abstratas (preto x branco, bom x mau, bonito x feio, etc.) que transmitem os comportamentos ideais para a inclusão no mundo administrado e que frequentemente obedece a uma padronização prévia. São constructos perfeitos destinados ao público médio que integra a massa trabalhadora e por coadunarem-se perfeitamente com o *sensu comum* a ‘liga’ social que conquistam é muito grande.

Segundo Bendassolli (2009), um desses fetiches seria o da *carreira*, que engole outras dimensões da vida e que é idealizada pelas biografias de vencedores retratadas sob a égide de um arranjo retórico aparentemente desinteressado, do qual escapa o acaso e o fortuito, o que visa, contudo, formatar determinados sentidos que incrementam ações empresariais. Outro elemento de

fetichização é o culto à performance e de uma cultura associada a ela, em que importam apenas resultados positivos, qualquer fracasso escapando da curva de comportamento normal na empresa, merecendo sofrer as devidas sanções (BENDASSOLLI, 2009). Tal fórmula está diretamente associada à naturalização do sucesso, que passa a ser pregado como possível a todos com a devida dose de esforço. Se o indivíduo não o alcança, torna-se o único responsável pelo resultado negativo. Fracassado, é então demitido, carregando uma dupla punição que o faz sofrer psicicamente, não encontrando na sociedade apoio, e sim olhares acusatórios. Afinal, a culpabilidade do indivíduo é a necessária garantia para que o sistema como um todo nunca seja questionado. O não idêntico novamente é o defeito a ser esquecido, o erro a ser descartado.

Podemos associar o culto à performance ao que Marilena Chauí destaca como ideologia da competência, igualmente ocultadora da divisão social de classe, com a peculiaridade de afirmar que esta divisão se realiza entre competentes e incompetentes: “a ideologia da competência realiza a dominação pelo descomunal prestígio e poder do conhecimento científico-tecnológico, ou seja, pelo prestígio e poder das ideias científicas e tecnológicas” (CHAUÍ, 2014, p. 57). Seria, para a autora, um discurso da própria organização, que despoja os indivíduos da condição de sujeitos políticos (atores da própria história) por atribuir-lhes incompetência, abrindo o flanco para aquela os manipular. De outra parte, ao passo que assim procede privatiza a competência, que passa a ser privilégio apenas dos conhecedores do saber científico especializado. Este cabe às universidades ofertar, distanciando o seu papel da formação crítica e da pesquisa, sendo naquele intuito amparadas pelos sedutores estímulos da indústria cultural.

Mas a competência encontra nos valores da competição e do empreendedorismo sua morada mais elementar. O discurso da competição se ampara cinicamente no da cooperação, que funciona tanto no imaginário de uma

fábrica, quanto entre trabalhadores autônomos, contrabalançando o individualismo e a competição em excesso. Para Bendassolli (2009, p. 98),

temos aqui uma subjetividade em constante conflito: ao mesmo tempo em que temos de lidar com trabalhos em equipe – com a cooperação –, temos de lidar com o fato, duro e cruel, de que se não for esperto será passado para trás, e será passado para trás pela equipe! É o tipo de equipe que só se forma quando há vitória. Não há passado, não há história; há arranjos momentâneos no “time” que vai jogar certo jogo, aqui e agora (...). Neste modelo esportivo só importa a vitória.

Além da acirrada competitividade que, para Castro (2013), aguçou uma disputa intraclases, o discurso empreendedor é, de fato, um dos mais enfáticos no que tange à responsabilização individual, representando um assujeitamento maior dos indivíduos às regras do mercado. Em acréscimo, seus pressupostos elevam cínica e falsamente a condição daqueles à margem que, inempregáveis ou precarizados, passam a se localizar na informalidade ao mesmo tempo que são ‘empreendedores’. Nas palavras de Bendassolli (2009, p. 109), “há uma forte e vigorosa injunção no sentido de forçar o indivíduo a agir por conta própria”. Isto acontece internamente na empresa ao se buscar atualização constante (pelos cursos de formação continuada), mas também na suposta ampliação do potencial de trabalho quando os indivíduos se aventuram em um negócio, no qual podem ter se inserido apenas para sobreviver depois de expurgados do emprego estável.

Segundo Castro (2013), especialmente na realidade brasileira este discurso assim age ao contribuir à continuidade da perversa exclusão social quando ao “empreendedor por necessidade” é apresentado pelo Estado uma opção formal para solucionar sua condição de desempregado estrutural. A autora ainda demarca que

é forçoso notar que o discurso empreendedor se ampara em uma série de lugares comuns que denotam seu viés fortemente ideológico, cujos argumentos mais recorrentes são: i) de que o *ethos* empreendedor, enquanto característica

universal, pode ser desempenhado indiscriminadamente por todo e qualquer indivíduo, excluído ou não do sistema produtor de mercadorias; ii) de que o empreendedorismo consiste em uma boa solução para o problema do desemprego estrutural; e, finalmente iii) de que serão aproveitadas, a partir da razão empreendedora, características inerentes aos próprios indivíduos que, “naturalmente”, já possuem o DNA de empreendedor (CASTRO, 2013, p. 19).

Como bem refere Gaulejac (2007, p. 81), “a ideologia gerencialista apresentaria menos atração se não estivesse associada a valores como o gosto de empreender, o desejo de progredir, a celebração do mérito ou o culto da qualidade”. E é sem demora que acontece a atualização desse jogo, em que se buscam incessantemente novos e mais agressivos subterfúgios, os quais, a um olhar mais detido, se mostram como a manifestação das fortes contrações da usura da classe dominante. Contraditoriamente, o poder do sistema gerencialista suscita o comportamento de adesão ao projeto da empresa, inserindo os trabalhadores num universo paradoxal, gerando a impotência por um lado e, de outro, uma arena de submissão consentida (GAULEJAC, 2007). Ou seja, ao mesmo tempo em que gera adesão, organiza um estado de crise permanente, abandonando o indivíduo a si próprio, desconsiderando totalmente qualquer virtude pública.

Porém, Gaulejac (2007) indica que não se trata de uma dominação completa sobre os processos de produção de sentidos sobre o trabalho, até porque isso não seria possível. Trata-se, contudo, de uma investida ideológica sobre os processos de produção de sentido. A mobilização psíquica ativa presente no gerencialismo se reproduz, entre outros fatores, graças ao narcisismo e ao dinheiro, que a favorecem. Ainda para o autor, as razões da submissão tácita ou ativa aos ideais do *management* são complexas, variando da ameaça à ambição, do interesse à indiferença.

No conluio dos seus elementos, tanto os que apontamos como outros não ditos, mas que permanecem implícitos, a ideologia gerencialista transformou-se numa fatal engrenagem que lubrifica qualitativamente o sistema capitalista. Alimenta visceralmente “a *banalidade de um processo* que é subjacente à eficácia do sistema liberal econômico (...) que se torna mais visível, na época atual, em virtude das mudanças políticas verificadas nas últimas décadas”. Com isso, emana uma realidade na qual o gerencialismo está planificando toda a sociedade enquanto “sistema que gera adversidade, miséria e pobreza para uma parcela crescente da população (...) em nome da racionalidade estratégica” (DEJOURS, 2012, p. 21, 139).

Mesmo diante de todos os infortúnios, em seu conjunto as medidas dessa gestão constituem uma tendência que difusamente articula conteúdos de uma teoria fragmentada, como afirma Gurgel (2003). Estes conteúdos se perpetuam ao Estado enquanto formulações do intrincado jogo capitalista contemporâneo. E embora possa não integrar uma Escola como as distinguidas nos manuais, a ideologia gerencialista atinge diretamente o ensino em Administração, compondo fortemente o cardápio das Escolas de gestores privados e de governo. Com isso, confere densas cargas energéticas ao capital, em medida semelhante a uma ‘overdose vitamínica’, como veremos na última seção deste capítulo. Antes disso, para a seção que segue, desde já perguntamos: como se explica que a ideologia gerencialista tenha invadido tão visceralmente a lógica do Estado se ela carrega uma dinâmica completamente avessa ao interesse público?

### **6.2.2 A ideologia gerencialista e a falência do interesse público**

O universo da gestão substitui (...) a dignidade pela utilidade, a solidariedade coletiva pela celebração do mérito individual, a honra pela estratégia. Ele transforma as relações humanas em relações comerciais, os cidadãos em clientes que reclamam o que lhes é devido e os políticos em provedores de serviços (GAULEJAC, 2007, p. 229).

De que as práticas de gestão das empresas privadas são ideologicamente adotadas no Brasil como modelos unilaterais de resolução dos problemas da Gestão Pública não nos restam dúvidas. Especialmente aos problemas econômicos, sobre os quais se consagrou a distância da política, seu emprego como síntese pronta da experiência anglo-saxã foi enfático, assim como a importação do sistema do mérito<sup>134</sup> como algo totalmente alheio à questão social. Mas como podem constructos que reproduzem uma realidade danificada na empresa privada, de modelos importados, serem panaceias mimeticamente transpostas ao Estado? Interpretar essa questão e a anterior nos parece simples, mas também, ao mesmo tempo, complexo. Torna-se simples porque o Estado brasileiro é o do capitalismo dependente e não há nele a capacidade de externar soluções que lhe sejam avessas, especialmente no contexto atual de assalto do Estado pelas grandes corporações internacionais.

Mas observando o quadro concreto do Estado, diversas vezes já exemplificado neste estudo, a resolução das questões levantadas se torna complexa porque a ideologia gerencialista promove resoluções dramáticas quando transposta ao Estado, ensaiando uma verdadeira falência do interesse público. Em sua complexidade, as questões podem ser respondidas pela atenção ao ensimesmamento inautêntico da Gestão Pública, que iniciamos apontando no capítulo quatro. Na recusa do que possa ser diferente, diante da própria consciência colonizada, o campo da Gestão Pública se autolimitou pela aplicação de sistemas modelares alheios. Estes emergiram, basicamente, pela

---

<sup>134</sup> Segundo Wahrlich (1979), a preocupação com o sistema de mérito é algo muito anterior à gerência científica, mas cria com ela afinidade dada a ênfase na eficiência, sendo rapidamente absorvida na gestão pública no Brasil através da Constituição de 1934. A começar pela carreira administrativa, portanto, o mérito se estende para interpretar a própria questão social, como é o caso, hoje, das oportunidades de qualificação oferecidas para as pessoas alcançarem o emprego no mercado de trabalho, onde permanece implícito que ‘só não o consegue quem não tem mérito para tanto, sendo necessário um esforço maior para, então, merecê-lo’.

assunção da ideologia empresarial, em que as concepções administrativas em si integram cinicamente a postura de falsa consciência esclarecida.

Destarte, o caminho adotado para gerir o que é público é totalmente avesso ao que o próprio termo etimologicamente requisita, pois o emprego de instrumentos de consenso ligados à democracia participativa, não sem propósito apresenta-se ineficaz, senão altamente duvidoso. Sob a égide do capital, há constante dificuldade de diálogo ou democracia em concorde com os órgãos estatais para atender interesses coletivos diversos, o que se prova sobremaneira nos momentos em que as crises financeiras forçam a subsunção de direitos fundamentais. Na lógica do mundo administrado, a Gestão Pública permanece, irrevogavelmente, submissa aos humores do capital, não sendo facultado lhe causar qualquer constrangimento<sup>135</sup>.

O caminho do *laissez faire* foi há muito destinado à técnica, não havendo nele espaço para qualquer interesse público, se através dela (a técnica) não se justificar. Censurando a liberdade e enquadrando o sentimento do que é o público, os efeitos da ideologia gerencialista se intensificam à medida que os artifícios que levantamos na seção anterior são aprimorados. Assim, o perfil gerencialista que atualmente inebria a Gestão Pública é nada mais do que o encobrimento das contradições de um Estado voltado aos interesses do capitalismo. A ideologia gerencialista, portanto, esconde mais uma vez o não idêntico, retirando de cena as questões políticas, econômicas e sociais e, com isto, reproduzindo perfeitamente a sua originária e enganosa presunção de neutralidade dos interesses. Como se os interesses da eficiência e da produtividade, agora aplicados no Estado, fossem naturalmente pensados na mais perfeita harmonia com o social.

---

<sup>135</sup> Ao mesmo tempo, a empresa capitalista avança pela lógica customizada que acompanha a produção flexível. A este respeito, Gurgel (2003, p. 127) aconselha a leitura do texto de Bourdieu, intitulado *A opinião pública não existe*.

Entretanto, as saídas adotadas na resolução de sofrimentos são geralmente ancoradas em opiniões da mais inquestionável autoridade, porque estas são naturalizadas como donas da verdade. A introjeção do gerencialismo ou da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) no âmbito da gestão do Estado brasileiro, introdutoriamente tratado no capítulo anterior, segue exatamente esse critério. Cabe-nos, assim, imprimir uma leitura dialética negativa às suas premissas, alertando ao conjunto central dos seus pressupostos para avançar na compreensão da adesão. Esta adesão completa praticamente duas décadas no Brasil, sem importantes perspectivas de mudanças, embora tenha trazido a reboque inovações internas que configuram um modelo derivado. Analisar brevemente essa caminhada poderá deixar mais claro nosso apontamento sobre a falência do interesse público.

#### **6.2.2.1 Arremates arbitrariamente ensimesmados**

Considerando que “a dialética negativa é um *ensemble* de análise de modelos” (ADORNO, 2009, p. 33), especialmente quando se trata de pensar o seu grau de determinismo, nosso estudo não pode descurar dos fundamentos que sustentam a Gestão Pública. Sobre a relevância das propostas modelares, o próprio filósofo já nos antecipava que

não se dispõe de nenhum modelo de liberdade para além do fato de a consciência interferir tanto na constituição conjunta da sociedade, quanto, por meio disso, na compleição do indivíduo. Desse modo, isso não é inteiramente quimérico porque a consciência, energia pulsional derivada, também é ela mesma impulso, mesmo um momento daquilo em que ela interfere. Se não houvesse essa afinidade que Kant nega convulsivamente, também não haveria a ideia de liberdade em virtude da qual ele se recusa a aceitar a afinidade (...). Não há nenhum caminho que conduza de seu modelo até as determinações causais realizadas (ADORNO, 2009, p. 222-223).

Embora afirmem o contrário, os modelos adotados no âmbito público encarceram ainda mais a liberdade, colocando-a cinicamente a serviço da

sociedade de consumo. Como já dissemos, passamos da era do participacionismo privado à era do participacionismo público. Nos movimentos da gestão contemporânea, a chegada da tendência da flexibilidade nos processos da empresa privada vem acompanhada pela ótica das privatizações de serviços públicos. O forte impulso a essas tendências tem seu auge no mundo ocidental na década de 1990, sendo fruto dos rescaldos da reestruturação produtiva enfrentados pelo capitalismo desde antes da década de 1970, no período em que se localizam as primeiras formulações ideológicas da Nova Gestão Pública<sup>136</sup>. Harvey (2009) analisa suficientemente esse contexto.

Segundo Denhardt (2012, p. 12), a construção teórica da Gestão Pública é formada historicamente por meio de três orientações: (i) a primeira está integrada ao processo governamental e em afinidade para com a ciência política, em que se admite um corpo teórico voltado à teoria política para norteá-la, gerando-se, porém, uma dicotomia entre os lados prático e filosófico; (ii) a segunda está em pé de igualdade com as organizações privadas, criando-se um complexo interdisciplinar que, entretanto, desencadeou a primazia pelo interesse da eficiência; e (iii) pela terceira busca-se um campo profissional à parte que, na sua independência, por muitos considerada indesejável, permanece a incapacidade da Gestão Pública em reconciliar as duas orientações anteriores.

---

<sup>136</sup> O movimento começou com “um simpósio acadêmico realizado no final de 1968 no Centro de Convenções de Minnowbrook, na Universidade de Syracuse, em Nova York” (DENHARDT, 2012, p. 148). Cabe lembrar a posição de Garcia (1979) que, ao refletir sobre a estatização e o controle do setor empresarial do Estado pela sociedade civil, destaca a questão do poder e do processo decisório dessas organizações. Para tanto, o autor remete às análises de Vroey sobre a abordagem gerencialista, para quem deveria haver uma relação jurídica na definição do grau de autonomia do processo decisório que, ao cabo, seria destinado ao poder tecnocrático ou tecnoburocrático. Entretanto, segundo Garcia (1979), à abordagem gerencialista o próprio Vroey impunha forte restrição por não haver embasamento empírico suficiente para comprovar que tais encaminhamentos se dariam de modo adequado. Ou seja, o gerencialismo não estava fundamentado em bases teóricas precisas, porque insuficientes e precárias. Mesmo assim adquiriu proporções incontrolláveis desde a sua aplicação nas empresas privadas.

Diante das análises do autor, efetivadas por meio de uma perspectiva difusa, permanecem claros dois modelos que são anunciados como profícuos para a resolução das questões do campo, correlacionando-se, especialmente ao segundo, práticas de uma Gestão Pública mais democrática. Observamos que nenhum deles resolve satisfatoriamente qualquer das três orientações históricas da Gestão Pública, que apenas lhes servem na medida do que necessita o sistema, havendo maior ou menor interconexão dada a necessidade do momento. Os dois modelos que Denhardt (2012) assinala são o da Nova Gestão Pública e o do Novo Serviço Público, este último oriundo da parceria entre Robert Denhardt e Janet Vinzant Denhardt.

Ao nos centrarmos nas bases do *New Public Management*, identificamos um foco extremo na lógica mercantil dos Estados colonizadores do primeiro mundo. Nesse sentido, Paula (2005, p. 28) localiza que uma primeira inspiração do gerencialismo estaria no pensamento político neoliberal, em que “o mercado tem virtudes organizadoras e harmonizadoras, estimulando o justo reconhecimento da iniciativa criadora e promove a eficiência, a justiça e a riqueza”. Outra fundamentação está assinalada na Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), que nada mais é do que a primazia dos princípios econômicos para explicar questões políticas, partilhando o postulado da economia neoclássica do utilitarismo humano nas interações, tanto políticas, como sociais e econômicas (PAULA, 2005).

Já um terceiro eixo do modelo da Nova Gestão Pública, também assinalado pela autora, localiza-se no movimento Reinventando o Governo, retratado pela obra de mesmo nome, de Osborne e Gaebler (1994). Os dez princípios<sup>137</sup> defendidos no livro basicamente situam o Estado como

---

<sup>137</sup> Em síntese, os dez princípios de Osborne e Gaebler (1994) propõem que o governo do Estado seja: (i) catalisador, quando adota a postura de *navegar* ao invés de *remar*, o que implica fomento à terceirização e privatizações de atividades do Estado, bem como maior poder ao âmbito local e à ideia de voluntariado; (ii) pertencente à comunidade,

empreendedor e foram ao longo dos anos retroalimentando o gerencialismo, facilitando que se firmasse como ideologia em prol da produtividade, da técnica, da disciplina, do planejamento e da administração (DENHARDT, 2012) pensada, enfim, instrumentalmente.

Este é o ponto crucial em que se alteram os valores sociais pelo próprio Estado. Como antevemos, o discurso empreendedor não apenas intencionava preencher as supostas mazelas do indivíduo, mas se intrinca em todo complexo social, agindo exatamente do mesmo modo equivocado quando promete ‘corrigir’ o Estado. Assim, este eixo demarca perfeitamente a ampliação do caráter ideológico do Estado, especialmente se atentarmos à ideia de “Estado empreendedor”, e mais uma vez confunde o desenvolvimento econômico com o crescimento econômico.

O fato de o empreendedorismo ter sido mimeticamente transposto à lógica da Gestão Pública revela uma absorção do ideal schumpeteriano da inovação econômica à sociedade como um todo, trazendo os interesses do capital em primeiro plano<sup>138</sup>. Num voraz movimento de ataque ao social, o

---

quando se dá responsabilidade ao cidadão ao invés de servi-lo, fazendo-se a transferência do poder para as comunidades, sob o argumento de que cada qual compreende melhor seus problemas; (iii) competitivo quanto à prestação de serviços, pensando na inovação, eficiência, vantagens, tal qual uma empresa privada; (iv) orientado por missões, quando os autores aconselham economizar e investir; (v) de resultados, ao quantificar tudo (saúde, limpeza urbana, educação...), estabelecendo-se critérios para recompensar o sucesso, o que implica nos princípios da administração por objetivos e pela qualidade; (vi) enxergue o cidadão como cliente num sentido de aproximação; (vii) empreendedor, quando se geram receitas ao ter clareza dos custos, trabalhando-se para auferir lucro; (viii) preventivo, ao antecipar as dificuldades e planejar como enfrentá-las; (iv) descentralizado, no sentido de fazer as pessoas controlarem seu próprio trabalho e cooperar; (x) e orientado para o mercado, enquanto um investidor pioneiro.

<sup>138</sup> Schumpeter (1997, p. 76), um dos principais inauguradores do pensamento empreendedor, declara abertamente a necessidade da inovação para abrir novos mercados, sendo necessária a presença de empreendedores: “é o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, se necessário; são, por assim dizer, ensinados a querer coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daquelas que tinham o hábito de usar”. O processo do

empreendedorismo, antes integrante do pacote gerencial do microambiente empresarial, passa a contribuir significativamente para generalizar “a gestão como doença social”, como aponta Gaulejac (2007). Num Estado que empreende dinheiro e não vidas, é natural que o capital seja sustentado por uma Gestão Pública danificada, pois este é o meio que lhe convém para atingir um fim desvirtuado.

Perante o Estado capitalista, numa tendência de ênfase na subjetividade reificada, os modismos gerenciais integram estrategicamente a Nova Gestão Pública constituindo-se num eixo ideológico-simbólico importante para manipular a massa ‘cidadã’ desavisadamente. Diretamente veiculados pela indústria cultural, os modismos integram a faceta da *cultura do management*, fomentando a sociedade administrada rumo à proliferação de inúmeras ferramentas gerenciais, construindo um imaginário que direciona à formação da cultura do lucro. A semiformação do Gestor Público, como explanamos adiante, está diretamente ligada aos preceitos dessa cultura que fantasia o poder e colabora para minimizar tensões oriundas do universo social instável (PAULA; WOOD JR., 2002; PAULA, 2012a; COSTA, 2012; ITUASSU; TONELLI, 2014).

Segundo Costa (2012), a *cultura do management* é responsável pela formação de um novo imaginário social e organizacional, implementando o culto às experiências de sucesso ao incorporar no cotidiano da Gestão Pública termos e expressões específicos do mundo empresarial. Esta cultura inicia-se em 1995, mediante a implantação do MARE em seu reformismo essencialmente voltado à performance do Estado, sendo, portanto, uma fetichização. O autor destaca também o projeto do ‘choque de gestão’<sup>139</sup> como uma das experiências

---

desenvolvimento econômico se dava pela *destruição criadora*, o que implicava, na visão de Schumpeter, na substituição de produtos antigos por novos.

<sup>139</sup> Referindo-se especificamente a Minas Gerais, o autor exalta as características de um conjunto de medidas de alto impacto para modificar o padrão de comportamento da

‘mais exitosas’ da invasão dessa cultura, cujo mérito seria ter demonstrado “ao Brasil que métodos gerenciais modernos podem auxiliar os governantes na melhoria da qualidade da Gestão Pública nacional e que é possível fazer isso usando a ‘prata-da-casa’, que conhece nossos condicionantes histórico-sociais”. Ainda integrantes dessa cultura seriam o “Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização”, implantado em 2005 e voltado à competitividade, bem como a “Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade”, criada em 2011 (COSTA, 2012, p. 180-181).

A *cultura do management* se torna, portanto, um rico recurso da ideologia gerencialista na Gestão Pública, estimulando a projeção fantasiosa de um Estado vitorioso no combate das mazelas sociais, especialmente no tocante ao nível financeiro, por isso tão sedutora. A construção de uma fantasia para dissimular o real se torna um elemento relevante para observar que o nível do dano na Gestão Pública não é pouco, ao passo que atalhos como esses se tornaram tão eficientes para legitimar o poder dominante. Na realidade, esta cultura desloca a subjetividade, não apenas dos indivíduos organizacionais, mas de todo complexo social (população, instituições diretamente ligadas ao governo e a academia) ao ensejar uma satisfação parametrizada pelos “contos infantis para adultos” (PAULA; WOOD JR., 2002), em que a obra de Osborne e Gaebler (1994) pode ser citada como o exemplo mais representativo disso.

Embora existam outras fontes derivadas dos eixos da Nova Gestão Pública, o modelo jamais efetivou na prática a interconexão entre política e administração, preceito desejado teoricamente. No tocante ao segundo modelo, o Novo Serviço Público, este não passa de uma revisão dos princípios da Nova Gestão Pública, propondo-lhe uma atualização dos enunciados de Osborne e

---

gestão daquele Estado, via medidas de ajuste e promoção do desenvolvimento. Esta não se mostrou uma experiência diferente do confesso engodo de Tom Peters, tendo em vista o comprometimento da própria questão financeira do Estado, cuja dívida acumulada nos anos do suposto choque foi de 80 milhões de reais no último decênio (BELISSA, 2014).

Gaebler (1994), convergindo à correção das críticas sofridas pelo modelo anterior. É a expressão do que poderíamos qualificar como ‘reformismo modelar’, pois Denhardt (2012, p. 265) propõe um esboço desse um novo modelo a partir da alteração dos princípios de Osborne e Gaebler (1994), de modo a reeditar sua proposta num sentido de ‘revolução moral’, corrigindo os seus erros/exageros. Assim, o modelo de Robert e Janet Denhardt tem em vista dois temas norteadores: “a dignidade e o valor do Novo Serviço Público” e “reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da Administração Pública”<sup>140</sup> (DENHARDT, 2012, p. 265).

Entretanto, Denhardt (2012) não se esquivava da crítica à importação de modelos do âmbito privado ao público, sugerindo que órgãos públicos passem a servir de parâmetro para a reconstrução de todo tipo de organização, assentando-se em linhas teóricas mais democráticas. Dito mais claramente, o Novo Serviço Público é um protótipo modelar que envereda pela seara habermasiana, não escapando do moralismo kantiano e compondo, portanto, a linha ‘alternativa’ pró-sistema, sobre a qual sequer se anuncia ter se distanciado da Teoria Crítica. Ao passo que são enumerados como os constructos mais avançados à Gestão Pública, trata-se, na realidade, de mais um arremate arbitrariamente ensimesmado, visto que à luz de nossa análise dialética negativa a apresentação do Novo Serviço Público é uma ‘nova’ saída claramente voltada à conformação do capital.

De posse destes breves constructos, percebemos que, independentemente da nomenclatura dos modelos, a Gestão Pública não pôde se

---

<sup>140</sup> Sete princípios-chave seriam parte integrante dessa reedição: (i) “servir cidadãos, não consumidores”; (ii) “perseguir o interesse público”; (iii) “dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo”; (iv) “pensar estrategicamente, agir democraticamente”; (v) “reconhecer que a *accountability* não é simples”; (vi) “servir em vez de dirigir”; e (vii) “dar valor às pessoas não apenas à produtividade” (DENHARDT, 2012, p. 265-268).

tornar mais cinicamente ideológica do que quando invadida pelas práticas gerencialistas e suas variantes. Devemos notar que a ideologia gerencialista toma o campo não apenas empírico, na *práxis* do Estado, como também encontra lastro teórico ao se naturalizar como um dos modelos mais avançados e modernos para geri-lo. Isto é fortemente calçado por estudos e pesquisas no próprio campo da Gestão Pública, que cegamente aderem aos apelos do então transposto modismo<sup>141</sup> anglo-saxão. Se até então resistia algum resquício da neutralidade científica, este argumento pode ser agora, indubitavelmente, revogado. Filha do imperialismo americano, a ideologia gerencialista cumpre perfeitamente o papel de conformar as instâncias nacionais às atualizações da ditadura do capital.

Mesmo se não considerássemos quão precários são os seus fundamentos, a dinâmica do capital *per si* expõe os limites desses pressupostos, ao passo que na realidade concreta não tardam aparecer evidências da perversidade do mundo administrado, aqui brevemente retratadas. Diante desse quadro do sofrimento da vida real, qualquer debate sobre a esfera pública sob os parâmetros de tais arremates revela-se como algo completamente desavisado de conhecimento político ou democrático efetivos, isso pelo simples fato de partir de um ponto em que a racionalidade instrumental permanece naturalizada. Entretanto, tais modelos alternativos, propositadamente ignorantes da realidade concreta, são a base da educação atual na Gestão Pública, lhe conferindo um quadro semiformativo ascendente diante do engodo ideológico que engendram, como analisaremos na última seção desse estudo.

---

<sup>141</sup> Lembramos que o sinônimo de modismo é idiotismo, sendo o modismo apontado no dicionário Houaiss (2009) como “locução própria de uma língua, cuja tradução literal não faz sentido numa outra língua de estrutura análoga”.

### 6.3 Autocentralidade Inautêntica Ampliada e Hipostasiada

O ente recebe do espírito que o sintetiza a aura do ser que é mais do que fático: a consagração da transcendência; e justamente essa estrutura se hipostasia enquanto algo mais elevado ante o entendimento reflexivo que, com o bisturi, separa o ente e o conceito (...). Hipostasiado, esse deixa de ser um momento e se torna aquilo que a ontologia menos gostaria que fosse em seu protesto contra a cisão entre conceito e ente: algo coisificado (ADORNO 2009, p. 72,76).

A consciência presa à Gestão Pública danificada não deixa, obviamente, de facear suas imperfeições, mas por ser acrítica não conclui nada contra si mesma. Ao reproduzir-se na esfera da educação/formação, ela inicia por sua própria realidade, tomada de modo acrítico como essencial. Em parte como compensação, em parte como idealização, projeta-se numa perfectibilidade ideal de si mesma, que academicamente ela vislumbra no tecnicismo pedagógico e no produtivismo quantificador, elementos da semiformação. Mas esta idealização, porque acrítica, é só a hipostasia, a projeção substantivada de seu próprio caráter objetificado<sup>142</sup>, de uma identidade que cada vez mais mimetiza-se na lógica do mercado.

A Gestão Pública danificada mantém em sua natureza permanente a distância da primazia do objeto – isto é, de ler a sua realidade pela do capitalismo como ele é –, o que nos oferece razões de sobra para estender nossa qualificação, acrescentando-lhe o caráter de hipostasiamento. O que pleiteamos até agora neste capítulo foi conjurar elementos que provem que a autocentralidade inautêntica, que se amplia diante dos impulsos reformistas do Estado, encontra seus fundamentos, malgrado os mais ‘sólidos’, na ideologia gerencialista. O seu perfil ideológico é, portanto, o lócus de seu hipostasiamento. Sem essa sustentação, todavia de instabilidade crônica diante das desigualdades

---

<sup>142</sup> Recorremos aqui ao uso em sentido negativo, crítico, do termo “hipostasia”, conforme Abbagnano (1998, p. 500) reconhece legítimo na linguagem moderna e contemporânea.

sociais crescentes, muitas das realizações empreendidas pela Gestão Pública em favor do mercado talvez fossem mais dificilmente naturalizadas, especialmente em se tratando da sensação inclusiva que acomoda os anseios dos ‘cidadãos’.

Tendo sua gênese no capitalismo dependente, a lógica da educação torna-se um fator determinante no destino da universidade brasileira em qualquer área do conhecimento. Assim, dentre tantas outras sensações fabricadas, a ideologia gerencialista é incutida desde o padrão educacional sustentado pela máquina do próprio Estado. As teorias organizacionais atendem a essa moldagem em seu caráter semiformativo no momento em que o papel da educação se restringe ao doutrinamento para servir o mercado, também deflagrando neste aspecto um significativo hipostasiamento. De fato, o padrão educacional, em que pesam as fases da própria elaboração disciplinar formal e seu caráter essencialmente importado, se tornou expressão do que apontamos como a ‘autocentralidade inautêntica ampliada e hipostasiada’ da Gestão Pública danificada<sup>143</sup>.

Desde o período mais incisivo de tolhimento da educação política, já exemplificado quando enumeramos os efeitos da colonialidade do saber, houve um contributo significativo à semiformação do gestor público, que precisa ser visualizado por uma leitura crítica da ditadura da identidade. Como assinalamos no capítulo quatro, o período da ditadura militar foi danoso para a formação crítica, acrescentando-se o fato do direcionamento, já desde os próprios editais de pesquisa, que eram substancialmente alocados à inovação<sup>144</sup>. Também o

---

<sup>143</sup> Retratando a ‘versão oficial’ da história, a evolução das escolas de Administração Pública no Brasil foi abordada nas teses de Fischer (1984a), Keinert (2000) e Coelho (2006), tendo sido retomada por Nicolini (2007), que lhe aponta seis diferentes fases, resultando como “*outputs*” da educação quatro formatos de gestor público: burocrata, tecnocrata, tecnoburocrata e como dirigente público. No conjunto das teses, observamos a estreita relação entre a educação voltada à gestão pública e de empresas.

<sup>144</sup> O discurso da inovação mantém muita proximidade com o do empreendedorismo. Ao redigir sobre gestão pública municipal e inovação no Brasil, Farah (2010) aloca a importância que teria assumido o novo papel dos níveis subnacionais do governo com o

reformismo de 1967, unido à racionalidade do período, têm como impacto uma gradual integração do ensino da Gestão Pública à lógica privada, fortalecendo a adequação ao jogo do capital (NICOLINI, 2007). Devemos lançar um olhar profundamente crítico a essa realidade para que não seja considerada um jogo do acaso, mas desnaturalizada a sua sistemática, por muito velada, de educação alicerçada em interesses específicos.

Tanto como Gaulejac (2007) e Harvey (2009), Tragtenberg (1989) e Motta (1992, 1990) apontam que nosso tempo e espaço são meticulosamente controlados desde a escola, cenário de inculcação ideológica em que aprendemos a adaptar corpos e mentes ao exercício do trabalho nas empresas capitalistas. Segundo Motta (1990, p. 13), “há que se pensar o tradicional compromisso do ensino e da pesquisa na Administração com o poder e as classes dominantes, bem como o dogmatismo a que tal compromisso muitas vezes inconscientemente leva”.

Pela ideia de ideologia cínica, podemos inferir que se havia algum elemento inconsciente em tal conduta, este há muito se transformou numa espécie de assujeitamento consciente e esclarecido. Isso porque, de um modo genérico, a educação para gerir o patrimônio do capitalismo não desavisadamente acorda no plano acadêmico uma formação abarcadora da consciência liberal e seus congêneres, pois o ideário que domina não renuncia a sua força. Nesse sentido, não podemos ignorar que,

da mesma forma que a gestão, a educação representa um sentido hegemônico, que é derivado da forma como se estrutura a sociedade e, no caso do ordenamento social em

---

deslocamento de tarefas aos municípios. Mas ante o fato de considerar esta uma grande inovação para pensar o progresso da Gestão Pública, a autora não deixou de conferir que a introdução de ‘soluções inovadoras’, embora tenham rompido, em algum grau, com o autoritarismo e exclusão, foram ênfases oriundas do campo neoliberal. Em síntese, as práticas inovadoras da Gestão Pública brasileira integram o cardápio de opções possíveis a partir do Consenso de Washington, levando à descentralização do Estado possível dentro dos limites do capital, sendo rezadas pela cartilha da eficiência.

que estamos inseridos, dos interesses das classes dominantes. A função social a ser cumprida pela educação é uma construção realizada a partir das lutas de classes que acontecem no interior da sociedade e depende da correlação de forças entre essas lutas e do poder de uma classe sobre a outra (WELLEN; WELLEN, 2010, p. 135-136).

Assim, no tocante aos cursos de Administração no Brasil não estranhamente gerou-se um problema central de falta de operacionalidade crítica. Limitavam-se não apenas a gerenciar a “força de trabalho, mas também o pensamento, sem que ao menos se tenha a compreensão disto”, pois ao nível dos receptores seus atributos permanecem velados (GURGEL, 2003, p. 30). As apreensões acríicas e a-históricas invariavelmente se estenderam aos cursos de Gestão Pública, possuidores deste mesmo enraizamento.

A adesão do Estado ao gerencialismo da empresa privada tendo como resultado a lógica semiformativa nas próprias Escolas de governo<sup>145</sup> revela-se como uma verdadeira institucionalização do jogo ideológico cínico, na medida em que é empreendida a reedição dos ideários do participacionismo e outras panaceias. Formata-se uma realidade onde a competição coexiste com uma suposta cooperação nos próprios espaços de trabalho do gestor público, discurso que se estende a todo o aparato social a que corresponde, falseando a própria participação do ‘cidadão’ nos processos decisórios. Sem o proclamar, as decisões públicas perpassam por um processo de indução, correspondendo reciprocamente ao sistema e impossibilitando que o projeto capitalista seja traído. Dado que a ideologia nasce nas relações entre as classes, impede-se que a verdadeira ruptura no nível ideológico aconteça, qual seja, aquela decorrente de

---

<sup>145</sup> Seguimos a definição de Pacheco (2000, p. 36) para o termo Escolas de governo: “aquelas instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal central (nacional ou federal) ou fortemente financiadas por recursos orçamentários (INAP do México, por exemplo). Isto porque sua inserção no aparelho estatal tem fortes implicações para o debate em torno de sua missão, finalidades e desafios”.

mudanças na base material, que trás consigo o surgimento da consciência de classe.

O surgimento da consciência de classe acompanha a trajetória de uma classe social. Uma classe que não percebe como atua a totalidade social não pode modificá-la. É uma classe inerte. É, porém, dotada de consciência que uma classe procura impor sua ideologia ao resto da sociedade. Há, portanto, um processo de imposição ideológica dotado de uma determinada anatomia. É neste particular que se entende a importância das instituições e especialmente dos aparelhos ideológicos de Estado (MOTTA, 1992, p. 42).

Enquanto deformadoras da luta de classes, as instituições tal qual caracterizadas por Althusser (1985)<sup>146</sup> como aparelhos ideológicos do Estado, são anatomizadas para rejeitar a formação da consciência crítica, dando lugar à semiformação. A intensidade do seu grau é proporcional à sua capacidade de inversão da realidade, cuja materialidade induz o comportamento individual e coletivo, o que, para Gurgel (2003), é correlato à consciência elaborada sobre o processo das contradições. Devido a sua exposição aos milhares de profissionais submetidos ao sistema educacional, “a tecnologia gerencial contemporânea tem com a educação uma relação bem mais estreita e intensa que as primeiras teorias da Administração” (GURGEL, 2003, p. 57). A estes se destina uma educação reprodutora do sistema social favorável aos dominadores, não uma educação de papel político libertador que proporcione formação aos dominados, embora seja

---

<sup>146</sup> Para Althusser (1985, p. 96), “a ideologia ‘age’ ou ‘funciona’ de tal forma que ela ‘recruta’ sujeitos dentre os indivíduos (ela os recruta a todos), ou ‘transforma’ os indivíduos em sujeitos (ela os transforma a todos) através dessa operação muito precisa que chamamos interpelação”. Os aparelhos ideológicos do Estado se apresentam como realidades tomadas como instituições distintas e especializadas aos sujeitos. O caráter ideológico da própria ideologia acoberta as convicções daqueles que aderem a ela, pois para Althusser (1985) um dos seus efeitos é justamente negar suas práticas ideológicas, o que só percebemos quando a estudamos cientificamente, enquanto exterioridade. E ao observá-la no contexto específico da gestão, de fora para dentro, como sugere o autor, que podemos desvelar as práticas gerencialistas enquanto pura ideologia (ONUMA; ZWICK; BRITO, 2015).

possível encontrar alguma luz via educação<sup>147</sup>, como também Adorno quer acreditar:

é preciso contrapor-se à barbárie principalmente na escola. Por isto, apesar de todos os argumentos em contrário no plano das teorias sociais, é tão importante do ponto de vista da sociedade que a escola cumpra sua função, ajudando que se conscientize do pesado legado de representações que carrega consigo (1995, p. 117).

Mas esta luz tem sido precária à medida que a situação da consciência crítica permanece comprometida pela semiformação, causadora de uma ilusão de verdade. Coligados a isso estão os processos educativos historicamente intermediados pela “educação bancária” que, como assinala Freire (1987), representam a unilateralidade do processo do conhecimento e do ensino. Silva (2008, p. 256) destaca a fusão do saber com as mesmas técnicas disciplinares burocráticas do sistema prisional, que agem em prol do aperfeiçoamento do controle e da dominação, sendo decisiva neste processo a redução do aluno a “mero receptáculo de conhecimento”, uma vez que atrelado a uma estrutura hierárquica rígida. Com isso, mantém-se a verticalização da aprendizagem, pressupondo os educandos como pessoas sem um saber prévio a ser considerado e, por consequência, como entes passivos no processo do conhecimento. Diante desse espectro, frequentemente na tônica dos cursos de gestão torna-se intransponível elevar o nível de consciência aos parâmetros da crítica<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Gurgel reflete a partir das onze teses de Demerval Saviani sobre educação e política das quais destaca a tese n.10: “nas sociedades de classes a subordinação real da educação reduz sua margem de autonomia mas não a exclui” (GURGEL, 2003, p. 62).

<sup>148</sup> Paulo Freire (2001) analisa a consciência tendo como base a existência de três níveis, os quais não seguem fronteiras rígidas entre si. São eles: (i) consciência semi-intransitiva, em que o indivíduo apresenta-se totalmente imerso em uma realidade, não sendo possível chegar a um nível de objetivação da mesma e conhecê-la criticamente; os problemas em tal condição de pensamento são relacionados a questões vitais e sempre resultados de desígnios divinos, culpa do destino ou de inferioridade natural; (ii) consciência transitivo-ingênua é aquela em que “a capacidade de captação se amplia e, não apenas o que não era antes percebido passa a ser, mas também muito do que era entendido de certa forma o é agora de maneira diferente” (FREIRE, 2001, p. 88) e; (iii)

Diante dessa precariedade no tocante à consciência crítica, abre-se um espaço naturalizador da formação como algo voltado apenas à inserção na lógica do mercado, em que a banalidade da pesquisa se franqueia abertamente nas Universidades. Nesse contexto, não importando se tiver habilidade ou interesse para tal, o docente é condicionado a parâmetros produtivistas, erroneamente compreendidos como pesquisa, o que, na realidade, contribui para o desmonte do próprio conceito de pesquisa. É o que Tragtenberg (1978) combatia incisivamente denunciando como a “delinquência acadêmica”, que naturaliza o conhecimento técnico e imediatista, o aprendizado de fórmulas de sucesso e a instrumentalidade da relação professor–aluno.

Entretanto, diante da quantofrenia laticizadora<sup>149</sup>, expressa na publicação desenfreada, na quantidade de revistas e na criação de outras tantas, essa inclinação continua em ascendência, oprimindo o quadro docente e discente das instituições. Este se tornou um fator diretamente contributivo para a ideologia gerencialista alçar-se como um produto regurgitado da indústria cultural. Dada a racionalidade instrumental presente nas publicações, muitos pesquisadores

---

consciência crítica é aquela que se insere no contexto da própria práxis, numa perspectiva revolucionária, em que o exercício do pensar crítico auxilia na desmistificação de conhecimentos antes assimilados a priori. Este nível Paulo Freire defende que possa ser alcançado somente pelo processo educativo centrado na realidade dos indivíduos.

<sup>149</sup> A mais clara expressão do fetiche da competência/competição docente é a avaliação dentre os próprios pares de que a extensão da barra de rolagem do *Curriculum Lattes* é diretamente proporcional à qualidade do conhecimento e da competência do referido docente. Ledo engano, pois quantidade nunca foi, sem as devidas mediações, imediatamente qualidade. Gaulejac (2007, p. 94, 97) se refere a “quantofrenia” como “doença da medida”, que não é nova, mas recorrente e “que consiste em querer traduzir sistematicamente os fenômenos sociais e humanos em linguagem matemática”, onde “o cálculo dá uma ilusão de domínio sobre o mundo”. Adorno e Horkheimer também criticam essa lógica do domínio matemático, mostrando que espírito e mundo, ou objeto, são mutuamente reduzidos sob uma métrica conservadora que bane a contradição ou aquilo que possa provocativamente escapar – o diferente, o não idêntico – ao caráter monopolizador da razão técnico-instrumental: “na redução do pensamento a uma aparelhagem matemática está implícita a ratificação do mundo como sua própria medida” (ADORNO; HORKHEIMER, 1997, p. 38).

embarcam sem maior reflexividade na ‘onda’ do momento, transformando o vendável gerencialismo em objeto de aprimoramento, porque de aplicação imediata e inquestionável no campo. Esquecem-se de que, na sua pretensão de completude, essas teorias ‘fáceis’ do senso comum apresentam feições perigosas diante das certezas que propagam.

Mas não podemos esquecer de que todas essas conduções integram a dialética da ideologia cínica. Não diferente da pesquisa, com frequência se inserem como ideais de educação as distorções constantes nos famosos ‘manuais’ de gestão, o que se tornou convenientemente intencional<sup>150</sup>. Mesmo Denhardt (2012), provando que sua escolha é consciente, alerta que devemos investigar as escolhas teóricas dos pensadores que os escrevem antes de utilizá-los como base. E não há nada mais comum que manuais difusores de receitas de sucesso, que espalham uma série de ideologias sem qualquer mediação com a realidade concreta. Objetos de literatura barata, não raro figuram nas prateleiras de autoajuda das livrarias para os que pretendem galgar sucesso no mundo financeiro, “contribuindo para a formação de um *senso comum* cada vez mais abrangente” (GURGEL, 2003, p. 40).

Assim, os manuais se tornam comumente ‘*best sellers*’ que, elevados a um “caráter sagrado” (GAULEJAC, 2007), se caracterizam pela aparente isenção, mas que, na realidade, induzem uma série de regras ao cotidiano organizacional, que arrefecem a questão social e outras inquietações. No entanto, são facilmente assimilados como difusores de verdades absolutas<sup>151</sup>. Os

---

<sup>150</sup> O estudo de Pimentel et al. (2006) exemplifica o modo como as teorias da Administração são distorcidas nos manuais, de maneira que se distanciam em forma e conteúdo dos autores clássicos (Taylor, Fayol, Ford, Mayo), o que é promovido, dentre outros fatores, com base no empobrecimento e equívoco conceitual.

<sup>151</sup> Carvalho, Carvalho e Bezerra (2010) constataram que, mesmo dentre estudantes de Administração há dificuldades em distinguir entre livros de autoajuda, esotéricos ou de *pop-management*, que integram os ‘*best-sellers*’ da gestão, o que revela o raso nível de percepção dos acadêmicos quanto à formação por meio desse tipo de leitura, explicitando um quadro preocupante para o futuro da Administração.

manuais e assemelhados são, para o autor, portadores de um discurso insignificante, que se fecha sobre si em um sistema circular. Na sua apresentação como modelos destituídos de conflitos de interesse, se impõem como universalizantes ao dizerem tudo e também o seu contrário, inviabilizando qualquer discussão política por revelar um sentido do trabalho a partir de um prospecto ideal e não da realidade concreta (GAULEJAC, 2007). Em suma, os manuais transformam-se nos baluartes da semiformação dentro da própria academia, que deixou de priorizar a construção reflexiva do conhecimento para apenas reproduzir discursos prontos de origem duvidosa.

Tocamos em uma realidade onde o educacionismo de Cristovam Buarque, conceituado a partir de um keynesianismo social e produtivo, está bem representado nos cursos de gestão, na medida em que este se constitui num constructo

centrado na ideia da educação como vetor da economia-do-conhecimento, da sustentabilidade ecológica e da distribuição de renda, (...) [uma] visão de mundo construída em liberdade, com uma desigualdade tolerada em função do talento, da persistência e da vocação de cada um, movido pela educação, mais do que pela economia (...) sem eliminar a propriedade privada dos meios de produção (BUARQUE, 2012, p. 95-97).

A reboque desse anseio, a educação do gestor público integra um significativo doutrinamento ideológico e, por conseguinte, a semiformação se apresenta como o melhor padrão formativo do indivíduo que lida com o interesse público. Estancar essa lógica implicaria na urgente configuração de um pensamento antissistema, não apenas alternativo. No entanto, pela carência de formação política, generaliza-se um quadro de inarticulação, visto a semiformação ser insuficiente para o gestor público acessar qualquer propósito de efetiva emancipação. Embora esta educação se construa sob uma realidade inarticulada socialmente, de franco distanciamento entre sujeito e objeto, ela se apresenta sob a aparência de articulação. Como verificaremos, segue-se

alimentando o quadro hegemônico de fabricar e reproduzir as ilusões da ‘indústria gerencial’, tal como adverte Motta (1992, p. 43): “toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica”.

### **6.3.1 Semiformação do gestor público: da aversão à crítica ao irrefutável sofrimento**

O centro de toda educação política deveria ser que Auschwitz não se repita. Isto só será possível na medida em que ela se ocupe da mais importante das questões sem receio de contrariar quaisquer potências. Para isto teria de se transformar em sociologia, informando acerca do jogo de forças localizado por trás da superfície das formas políticas. Seria preciso tratar criticamente um conceito tão respeitável como o da razão de Estado, para citar apenas um modelo: na medida em que colocamos o direito do Estado acima do de seus integrantes, o terror já passa a estar potencialmente presente (ADORNO, 1995, p. 137).

Considerando a *práxis* filosófica, não podemos ignorar as manifestações concretas da ideologia gerencialista para entender os termos em que acontece a semiformação do Gestor Público e que legitima o papel opressor do Estado, encontrando-se com o temor apontado por Adorno. Parafraseando Paula (2012a, p. 93), podemos afirmar que se existe um lugar central da semiformação dos gestores públicos, este se construiu historicamente pelas práticas das tradicionais Escolas de governo, formadoras de lacaios do Estado capitalista. Encarregadas de direcionar o ensino pelo linguajar burocrático-ideológico, as Escolas de governo mantêm o tecnicismo figurando como elemento chave do seu discurso. A semiformação do gestor público torna-se, portanto, expressão do irrefutável dano que paira sobre a Gestão Pública brasileira, sobre o qual podemos visualizar algumas expressões de sofrimento pela ótica adorniana.

Numa mediação crítica imanente, é inegável que o papel das Escolas de governo converge essencialmente à reprodução do sistema capitalista. Uma vez destacando-se como centros de excelência em (semi)formação, tais escolas

podem ser verificadas como importantes elos de consolidação da Gestão Pública danificada na medida em que criam cada vez mais soluções técnicas para problemas sociais concretos, oriundos da desigualdade social ascendente no sistema do capitalismo. Com isso, jamais atacam seus problemas de frente questionando a estrutura, mas agem dentro dela lhe propondo adequações necessárias para evitar a estagnação generalizada do sistema.

De um modo geral, as Escolas de governo formam os seus servidores pela versão do gerencialismo capitaneado por Bresser-Pereira, de modo que se instituiu, a partir de 1995, uma vitória ideológica importante em favor dos interesses das classes dominantes. Isso porque, ao motivar a discussão sobre a reforma do Estado, a perspectiva gerencialista eficientemente anulou outros temas, em especial os localizados no desenvolvimento social. Assim, por reforço do já destacado terceiro reformismo na Gestão Pública brasileira, mais uma vez destinaram-se resoluções basicamente técnicas a questões políticas, constituindo-se numa atualização providente de um movimento em âmbito global.

O unilateralismo das condutas que lhe foram imanentes nos fornece razões de sobra para temer. Isso porque, dialeticamente, não devemos ignorar que a negociata entre interesses diversos pela construção e aplicação de adendos ideológicos que servem ao lado permanentemente vitorioso é um dos focos centrais do aprendizado nas Escolas de governo. A transposição ideológica anglo-saxã que, pela relação de dominação, inevitavelmente se transfigura ao contexto tupiniquim é motivadora de tal desfecho histórico. Sobre esse apoio ideológico ao Brasil têm sido feitas diversas interpretações, a começar pela influência nos cursos de Administração empresarial, como demonstra a historiografia da FGV-EAESP, estudada, dentre outros, por Covre (1982) e Alcadiyani e Bertero (2014a). Barros e Carrieri (2013, p. 262) também refletem:

os primeiros cursos superiores em Administração brasileiros receberam apoio direto dos Estados Unidos, que buscavam

ativamente exportar não apenas as teorias estadunidenses, mas também o mesmo modelo de escola superior (...). a EAESP deveria servir de modelo para outras escolas no Brasil e na América Latina. Ao mesmo tempo, a EBAPE desde o início oferecia cursos para pessoas de outros países da América Latina e servia para influenciar o desenvolvimento de escolas nessas nações. Cabe salientar, contudo, que o apoio a EBAPE foi mediado pela ONU, que mantinha um programa de disseminação de escolas de Administração, não necessariamente superiores, a fim de potencializar o desenvolvimento econômico dos países considerados subdesenvolvidos.

Alcadipani e Bertero (2014a) ressaltam que as “técnicas do *management*” e o “método do estudo de caso” foram trazidos dos Estados Unidos ao Brasil, constituindo-se a EAESP na porta de entrada dessas inovações. Esta escola foi pioneira na institucionalização do currículo oriundo das escolas estadunidenses, bem como no tocante à substituição da estrutura catedrática pela departamental, que numa “clara mimetização do modelo norte-americano, precedia de uma década a Lei de Reforma Universitária brasileira” (ALCADIPANI; BERTERO, 2014a, p. 159). Segundo Covre (1982, p. 86), a EAESP representou claramente uma posição de vanguarda de “tipo extremo”, cujo espírito modernizante seria imitado pelas demais escolas, formando sua clientela, de bom nível intelectual (portanto, a ‘nata’ da sociedade), para a “produtividade econômica”. Embora destinada à capacitação privada, a EAESP foi de grande influência na questão estatal brasileira, pois mantinha relação decisiva com a lógica desenvolvimentista, nem sempre positiva<sup>152</sup>. Temos aqui

---

<sup>152</sup> Alcadipani e Bertero (2014b) referem-se à tensão havida no governo de Juscelino Kubitschek, no período em que este acordava com o ideário isebiano, pois posteriormente a cooperação internacional foi por ele abraçada e a ideologia do desenvolvimento coaduna com os interesses internacionais. Cabe ressaltar que a educação para o desenvolvimentismo, que passa a ser arraigada no Estado, parte da própria elaboração curricular com caráter interdisciplinar, uma vez a administração para o desenvolvimento ser entendida como “o processo de administrar as atividades do Estado Moderno que, em função de seu conteúdo histórico, tendem a relacionar-se, de modo crescente, com a programação e a execução do desenvolvimento econômico-social

um declarado exemplo do que podemos configurar como mimesis falsa, segundo Adorno.

Mas Alcadipani e Bertero (2014a) argumentam ainda sobre a existência de formação crítica na EAESP, sendo que a leitura do pensamento social brasileiro e uma certa militância de esquerda ensejava a formação política ao fornecer um contraponto ao *management* estadunidense. Tal fato não nos é estranho, pois, embora válido, é admitido como parte da dialética que se transfigura na ideologia cínica, pois os elementos da crítica são reconhecida e escancaradamente empregados funcionalmente à melhor formação instrumental do administrador. Ele então se utiliza do conhecimento sobre as alternativas antissistema para forjar ideias que são apenas alternativas. Não esqueçamos que os processos sofridos pela EAESP integram uma hibridização de modelos interessada na reprodução capitalista, e das mais refinadas no país.

Também filiada à Fundação Getulio Vargas<sup>153</sup> e, portanto, neste mesmo empuxo, a atual EBAPE-FGV situada no Rio de Janeiro e criada em 1952, é a primeira escola de formação de gestores públicos da América Latina (BOMENY; MOTTA, 2002). Iniciou sua atuação focada no ideário desenvolvimentista, sob a tutela financeira das Nações Unidas e da Unesco (WARHLICH, 1979). A formação de gestores como estratégia de desenvolvimento implicava uma vinculação paradigmática em que, “com o passar dos anos e o desenvolvimento do comportamentalismo, a busca da

---

levando o Estado a exercer, em grau cada vez mais significativo, o comando racional sobre o processo de mudança” (SOUZA *apud* WARHLICH, 1979, p. 49).

<sup>153</sup> A Fundação Getulio Vargas (FGV) é criada em 1944, em meio a desativação do DASP, que depois desse período é aplacado. Mas são os próprios membros do DASP que recorrem aos EUA e impulsionam a abertura da FGV no Rio de Janeiro, firmando aliança com a ONU, que também financia a EBAP (posteriormente EBAPE) até 1959. É a partir de alguns membros dessa instituição que emana o segundo período reformista de que falamos no capítulo anterior, notadamente de natureza funcional (FISCHER, 1984b). Sobre a história da FGV, pode ser consultada também a obra organizada por D’Araújo (1999), que retrata amplamente os vínculos interinstitucionais firmados e a criação de unidades e órgãos-fim da Fundação.

eficiência foi sendo feita através de técnicas grupais e de competência no relacionamento interpessoal”. Os esforços da ONU se estendiam também à formação de quadros na UFRGS e na UFBA (FISCHER, 1984b, p. 282).

No entanto, como percebe Coelho (2006), um dos reflexos do período da ditadura militar foi o declínio profissional do gestor público, tendo em vista a prioridade da técnica e da competência em detrimento da política, o que justifica a ascensão de administradores genéricos no assessoramento ditatorial, especialmente devido a motivação imperialista. Há um afastamento do gestor público de cena, expresso inicialmente pela extinção da graduação em Administração Pública na EBAP na década de 1980 e, mais tarde, pela reorientação no próprio nome da escola, que passa a ser chamada EBAPE (BOMENY; MOTTA, 2002)<sup>154</sup>. Estes são exemplos da alienação das próprias Escolas de governo no quadro processual do histórico capitalismo dependente brasileiro, que enquanto elites absorveram e capitanearam positivamente os ajustes recomendados como movimentos necessários à modernização.

Destarte, na atualidade tem-se um quadro em que as chamadas Escolas de governo atuam enfaticamente no eixo do “treinamento e desenvolvimento” estando

voltadas para o processo de aperfeiçoamento e (re)qualificação de funcionários públicos a partir da oferta de cursos livres, de especialização e de mestrado profissional. Em nível federal, cita-se o exemplo da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), Instituto Rio Branco, Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOP) etc. Em nível estadual, evidencia-se o caso da Fundação João Pinheiro em Minas Gerais (a única a ofertar curso de graduação em Administração Pública), da FUNDAP em São Paulo, das escolas de contas dos diversos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), dos Institutos dos

---

<sup>154</sup> Uma evolução cronológica e estrutural da escola pode ser consultada em Bomeny e Motta (2002, p. 388-457), embora nesse esquema, elaborado por profissionais da própria escola, não haja referência à mudança de nome da escola de Ebap para Ebape.

Legislativos Estaduais, dentre outras (FADUL et al., 2014, p. 1345-1346).

Tomando por exemplificação aqui apenas a ENAP e a ESAF, importantes escolas por serem de prospecção a nível federal, podemos dizer que estas expressam sobremaneira o papel de centros produtores e reprodutores da ideologia gerencialista, pois “configuram-se como universidades corporativas do setor público voltadas: (a) para a aprendizagem de funcionários com investidura nas carreiras típicas de Estado; e (b) para a capacitação de quadros técnicos para os projetos governamentais estratégicos” (FADUL et al., 2014, p. 1346).

Criada em 1986, a partir dos modelos francês e alemão (PACHECO, 2000), a ENAP surgiu para formar a alta burocracia do governo da redemocratização, sendo a escola que representa o desenfreado reingresso da Administração empresarial na Gestão Pública. Posteriormente se vinculou ao MARE, auxiliando na formulação das proposições para a reforma do Estado em 1995 e capacitando para as mudanças que viriam (PACHECO, 2000). Nicolini (2007, p. 183) confirma ser esta uma escola “historicamente alinhada com a política de recursos humanos do governo federal, tanto como executora da formação inicial para as carreiras de Estado como na formulação de treinamentos pontuais para necessidades transitórias”. Dada a densidade técnica necessária ao desempenho de um cargo no governo, o autor destaca que o primeiro modelo de formação foi considerado equivocado devido à alta carga horária de Economia e Ciência Política. Atualmente, no catálogo dos cursos oferecidos, podemos observar que

Os programas e cursos da ENAP são classificados em duas grandes áreas de ensino – “Desenvolvimento Técnico e Gerencial” e “Formação de Carreiras e Especialização” –, operacionalizadas, respectivamente, pela Diretoria de Desenvolvimento Gerencial (DDG) e pela Diretoria de Formação Profissional (DFP) (ENAP, 2012, p. 10).

Na primeira grande área da escola, “Desenvolvimento Técnico e Gerencial”, são oferecidos diversos programas e cursos, cujos objetivos são

estritamente instrumentais, sendo comum encontrarmos termos como capacitação, qualificação, avaliação, competência, controle, otimização e ferramentas gerenciais. Já na segunda grande área, é grande a ênfase da escola na burocracia do Estado, sendo que os cursos

visam preparar quadros das carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e Analista de Planejamento de Orçamento (APO) para o ingresso na administração pública federal, em conformidade com a política estabelecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. São abordados os principais temas e problemas relacionados ao governo federal, enfatizando conhecimentos, marcos analíticos, informações e tecnologias de gestão aplicáveis ao setor público; incentivando o desenvolvimento de competências que permitam pensar, agir e interagir estrategicamente no enfrentamento de problemas e na busca de melhores resultados das políticas públicas em prol dos cidadãos (ENAP, 2012, p. 100).

Contudo, a ENAP forma técnicos especializados que são pessoas que muitas vezes não conhecem o Brasil e mesmo assim tomarão decisões sobre o país (NICOLINI, 2007). Segundo Pacheco (2002, p. 76), o papel das Escolas de governo é de filtrar e adaptar as ferramentas de gestão ao contexto do setor público. Além disso, encarregam-se da percepção de novas competências que maximizem o grau de excelência do Estado, construindo “um conjunto de valores que renovam a ética no setor público”, ajudando, sobretudo, a produzir as mudanças nele desejadas. Por isso, para a autora, é importante as escolas estarem atreladas diretamente ao aparelho do Estado.

É nesse contexto que também se integra a ESAF, de origem mais antiga (1973)<sup>155</sup> e de formação restrita ao servidor fazendário, que atua nas finanças públicas. No Projeto Político Pedagógico da ESAF existe referência à andragogia e a um contexto pedagógico que inclui “pluralidade e flexibilidade

---

<sup>155</sup> O histórico da Escola encontra-se disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/a\\_esaf/institucional/historico](http://www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/institucional/historico)>.

nas suas abordagens e estratégias educacionais” (ESAF, 2013, p. 7). Tomando como base o *Catálogo nacional de programação de eventos de capacitação* da escola (ESAF, 2015), observamos que a maior parte das atividades envolve finanças públicas, orçamento e contabilidade, legislação e derivados (como elaboração de editais de concurso), bem como cursos voltados às ferramentas de gestão. Neste enfoque da ESAF, fica claro que a formação de consciência crítica dos gestores se restringe à responsabilidade para com as finanças públicas. Com as demandas emanadas da escola focando na importância do controle financeiro, o discurso economicista tem sido elevando a primeiro plano.

Nessa lógica, o mimetismo da empresa privada encontra nas Escolas de governo um forte nicho de prospecção, tornando mais imediata sua exacerbação à Gestão Pública. E as escolas orientam as ações dos gestores públicos para incrementar e reproduzir as mais elementares técnicas da racionalidade instrumental, viabilizando o controle monetário do capital. Embora seja importante organizar as ações da vida humana, toda instrumentalização emanada das Escolas de governo dirigiu-se historicamente para as políticas reformistas do Estado. Essa instrumentalização é beneficiária da *cultura do management*, que ligeiramente naturaliza ações, tais como as previstas pelos ‘choques de gestão’ dos anos 2000, como formas de melhorar os mecanismos de condução do Estado. Nogueira destaca (2011, p. 183-184) que o reformismo “continua a ser a cultura dominante e a desafiar qualquer contraposição crítica a ela (...). Enquanto cultura dominante, continua a sustentar uma visão economicista da vida, que explica todas as coisas como sendo derivação do econômico ou do mercado”.

Iniciada a partir de uma dívida financeira com os Estados Unidos, que teve como contrapartida a dependência cultural, a importação cultural de Escolas de governo é hoje difusa, vinda do contexto eurocêntrico de modo geral. Contudo, o preço que se pagou foi a criação de uma identidade em que, como

Adorno e Horkheimer (1997) defendem, retira-se a possibilidade de criar algo idêntico consigo mesmo. O idêntico ao *Outro*, incutido desde a colonização como forma de minorizar o local para dominá-lo é, assim, reeditado nos princípios formativos dos gestores públicos brasileiros na contemporaneidade. O ensino é um veículo importante dessa dominação, como aponta Motta (1990). É uma instrumentalização que tem altos custos ao âmbito nacional, pois uma importante evidência que aponta para a semiformação é que nas citadas Escolas atualmente inexistem eixos efetivamente consolidados de educação política ou voltados à Sociologia, tendo sido mitigado o estudo do pensamento social brasileiro.

Modelos imediatistas de raciocínio em favor da obtenção de lucro no mercado, que se estendem a todo complexo de ensino, limam a catalisação de interesses universais, criadores de “condições para estimular o entendimento das contradições sociais que determinam a estrutura da sociedade capitalista” (WELLEN; WELLEN, 2010, p. 171). As Escolas de governo mantêm uma distância contraditória à condução dos seus formados ao discernimento autônomo. Criar caminhos próprios de análise e conhecimentos críticos derivados de experiência formativa viva e ativa é algo que a eles não está facultado.

O que este tipo de deformativo de abordagem educacional proporciona é um quadro de liofilização da aprendizagem e do conhecimento<sup>156</sup>, uma vez que é sustentada em modelos estereotipados, de pretensão neutra e inexistente dimensão crítica e reflexiva. Nessa liofilização, da dimensão formativa é retirado

---

<sup>156</sup> Da expressão “liofilização do trabalho”, tomada de empréstimo por Ricardo Antunes de Ruan José Castillo para a análise do mundo do trabalho, a qual se caracteriza “pela redução do trabalho vivo e a ampliação do trabalho morto, pela substituição crescente de parcelas de trabalhadores manuais pelo trabalho tecnocientífico, pela ampliação da exploração da dimensão subjetiva do trabalho, pela sua dimensão intelectual no interior das plantas produtivas, além de pela ampliação generalizada dos novos trabalhadores precarizados e terceirizados da ‘era da empresa enxuta’” (ANTUNES, 1999, p. 50).

todo o aspecto ‘perigosamente crítico’ do ensino, mantendo-se apenas o nível necessário para a devida reprodução das informações já processadas pelo *Outro*, o dono do conhecimento que subsiste para a reprodução do capital. É um processo que corresponde, portanto, a uma era de produção enxuta do conhecimento, contraditória ao produtivismo acadêmico. Assim, na instrumentalização necessária à formação, os elementos críticos não são rejeitados, mas deles se faz o melhor uso<sup>157</sup>. Como diria o ditado popular: “a diferença entre o remédio e o veneno é a dose!” E toda crítica numa dose correta, só tem a formar gestores adequados que, em sua formação ‘crítica’ são capazes de agir em prol da boa gestão do Estado capitalista, remediando a questão social.

Contudo, cumprem as Escolas de governo o que toda educação em termos de aparelho controlador do Estado faz, que é “depreciar a capacidade crítica e a resistência das pessoas contra o ordenamento social em que estão inseridas”. Por conseguinte, “a conduta de obediência é sempre premiada” (WELLEN; WELLEN, 2010, p. 159), a começar pelos espaços da sala de aula e estendendo-se ao complexo das empresas, em que o atingir das metas trás recompensas financeiras, enquanto que na educação ela se dá pelas boas notas.

---

<sup>157</sup> Em depoimento a Bomeny e Motta (2002, p. 241), Paulo Roberto Motta declarou: “entrei em choque com a carga de Ciências Sociais, muito diferente das Ciências Exatas, até na forma de raciocinar. Na aula de Sociologia o professor dava um texto, e, antes de resolver qualquer problema, precisávamos saber se gostávamos ou não da ideia apresentada, se concordávamos ou não. Aquilo me perturbava muito. E o mundo era mais ideológico naquela época (...). Depois fui gostando mais das disciplinas administrativas, do terceiro e quarto ano, mas não fiquei mal com as Ciências Sociais; tempos depois, fui um grande estudioso de Ciências Sociais”. Outro depoimento, de Clóvis Eugênio Brigagão, assinala: “tínhamos um grupo de estudos de Max Weber, Karl Marx, Economia, Sociologia, Filosofia (...). A biblioteca já possuía um acervo que dificilmente poderíamos encontrar em outra, pública ou privada. Isso contribuía para a ampliação da visão política dos alunos; nós tínhamos um compromisso político (...). O que de mais importante aprendi na EBAP foi uma visão de gestão de governo, no sentido da coisa pública, uma visão republicana da Administração: eficiência, racionalidade, meritocracia, todos os instrumentos voltados para a melhoria da capacitação dos funcionários e da gestão governamental” (BOMENY; MOTTA, 2002, p. 103-104).

Merecer o prêmio só cabe àqueles que realizaram adequadamente a função que o sistema delegou. Aos que não se lembraram do tema de casa, resta dar a mão à palmatória.

O elemento fundamental da formação é a autonomia, na qual, ao contrário da heteronomia, o indivíduo é capaz de articular acessos que a constituem. Mas, Adorno (2010, p. 15) lucidamente alerta de que “o a priori conceito de formação propriamente burguês, a autonomia, não teve tempo nenhum de se constituir, e a consciência passou diretamente de uma heteronomia a outra”. O filósofo aponta que uma ação mais próxima em prol da formação implicaria na urgência de “uma política cultural socialmente reflexiva”, o que provavelmente, suspeita ele, ainda não alcançaria o centro da semiformação cultural. É por isso que assinalamos o assujeitamento enquanto categoria derivada da semiformação, tendo em vista que representa a submissão disciplinada e a adaptação à lógica do sistema vigente, em que apenas resta aos indivíduos o “conformismo bem informado” (HORKHEIMER, 2002).

Assim, encerramos a leitura dialética negativa deste estudo, apresentando as percepções de análise da dimensão ideológica no quadro 4.

<b>Categoria</b>	<b>Categorias derivadas</b>	<b>Crítica Dialética Negativa</b>
<i>Naturalização da sociedade administrada</i>		
<b>Identidade</b>	Aparência Manipulação Reificação Fetichismo Alienação	Lida como identidade, a ideologia dissimula o não idêntico, elevando seu caráter de aparência a primeiro plano. Pelo domínio fetichista, reifica e manipula os indivíduos, ensejando uma expressão mimética falsa, totalizadora das relações sociais.
<b>Indústria cultural</b>	Fantasmagoria Auto-adaptação Esquematismo Cinismo	Fruto do progresso material do sistema, a indústria cultural, que se move decisivamente via esquemas, e por um cinismo bem informado, resulta em processos de auto-adaptação no circuito do mundo administrado, legitimando e ampliando o compromisso da era burguesa.
<b>Gerenciamento</b>	Hegemonia Pragmatismo	Num percurso de razão instrumental, o gerencialismo se firma pela criação de uma

	Cogestão Violência simbólica Controles subjetivos	identidade sistêmica que caminha do âmbito privado ao público. Evoluindo à violência simbólica e aos controles subjetivos, a sofisticação ideológica alcançada serve à classe dominante, arrasando e recolhendo interesses avessos.
<b>Fetichização</b>	Despolitização Flexibilidade Performance Competência Empreendedorismo	Em atenção à primazia do objeto, observamos os eixos sobre os quais se desdobram o <i>management</i> . A fetichização é decisiva na implantação de valores que resultam na perda do ser, automatizando pessoas e pessoalizando organizações.
<b><i>Autocentralidade inautêntica ampliada e hipostasiada</i></b>		
<b>Educação</b>	Padronização Consciência acrítica Produtivismo Educacionismo Inarticulação	Lida como crítica imanente, a educação atrela o gestor público a modelos de excelência que corrigem o Estado e alteram valores sociais. Com isso, a subjetividade do complexo social, deslocada a um reformismo modelar é retroalimentada pelo sistema educacionista, ancorado pelo próprio Estado, carecendo de operacionalidade crítica.
<b>Semiformação</b>	Acriticidade Instrumentalização Liofilização Assujeitamento	O processo de naturalização da sociedade administrada encontra seu hipostasiamento na semiformação dos gestores públicos. Eles aprendem a mover o Estado pela seara do mercado, reproduzindo o sistema social que convém à classe dominante.

Quadro 4 Sistematização das percepções da dimensão ideológica

Fonte: Elaborado pela autora

Obviamente não defendemos um suposto papel salvacionista à formação dos gestores públicos, tampouco que este esteja a cargo das Escolas de governo, e de que estas supostamente seriam melhores caso sua formação apontasse outros rumos. O fato que nos cabe adornianamente apontar é de que o aprendizado percebido nas escolas de formação dos gestores públicos não atravessa para além das funções burocráticas que sustentam o capitalismo. O gestor público aprende a ser, *substancialmente*, um burocrata do Estado e, nisto, a *aparência* do que faz se torna a maior parte de sua ‘essência’. Tal como é hoje o ensino da Gestão Pública, destina-se à semiformação, a ‘formar’ homens e mulheres sem alma, sem espírito sensível, numa verdadeira ode à falência do

interesse público, rasgando o que desde os antigos, como Platão, foi estabelecido como fim último para esta esfera: a promoção da felicidade humana.

Enquanto os indivíduos estiverem integrados na sociedade de consumo e por ela se sentirem suficientemente atendidos, dificilmente buscarão alternativas antissistema, intervindo criticamente nos processos. Desapegar-se do emaranhado consumista e elevar-se a um nível reflexivo é tarefa que, embora envolta em inédita criatividade histórica, depende de raros comportamentos, os quais só podem ser encontrados em sujeitos ávidos por experiências formativas. No entanto, o cotidiano da vida continua sendo ‘aperfeiçoado’ pelas técnicas da sociedade administrada que, atravessada pela ascendente perda de sentido da experiência formativa, não deixa outra saída à crítica senão aquela de um radicalismo que possa alertar sobre sua perniciosidade. Esta a tarefa que os solitários adeptos a perspectivas antissistema seguem cultivando até surgirem alternativas verdadeiramente inovadoras e não apenas localizadas no terreno do cinismo ideológico.



## **CAPÍTULO 7**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

*Fazer uma tese é um rico e duro exercício de autoconvivência, uma época de grandes descobertas sobre quem somos, de aprendizagem sobre o objeto de estudo maior, que, no fim de tudo, somos nós mesmos.*

Maria Ester de Freitas, *Viva a tese!*

## **Introdução**

Este estudo enveredou pelos caminhos da denúncia crítica, nos quais encontramos elementos que levaram a pensar a realidade da Gestão Pública danificada em seus fundamentos. Procurou tornar nítida a carência de compromisso social na gestão do Estado brasileiro e a forte inclinação a ideologias que fazem viver o lucro pelos princípios do mundo administrado. Diante disso, facilmente a vida humana efetiva, na qual flui a experiência formativa, têm-se transformado em atividade de alto risco, visto que é atravessada pelas determinações de uma realidade concreta danificada até mesmo em sua subjetividade diante do comprometimento radical da estrutura psíquica e subjetiva dos sujeitos. Estes são forçados a agir em nome de objetivos predeterminados, os quais, nem pela clareza com que eventualmente são anunciados, deixam de ser equivocados.

Valorizar a Filosofia em sua disposição ao diálogo crítico talvez seja uma luz no fim do túnel, da qual precisamos para (re)pensar o destino da vida danificada, na medida em que o pensar autorreflexivo é capaz de convergir ao conhecimento de interesse transformador e emancipatório. Certamente que os apontamentos via Adorno não sugerem avenidas intermediárias, semelhantes àquelas pelas quais a Teoria Crítica tem sido com mais frequência reconhecida na Gestão Pública brasileira hoje. O que importa é que a Teoria Crítica de Adorno pode colaborar no aprofundamento de várias temáticas derivadas das dimensões da Gestão Pública, acenando com possibilidades para pensá-la a partir do princípio interdisciplinar.

Vimos que o contexto das práticas da Gestão Pública brasileira está ancorado em valores firmados nas esferas da colonialidade, do poder e da ideologia, os quais acompanham os movimentos da história do capitalismo, cuja tônica é a racionalidade instrumental. Com isso, a potência da autonomia em abrir espaços para a emancipação conta com espaços limitados pelas práticas do

Estado capitalista e pela dominação ideológica que se abate sobre a sociedade civil. Resulta que os limites epistemológicos dos estudos na Gestão Pública são expressão da precariedade com que a crítica tem sido tratada na academia. Pouco se investe em perspectivas críticas, pois estas sequer são desejadas e são altos os custos de combater o imediatismo imposto pela sociedade administrada. Ademais, desde cedo em nossa educação somos assujeitados a caber em moldes de semiformação, quase nunca incentivados a questioná-los. Os desdobramentos na ciência da Administração no Brasil exemplificam o retrocesso inerente a um ambiente social doentio que, no entanto, tem sido afirmado como padrão de vida. A seu reboque, na Gestão Pública emergiram e firmaram-se condicionamentos funcionais bem definidos de planejamento, organização, comando e controle ditados pelo arcabouço anglo-saxão.

Os caminhos pelos quais enveredam as teorias e práticas da Gestão Pública danificada não sem razão expressam a autocentralidade inautêntica ampliada e hispostasiada. A Gestão Pública não é danificada porque supostamente deveria nesse sistema – capitalista – não sê-lo. Ela é danificada porque esta é sua condição objetiva no interior da lógica dele. Isso não significa que nela – a Gestão Pública – não possa haver contradições, negações e, também, esperança. As contradições são elas mesmas que constituem a sua natureza. Por isso a sua naturalização é necessariamente ideológica. É da ordem de um pensamento que administra, organiza, gesta, mas não pensa reflexivamente para além de sua própria condição. Nesse processo de semiformação autoidentificadora, o não idêntico encontra-se excluído, embora nessa exclusão ele mantenha, como denúncia, a sua condição de negação e resistência.

A Gestão Pública não ‘deveria’ ser propriamente algo que ela não é, mas somente a crítica negativa de suas condições e contradições é que possibilita dotá-la de alguma autoconsciência substantiva, que pode operar sobre ela algum

contributo transformador, e não apenas resiliente. Ensejar esta crítica negativa é um meio com que podemos pensar alternativas antissistema, que não apenas reparem via reformismos os danos estruturais e conjunturais que projetam à frente nossa sociedade desigual. Entretanto, dado que sua dialética não tem síntese, Adorno não interpõe respostas ou previsões positivadas. Apresentar soluções que convergem a verdades positivas deporia contra a dialética negativa, que opera a reflexão crítica pela negatividade. É a grande questão que Adorno herda e radicaliza da longa tradição da dialética. Portanto, não podemos concluir sobre projeções de uma Gestão Pública emancipatória, salvo como potência aberta à frente, como falou Ernst Bloch. Ao insistir na subversão da tradição, ao que todos os elementos do seu método convergem, Adorno alimenta um pensar que se projeta criticamente para diante, inspirando um novo modo de análise. Sem pressupor ponto de chegada, Adorno insiste no caminho da denúncia crítica, que luta para desnaturalizar o conservadorismo de tradições que sedimentam os modos de gestão da sociedade administrada.

Nesta árdua tarefa, estabelecer a autoconsciência e o espírito reflexivo são importantes passos que carecem ser privilegiados pela busca da formação integral (*Bildung*), não só do estudante, mas do próprio docente. Adorno demonstrou excessivamente que não é o conhecimento em si que retira os homens da alienação. O saber irreflexo é a mesma razão instrumental que patrocina a infelicidade humana. Somente a busca da crítica efetiva e a mudança das condições sociais pode retirar os homens dos níveis mais violentos dos ditames da autoconservação fundada no autosacrifício.

No caso de nosso objeto, é importante o exercício do voltar-se criticamente à própria realidade histórica nacional, de modo a entender que as razões do presente têm fundamentos arraigados no passado, pois este não é linear, tampouco é distante, muito menos nulo. O presente é também um passado que se revolve na história atual. Nesse sentido, como “esforço de resistir à

sugestão, a decisão resoluto pela liberdade intelectual e real” (ADORNO; HORKHEIMER, 1997, p. 227), a Filosofia cumpre um papel incisivo e precisa ser aproximada com mais frequência da Gestão Pública para pensá-la criticamente.

### 7.1 Sistematização dialética negativa da Gestão Pública danificada

Em cada uma das constelações de nosso trabalho encontramos categorias e categorias derivadas que foram analisadas à luz dos elementos levantados a partir de Adorno. Com base na análise dialética negativa realizada, a Gestão Pública danificada pode ser sistematizada conforme o quadro 5.

<b>A GESTÃO PÚBLICA DANIFICADA</b>			
<b>Constelações</b>	<b>COLONIALIDADE (DH)</b>	<b>PODER (DB)</b>	<b>IDEOLOGIA (DS)</b>
<b>Dimensões</b>			
	Dominação x Exploração	Capitalismo dependente Nacional desenvolvimentismo	Identidade Indústria cultural
<b>HISTÓRICA (DH)</b>	<i>Colonialismo histórico</i>	<i>Colonialismo burocrático</i>	<i>Colonialidade simbólica</i>
	Autoritarismo Estadocentrismo	Tecnicismo Controle	Gerenciamento Fetichização
<b>POLÍTICO-BUROCRÁTICA (DPB)</b>	<i>Poder colonial</i>	<i>Poder burocrático</i>	<i>Poder ideológico</i>
	Colonialidade do poder Colonialidade do saber	Democratismo Estadania	Educação Semiformação
<b>SIMBÓLICA (DS)</b>	<i>Ideologia do colonialismo</i>	<i>Ideologia do desenvolvimento</i>	<i>Ideologia gerencialista</i>
<b>Elemento dialético negativo de destaque</b>	<i>Não Idêntico:</i> Colonialismo histórico e colonialidade simbólica	<i>Antissistema:</i> Burocracia do poder e do poder da burocracia	<i>Semiformação:</i> Naturalização da sociedade administrada
<b>Conclusão:</b>	Autocentralidade inautêntica	ampliada	e hipostasiada

Quadro 5 Sistematização dialética negativa da Gestão Pública danificada

Fonte: Elaborado pela autora

Na denúncia da colonialidade, representada pela dimensão histórica, que compreendeu desde apontamentos sobre processos inaugurais da Gestão Pública brasileira, a dominação e a exploração demonstram a existência do colonialismo histórico, que se reflete à atualidade. Nessa dimensão, há premência do poder colonial propriamente dito, em que já se manifestam características da dimensão político-burocrática através do estadocentrismo e do autoritarismo. Por fim, nesta constelação apontamos a naturalização da hegemonia burguesa pela ideologia do colonialismo, reforçada pela colonialidade do poder e do saber, em que o determinismo histórico é simbolicamente firmado. Nesta primeira constelação de análise, concluímos pela existência de uma autocentralidade inautêntica da Gestão Pública brasileira, que se dá pelo fato de sua configuração ser determinada por pressupostos verticais, obedecendo a uma relação dialética de recepção e reprodução da dominação. Assim, na dimensão da colonialidade, o não idêntico é o elemento da dialética negativa de maior destaque, dado que o colonialismo e a colonialidade perfilam processos que impõem, material e simbolicamente, o encobrimento do *Outro* e a recusa do não idêntico.

Por sua vez, na denúncia do poder através da análise da dimensão político-burocrática, consideramos a composição das formas de poder em que os gestores são e atuam como burocratas do Estado e cumpridores de deveres políticos. Remetemos a um certo colonialismo burocrático, na medida em que tomamos o capitalismo dependente e o nacional desenvolvimentismo como categorias iniciais desse modo de produção em terras brasileiras. Na descrição de suas categorias derivadas, em nossa análise consideramos a história pelo lado da versão oficial para, depois, denunciar a natureza dos malabarismos reformistas, denotando o tecnicismo e o controle como marcas do poder da burocracia. Em soma, a dimensão político-burocrática se expressa pela ideologia do desenvolvimento, lastreadora do democratismo e da estadania, que

denominamos como anticategorias do convencional. Nesse sentido, a Gestão Pública danificada também se expressa na constelação do poder, incluindo unilinearmente elementos das três dimensões apontadas. A Gestão Pública converge à autocentralidade inautêntica ampliada à medida que o reformismo de modelos burocráticos é adotado reincidentemente. Esse fato é resultante da captura do Estado pela lógica do capital. Esse sistema, que age modelarmente, revela graves limitações atinentes à sua franca desorientação em lidar com o social, o que se torna nítido pela análise das referidas anticategorias. Assim, concluímos que o elemento dialético negativo de destaque na análise da dimensão político-burocrática é o antissistema, uma vez que Adorno permite a denúncia tanto da burocracia do poder como do poder da burocracia.

Por fim, na dimensão simbólica, em que coube analisar a configuração ideológica da Gestão Pública, inicialmente a denúncia se deu pelas categorias inerentes à ideologia, que carregam os elementos da colonialidade simbólica, já expressos desde a primeira constelação e que se refletem, agora, pela identidade e pela indústria cultural. Relacionado à dimensão político-burocrática, há a presença do poder ideológico levando em conta as categorias derivadas do gerenciamento e da fetichização. Emergindo na dimensão simbólica, verificamos que a ideologia gerencialista se mantém naturalizada na educação e na semiformação, que agem conformando os condicionamentos objetivos da autocentralidade inautêntica ampliada e hipostasiada, revelando-nos integralmente o quadro da Gestão Pública danificada. O elemento de Adorno que se destaca nessa dimensão é a semiformação, que também analisamos enquanto categoria naturalizadora da sociedade administrada.

Como vimos, a Gestão Pública danificada é aquela que cabe ao Estado na reprodução das relações de produção capitalistas, do qual não escapa o desejo de tudo padronizar. Por isso, carece de liberdade suficiente para práticas transformadoras. No que contrariam as lógicas de reprodução do capital, são

lançados olhares morais discriminatórios às perspectivas antissistema. Por outro lado, quando diante das práticas da Gestão Pública atual faceamos a iminência de uma quase barbárie ditada pelo mercado, resta saber até que ponto há possibilidade efetiva da autonomia ser resgatada. O aproximar-se da realidade como ela é, em sua dor concreta, em que salta aos olhos o não idêntico, carrega como desafio principal a necessidade de uma formulação efetivamente engajada no enfrentamento do sistema e na luta pela emancipação.

Dado o quadro teórico da Gestão Pública danificada, em que detectamos, pela análise da colonialidade, sua autocentralidade inautêntica e, pela análise da constelação político-burocrática e da simbólica, a ampliação e o hipostasiamento desse caráter, sugerimos encaminhamentos que possam dar continuidade à análise dessa realidade. Para tanto, levantamos algumas coordenadas para novos estudos nessa frente temática, especialmente quanto a pertinência da dialética negativa para embasar estudos empíricos.

## **7.2 Arremetimentos a estudos posteriores**

Os elementos que destacamos no método da dialética negativa de Adorno são um esforço de contribuição de nosso trabalho, podendo o emprego de Adorno em outros estudos auxiliar na melhor visualização do quadro da Gestão Pública danificada. Como a intenção deste estudo, desde o seu começo, foi pensar teoricamente a Gestão Pública danificada, rumando a uma reflexão teórico-filosófica dela como objeto, possíveis limitações pela ausência de análise empírica indicam para possíveis estudos posteriores. Assim, arriscamos sugerir estudos envolvendo cada uma das dimensões trabalhadas nesse trabalho, como forma de aprofundar as investigações sobre o não idêntico e sobre a emergência de alternativas antissistema à Gestão Pública danificada, bem como de análises sobre os processos de semiformação.

No que diz respeito à constelação da colonialidade, encaminhamentos virtualmente pertinentes podem ser os que valorizam a postura crítica sobre a marginalização do não idêntico, no sentido de detectar o encobrimento das singularidades, tanto como resultante da herança colonial, como por novas determinações oriundas do sistema capitalista. Assim, podem ser abordados:

(i) estudos empíricos sobre as bases históricas da Gestão Pública brasileira, em que a coleta de dados pode se dar a partir de história oral ou entrevistas a pensadores sociais, políticos ou historiadores, associando-se ou não à pesquisa documental. A análise de dados empíricos poderá convergir à exploração do colonialismo histórico ou da colonialidade simbólica, ou ambos, nas práticas da Gestão Pública. Assim, uma série de ‘eixos’ tendenciais das práticas da Gestão Pública ao longo do tempo pode ser identificada em seus pormenores com auxílio metodológico em Adorno;

(ii) aproximações, via Adorno, de estudos com base na ótica pós-colonial da América Latina com estudos de matriz semelhante existentes na Gestão Pública (são ainda mais frequentes os em Administração, muitos aqui elencados), de modo a identificar proximidades relativas à análise do não idêntico;

(iii) os aspectos da identidade colonial, de modo a verificar a pertinência de relações de produção anacrônicas sob o Estado capitalista no Brasil, em especial as condições de escravidão e/ou análogas. Este aspecto pode ser associado ao silenciamento da democracia, ao passo que tal anacronismo é empecilho para quaisquer manifestações democráticas, simplesmente porque não há precondições para o seu anúncio;

(iv) considerar os demais elementos dos estudos subalternos, associando-os à Gestão Pública, o que implica na aproximação entre os estudos organizacionais e a análise da Gestão Pública danificada;

(v) estudar mais detidamente as formas de autoritarismo no Brasil (patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, personalismo e favoritismo) de modo a mostrar como as categorias de Adorno permitem revelar aspectos ideológico-subjetivos que impactam as relações humanas e sociais de classe em tais manifestações;

(vi) especialmente no tocante à colonialidade simbólica, mas também considerando as categorias que destacamos na constelação ideológica, Adorno pode auxiliar numa maior imersão quanto às práticas da meritocracia, historicamente firmadas na Gestão Pública brasileira, que fundamentam e naturalizam muitos dos parâmetros atuais da gestão do Estado.

Quanto à constelação político-burocrática, são pertinentes encaminhamentos que valorizam a análise crítica do sistema, no sentido de tematizar alternativas antissistema à opressão exercida pelo poder do sistema capitalista no âmbito do Estado. Podem ser abordados:

(i) estudos que analisam diferentes instâncias do Estado (executivas, legislativas ou judiciárias) captando, via dialética negativa, os elementos dessas burocracias que possam denunciar o seu arcabouço sistêmico, apontando-lhe uma leitura crítica antissistema;

(ii) investigações dos efeitos subjetivos e reflexos sociais nos serviços públicos acarretados ou hipertrofiados pelas formas de planejamento e controle da burocracia brasileira;

(iii) a utilização da dialética negativa na correlação entre interesse público e sistema burocrático do Estado brasileiro, demarcando os limites da burocracia do Estado na lida com as necessidades sociais;

(iv) o aprofundamento no estudo do reformismo do aparelho do Estado no Brasil, estabelecendo ou não correlação com percursos reformistas de outros países da América Latina. Aqui a dialética negativa pode auxiliar na

identificação de semelhanças quanto aos malabarismos, auxiliando na descrição de diferentes processos de auto-adaptação;

(v) análise do papel desempenhado cotidianamente pelos tecnoburocratas, considerando a rotina de trabalho em sua correspondência à tecnoestrutura do Estado e atendimento de interesses de classe. A triangulação com o método etnográfico poderia ser profícua neste caso. A captação de dados sobre o sistema interno dessa burocracia pode ser um interessante recurso para entender melhor a lógica do sistema;

(vi) levantar elementos, com o emprego do método de Adorno, capazes de ampliar a análise no tocante à desnaturalização crítica da democracia e da cidadania, mostrando como suas práticas acomodam interesses dominantes. Uma forma mínima de operar essa análise seria contrapondo elementos sociais (como saúde ou educação) perfilados na chamada Constituição Cidadã, promulgada em 1988, às práticas efetivas realizadas no país.

Por fim, no que diz respeito à constelação da ideologia, são pertinentes encaminhamentos para a análise crítica da semiformação, importantes para combater a naturalização da sociedade administrada. Assim, podem ser abordados:

(i) os aspectos discursivos da ideologia gerencialista presente na Gestão Pública, os quais seriam interessantes analisar triangulando o método adorniano com a análise crítica do discurso;

(ii) tematizar as maneiras pelas quais o discurso ideológico mantém o continuísmo dos modelos reformistas na Gestão pública, acomodando diferentes interesses. Aqui, a dialética negativa pode auxiliar na desnaturalização de práticas gerenciais específicas na gestão do Estado brasileiro, tomando-o seja em seu âmbito federal, estadual ou municipal;

(iii) também no tocante à dimensão territorial do Brasil seriam profícuos estudos comparativos entre diferentes regiões para detectar a adesão à

ideologia gerencialista em diferentes órgãos públicos, associando esta adesão à fragmentação das relações humanas, via dialética negativa.

(iv) detectar os elementos da ideologia gerencialista presentes na gestão de pequenos municípios, e investigar se e como a identidade que impõem possibilita a criação de aparências manipulatórias, ocultando o não idêntico (índices de desigualdade podem ser relacionados ao discurso gerencial, por exemplo);

(v) estudos sobre o capital investido por gestores públicos no *merchandising* em nível municipal, estatal ou federal, de modo a explicar sobre os mecanismos opressores da indústria cultural, em especial o modo como desenha a falsa democracia, comercializa o interesse público e naturaliza o cidadão como cliente do Estado. À dialética negativa pode ser associado o método da pesquisa documental em jornais, revistas ou mídia eletrônica;

(vi) uso da dialética negativa para investigar *in loco* as práticas das Escolas de Governo, desvendando criticamente o perfil ideológico que atende o bloco no poder. Podem servir para operar a necessária imersão na realidade a observação participante, entrevistas (semi)estruturadas, bem como a etnografia;

(vii) investigar a semiformação do gestor público, fazendo uso dos elementos da dialética negativa para analisar seu perfil, cuja coleta de dados pode se dar via entrevistas ou grupo focal junto de egressos dos cursos realizados nas Escolas de Governo, bem como nas universidades públicas ou privadas que oferecem cursos de Gestão Pública e afins em diferentes níveis. Outra maneira que serviria a tal investigação seria avaliar a condução dos cursos no momento em que ocorrem, usando por base projetos curriculares, planos de ensino, análise do discurso de docentes e/ou discentes, bem como a investigação sobre os manuais empregados no ensino;

(viii) ainda relacionados aos estudos sobre a semiformação, podem ser feitas investigações sobre a reprodução das práticas gerencialistas na educação pública que convergem ao produtivismo acadêmico. Especificamente, no que tange ao campo da Administração e que também se reflete no da Gestão Pública, as práticas dos programas de ‘mentorização’ (*coaching*) são um profícuo foco de análise, bem como as estruturas mantidas nas instituições através de comportamentos endógenos, ou seja, tematizar o não idêntico e a semiformação na endogenia;

Sobretudo, o debate crítico sobre a Gestão Pública precisa adquirir um sentido emanado de um plano de abrangência político-social, e não apenas se pautar por dimensões técnicas. É preciso combater a pobreza do discurso administrativista, cujas soluções facilmente podem convergir ao modelismo conservador. Fugindo do lugar comum dos relatórios descritivos, precisamos resgatar a confluência dialética entre as dimensões do diverso e do universal na Universidade, não considerando estranho que um profissional da Administração possa realizar um estudo interdisciplinar que acentue uma passagem pela Filosofia ou por qualquer outra área que se mostre tematicamente pertinente. Sabemos que no universo limitado do produtivismo é comum refutar trabalhos dessa (des)ordem, visto que não obedecem ao pragmatismo que lhe caracteriza, o que só empobrece a área da Administração e compromete, já no plano da elaboração do conhecimento, o que pode ter de diferente ou alternativo a área da Gestão Pública. É preciso combater o pressuposto de que até mesmo o trabalho do professor tem de ser, necessariamente, instrumentalizado em favor do mercado. Afinal, que sentido efetivo há em falar de Gestão Pública no interior de parâmetros típicos da lógica privada?!

### 7.3 Para concluir

Envolta na perspectiva metodológica anunciada pela dialética negativa, a trajetória que anunciamos ao nosso trabalho não é para propor consensos com relação a teorias que regem a Gestão Pública. Apontamos a sua configuração danificada na qual, hoje, mais do que nunca, o Estado tem incorporado, inadvertidamente e como progresso, propostas de gestão do setor privado. Para resguardar o respeito à natureza do que é público, estas precisam ser urgentemente submetidas a um olhar mais cuidadoso e crítico. De nossa parte, mediante o estudo realizado não pretendemos apresentar sínteses ou propor algum modelo de gestão ‘salvacionista’, pois nosso método sequer o permite. O percurso que realizamos é o da negação dialética, o da denúncia crítica.

Não encontramos, até o final desse estudo, teses teóricas utilizando Adorno como referência central na Gestão Pública, o que acrescentou mais um desafio, que foi o de pesquisar para compreender não apenas elementos do seu método em si mesmos, mas no que pudessem sustentar uma interface com essa análise. Não temos nenhuma pretensão de que o estudo num terreno novo no qual nos aventuramos não contenha limitações e defeitos. Theodor Adorno é não apenas um grande clássico da Filosofia contemporânea, como um de seus autores mais difíceis, fama que corre o próprio meio filosófico, para além da dificuldade que já seria natural a leitores de outras áreas.

Assumimos este como um preço a pagar ao lado do não idêntico, quanto à motivação por uma teoria pouco considerada e quase totalmente desconhecida no campo da Administração. Não idêntico, o dissemos, porque, por todos os lados, Adorno é um autor nada conveniente. Tudo o que é novo pode parecer estranho ou inadequado. Mas essas são também características que marcam o não idêntico que, entretanto, não podem anulá-lo, pois é o olhar negativo que o constitui. Neste sentido, nosso autor, ao nos inspirar por seus aforismos nos permitiu e induziu a cometer certas ousadias e, talvez, transgressões. Mas a

proposição de tentar pensar algo novo no espaço da academia não é nada mais do que o apropriado – deveria ser obrigação –, porque se há um lugar onde se precisam buscar novidades, este lugar deveria ser os cursos de doutoramento.

Nosso movimento foi o de certa *subversão*. Nadamos na contracorrente de estudos que conformam e se conformam ao *status quo*, cada vez mais atuantes e que, em sua recorrência, anunciam apenas mais do mesmo. Estes são os mais usuais, porque suas propostas são consideradas mais acessíveis para ensejarem descobertas, seus métodos mais conhecidos e, portanto, seus caminhos já dispõem de avenidas mais largas, mais ágeis de serem percorridas. O mesmo não ocorre com os caminhos da negatividade, especialmente quando o percurso para se chegar a um resultado satisfatório desafia à leitura de outras áreas, convergindo à interdisciplinaridade. Nesse sentido, nosso estudo não recai na obviedade, por isto podendo frequentemente ser incompreendido, além de conter as dificuldades inerentes aos seus desafios, a começar pelo diálogo interdisciplinar para interpelar um objeto em sua apresentação histórica e atual, qual seja, a teoria organizacional dominante. Destarte, nossa tese tratou, antes de mais, de uma inquietude de pesquisa que se afirmou em extenso estudo, intercalado por momentos de semiformação (*Halbbildung*), mas também de luta crítica por formação (*Bildung*). Afinal, uma lição básica da dialética ensina que não podemos nos colocar de fora frente ao objeto que analisamos.

Para concluir esta tese assinalamos que ela permanece um estudo em aberto, no sentido de que todo conhecimento alcançado possui um caráter provisório, o que faculta possibilidades à sua reformulação. Assim, este estudo integra o modo dinâmico com o qual encaramos a construção do conhecimento: como algo livre, dialético e interdisciplinar. Não o declaramos em aberto no sentido de temer a crítica como parcialidade, tampouco na direção de que nosso estudo transpareça fragilidade ou porque deva ao método de Adorno – o que é provável, embora não precisemos apelar ao relativismo para lembrar que sua

ideia de “fragmentos filosóficos” no subtítulo da *Dialética do esclarecimento* visava resguardar a liberdade do pensamento dos formalismos impostos pelo positivismo –, a algum autor da Teoria Crítica ou ao objeto pesquisado. O dissemos no sentido de que a complexidade e riqueza de seu pensamento nos motiva a continuar na perspectiva deste estudo para deslindar outras searas na Gestão Pública com um olhar que possa contribuir ao universo do pensamento organizacional crítico.

Assim, finalizamos a etapa destes escritos com a sensação do dever cumprido no que diz respeito aos objetivos que visamos atingir, corroborando a principal hipótese levantada pela tese, a da Gestão Pública danificada, o que não lhe isenta de críticas, que podem ser justas pelo que lhe falta dentro de seus próprios propósitos, ou que podem advir de diferenças de perspectivas. Contemplamos posições comuns entre autores críticos sempre distinguindo a condução do trabalho pelo método adorniano. Imergimos na realidade concreta tanto pelo lado objetivo, expresso na estrutura burocrática, como pelo subjetivo da ideologia gerencial que infla o administrativismo. Por isso, nossa recorrência deu-se às vezes a autores estruturalistas e funcionalistas, cujas ideias foram trazidas no sentido de apontá-las para realizar, depois, a crítica adorniana pertinente. A sistematização dessa crítica está apresentada ao final de cada capítulo, pelos quadros sistematizadores das percepções de cada constelação em sua dimensão.

Assessorados parcialmente pela forma do ensaio proposta por Adorno, lutamos para enfrentar abertamente e sem receio as pretensões totalitárias, apontando os seus perigos à construção de verdades absolutas, com frequência presentes nas práticas da Gestão Pública danificada, que tolhem a autonomia e aniquilam o que o pensamento pode ter de mais distintivo: o caráter crítico e reflexivo. Das práticas tolhedoras retiramos como lição que é urgente mudar de postura, a começar pelo papel que cumprimos na academia, pois somente uma

transformação capaz de alterar a rota do pensamento é que reavivará o ideário da autonomia e da emancipação nos ares acadêmicos tão carregados de elitismo – não o elitismo cultural, como admitia a exigência impiedosa de Adorno, mas o de classe social mesmo.

Assim, a academia não pode se bastar a recolher o que a sociedade administrada lhe oferece e inclusive impõe. Ela carece de luzes para redimensionamentos teóricos, tendo em vista que as teorias utilizadas, desenvolvidas e reproduzidas na área e que são ensinadas nas cadeiras universitárias, estão aquém de oferecer uma formação de cunho expressivo e vivo. Por isso, permanece de pé a expectativa do acerto de contas com a Gestão Pública. Aqui, teoricamente, atingimos apenas algumas poucas cláusulas necessárias a esse grande desafio de *escovar a contrapelo*, para usar a expressão de Walter Benjamin (1987) quando se referiu à tarefa crítica do materialismo histórico.

Por fim, nosso trabalho avançou à revelia de algumas dificuldades encontradas no processo de sua afirmação. Compreendemos que isso faz parte do processo inerente à dialética negativa, tendo apenas nos mostrado, na prática, o quanto é difícil estabelecer relações com o contraditório, o não idêntico, enfim, o singular, que Adorno detecta como o elo principal da busca por uma verdadeira noção de ciência, déficit pelo qual a submeteu a implacável crítica. Não fazê-lo seria contribuir para ‘soldar’ referências outras, não sendo coerente nem efetivo criticá-las isentando-se das lides do contraditório. Adorno considerava que a luta contra a atrofia do pensamento é uma resistência à resignação: “um conhecimento não reduzido quer aquilo ante o que lhe foi adestrado se resignar e que é obscurecido pelos nomes que se acham perto demais daí; resignação e ofuscação completam-se ideologicamente” (ADORNO, 2009, p. 52).



## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes: 1998.
- ABBAGNANO, N. **História da Filosofia**. Lisboa: Presença, 1985. v. 10.
- ABRÚCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010. p. 27-71.
- ADORNO, T. W. **Dialética negativa**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- ADORNO, T. W. **Educação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ADORNO, T. W. et al. **La disputa del positivismo en la sociología alemana**. Barcelona; México: Grijalbo, 1973.
- ADORNO, T. W. **Indústria cultural e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ADORNO, T. W. **Lições de sociologia**. Lisboa: 70, 2004.
- ADORNO, T. W. Marx está superado? In: FELIX, M. (Org.). **Opções de esquerda**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972. p. 97-114.
- ADORNO, T. W. **Mínima moralia: reflexões a partir da vida danificada**. São Paulo: Ática, 1992a.
- ADORNO, T. W. **Notas de literatura I**. São Paulo: Duas Cidades; 34, 2003.
- ADORNO, T. W. Progresso. **Lua Nova**, São Paulo, n. 27, p. 217-236, dez. 1992b.
- ADORNO, T. W. Televisão, consciência e indústria cultural. In: COHN, G. **Comunicação e indústria cultural**. São Paulo: Companhia Editora Nacional; USP, 1971. p. 347-354.
- ADORNO, T. W. Teoria da semicultura. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano XVII, n. 56, p. 388-411, dez. 1996.

ADORNO, T. W. Teoria da semiformação. In: PUCCI, B.; ZUIN, A. A. S.; LASTÓRIA, L. A. C. N. (Orgs.). **Teoria crítica e inconformismo**: novas perspectivas de pesquisa. Campinas: Autores Associados, 2010. p. 7-40.

ADORNO, T. W. **Teoria estética**. Lisboa: 70, 1970.

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. 6. reimp. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **La sociedad**: lecciones de Sociología. Buenos Aires: Proteo, 1969.

ALCADIPANI, R.; BERTERO, C. O. Uma escola norte-americana no ultramar? Uma historiografia da Eaesp. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 54, n. 2, p. 154-169, mar./abr, 2014a.

ALCADIPANI, R.; BERTERO, C. Os EUA e a exportação e a expansão do ensino de *management* no Brasil nas décadas de 1950 e 1960. IV Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. **Anais...** Florianópolis, 2014b.

ALMEIDA, J. et al. Introdução à coleção. In: ADORNO, T. W. **As estrelas descem à Terra**: a coluna de astrologia do *Los Angeles Times*: um estudo sobre superstição secundária. São Paulo: Ed. Unesp, 2008. p. 7-10.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE). 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ALVES, R. **Da esperança**. Campinas: Papyrus, 1987.

AN HEREDITARY meritocracy. **The Economist**, Washington, 24 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/briefing/21640316-children-rich-and-powerful-are-increasingly-well-suited-earning-wealth-and-power>>. Acesso em: mar. 2015.

ANDERSON, P. **Considerações sobre o marxismo ocidental**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

ANDERSON, P. **Linhagens do Estado absolutista**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ANDRADE, G. O. **Presença da diferença**: uma análise da atuação política de mulheres parlamentares (2003-2006). 2012. 281 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

ANDREOLA, B. A. A universidade e o colonialismo denunciado por Fanon, Freire e Sartre. **Cadernos de Educação**, Pelotas, v. 29, p. 45-72, jul./dez. 2007.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARENDT, H. **Eichmann em Jerusalém**: um relato sobre a banalidade do mal. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ARISTÓTELES. **Categorias**. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

ARRIAZA, E. B. Categorías y modelos en la Dialéctica Negativa de Th. W. Adorno: crítica al pensamiento idéntico. **Logos: Anales del Seminario de Metafísica**, Madrid, v. 39, p. 203-233, 2006.

BARIANI JR., E. **Guerreiro Ramos e a redenção sociológica**: capitalismo e sociologia no Brasil. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

BARIANI JR., E. Dasp: entre a norma e o fato. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI JR., E. (Orgs.). **Administração Pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Ed. Unifesp, 2010. p. 39-62.

BARROS, A. N.; CARRIERI, A. P. Ensino superior em Administração entre os anos 1940 e 1950: uma discussão a partir dos acordos de cooperação Brasil-Estados Unidos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 256-273, jun. 2013.

BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. Apresentação: desenvolvimento, economia e sociedade na era Vargas. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Orgs.). **A era Vargas**: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. p. 7-19.

BELISSA, T. Choque de gestão: dívida de 80 milhões e Estado quebrado. **Brasil de Fato**, São Paulo, out.2014. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/30063>>. Acesso em: jun. 2015.

BENDASSOLLI, P. F. **Os fetiches da gestão**. Aparecida: Ideias & Letras, 2009.

- BENHABIB, S. A crítica da razão instrumental. In: ŽIŽEK, S. (Org.). **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 71-96.
- BENJAMIN, W. **Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Obras escolhidas, v. 1).
- BOMENY, H.; MOTTA, M. **A escola que faz escola: Ebape 50 anos - depoimentos ao CPDOC**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.
- BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1983.
- BOURDIEU, P. O campo científico. In: BOURDIEU, P. **Sociologia**. Org. Renato Ortiz. São Paulo: Ática, 1983. p. 122-155. (Grandes cientistas sociais).
- BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.-C.; PASSERON, J.-C. **Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.
- BRASIL necessita de projetos para alcançar a democracia social. CEDEM, UNESP, São Paulo, 01 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.cedem.unesp.br/#!/noticia/70/brasil-necessita-de-projetos-para-alcancar-a-democracia-social/>>. Acesso em: abr. 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil (1930-1983)**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003. p. 21-38.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

BRINCAT, S. Negativity and open-endedness in the dialectic of world politics. **Alternatives: Global, Local, Political**, n. 34, p. 455-493, 2009.

BRINCAT, S. Towards a social-relational dialectic for world politics. **European Journal of International Relations**, v. 17, n. 4, p. 679-703, 2011.

BRONNER, S. E. **Da teoria crítica e seus teóricos**. Campinas: Papirus, 1997.

BRUM, A. J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 26. ed. Petrópolis; Ijuí: Vozes; Ed. Unijuí, 2009.

BUARQUE, C. **Bolsa-escola, história, teoria e utopia**. Brasília: Thesaurus/Liber, 2012.

BUCCO, L. B. **Educar & formar para o mercado**: pronúncias desde os fundamentos da dialética negativa de quem hoje sistematiza e gerencia o curso de Administração em duas universidades públicas gaúchas. 2010. 110 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BUCK-MORSS, S. **Origen de la dialéctica negativa**: Theodor W. Adorno, Walter Benjamin y el Instituto de Frankfurt. Buenos Aires: Eterna Cadencia, 2011.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organisational analysis**: elements of the sociology of corporate life. Portsmouth: Heinemann Educational Books, 1979.

CALIL, G. G. **O integralismo no processo político brasileiro** – o PRP entre 1945 e 1965: cães de guarda da ordem burguesa. 2005. 819 p. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense; Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Niterói, 2005.

CAMARGO, S. C. **Modernidade e dominação**: Theodor Adorno e a teoria social contemporânea. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006.

CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento**: JK-JQ. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARNEIRO, J. G. P. **Histórico da desburocratização**, s.d. Disponível em: <[http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A\\_026286369f481cdb72054e00a8feb3ceHistoricodadesburocratizacao.pdf](http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_026286369f481cdb72054e00a8feb3ceHistoricodadesburocratizacao.pdf)>. Acesso em: maio 2015.

CARVALHO, C. A. P.; AMANTINO-DE-ANDRADE, J. A inevitável conversação entre Estudos Organizacionais e Administração Pública: reflexões a partir de uma agenda de pesquisa. XXX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. **Anais...** Salvador, 2006.

CARVALHO, J. L. F.; CARVALHO, F. A. A.; BEZERRA, C. O monge, o executivo e o estudante ludibriado: uma análise empírica sobre leitura eficaz entre alunos de Administração. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 535-549, set. 2010.

CARVALHO, J. M. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CARVALHO, N. V. **Autogestão**: o governo pela autonomia. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CASANOVA, P. G. **O colonialismo global e a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

CASTIEL, L. D.; SANZ-VALERO, J.; MEI-CYTED, R. Entre fetichismo e sobrevivência: o artigo científico é uma mercadoria acadêmica? **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 12, p. 3041-3050, dez. 2007.

CASTRO, C. A. **Crítica à razão empreendedora**: a função ideológica do empreendedorismo no capitalismo contemporâneo. 2013. 209 p. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

CASTRO, C. M. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill, 1978.

CHASIN, J. **A miséria brasileira**: 1964-1994 - do golpe militar à crise social. Santo André: Ad Hominem, 2000.

CHASIN, J. **O integralismo de Plínio Salgado**: forma de regressividade no capitalismo hipertardio. São Paulo: Ciências Humanas, 1978.

CHAUÍ, M. **A ideologia da competência**. Belo Horizonte; São Paulo: Autêntica; Fundação Perseu Abramo, 2014.

CHAUÍ, M. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CIRNE-LIMA, C. **Dialética para principiantes**. Porto Alegre: Edipucrs, 1996.

CODATO, A. N. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo; Curitiba: Hucitec; Anpocs; Ed. UFPR, 1997.

COELHO, F. S. **Educação superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre o ensino de Administração Pública – em nível de graduação – no Brasil**. 2006. 151 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

CONCEIÇÃO, F. M. Literatura versus opressão no contexto anterior à independência política. **Correio da Cidadania**, São Paulo, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/antigo/ed238/geral.htm>>. Acesso em: jan. 2015.

CORONADO, J. Mariátegui y la reflexión política en América Latina: un nuevo comienzo. **Anuario Mariateguiano**. Lima: Amauta, v. IX, n. 9, 1997. p. 167-188.

CORONIL, F. Natureza do pós-colonialismo: do eurocentrismo ao globocentrismo. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 103-132.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COSTA, G. P. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da Administração Pública brasileira**. 2012. 253 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola Brasileira de Administração Pública e Governo, Rio de Janeiro, 2012.

COUTINHO, C. N. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2. ed. ampl. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

COVRE, M. L. M. **A formação e a ideologia do administrador de empresa**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

CROCCO, F. L. T. Indústria cultural: ideologia, consumo e semiformação. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. XI, n. 1, p. 1-15, ene./abr. 2009.

CUNHA, L. A. **A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

DAMATTA, R. **A casa e a rua**. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.

D'ARAÚJO, M. C. **Fundação Getulio Vargas: concretização de um ideal**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

DAVEL, E.; ALCADIPANI, R. Estudos críticos em Administração: a produção científica brasileira nos anos 1990. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 72-85, out./dez. 2003.

DEJOURS, C. **A banalização da injustiça social**. 7. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DEWS, P. Adorno, pós-estruturalismo e a crítica da identidade. In: ŽIŽEK, S. (Org.). **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 51-70.

DIAS, V. T. “Gestão Social” e “Terceiro Setor”: contribuições críticas a partir da noção de Estado em Gramsci. VIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. **Anais...** Cachoeira: UFRB, 2014.

DOMINGUES, P. “História nova do Brasil”: um projeto abortado da revolução brasileira. **Novos Rumos**, São Paulo, n. 42, p. 59-63, 2004.

DOWBOR, L. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

DUARTE, R. A. P. **Teoria crítica da indústria cultural**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

DUARTE, R. A. P. **Mímesis e racionalidade: a concepção de domínio da natureza em Theodor W. Adorno**. São Paulo: Loyola, 1993.

DUARTE, N. **A ordem privada e a organização política nacional:** contribuição à sociologia política brasileira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

DUSSEL, E. **1492, o encobrimento do outro:** a origem do “mito da modernidade”. Conferências de Frankfurt. Petrópolis: Vozes, 1993.

DUSSEL, E. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber:** eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 24-32.

EAGLETON, T. **Ideologia:** uma introdução. São Paulo: Ed. Unesp; Boitempo, 1997.

ECO, U. **Como se faz uma tese.** São Paulo: Perspectiva, 1988.

ELIAS, N. **O processo civilizador:** uma história dos costumes. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011. v. 1.

ENGELS, F. **Do socialismo utópico ao socialismo científico.** Rio de Janeiro: Cátedra, 1987.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Catálogo de cursos 2012.** Brasília: ENAP, 2012.

ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. **Catálogo Nacional de Programação de Eventos de Capacitação - 2015.** Brasília: ESAF, 2015. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/capacitacao/presencias>>. Acesso em: maio 2015.

ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. **Projeto político pedagógico.** Brasília: ESAF, Diretoria de Educação, 2013.

FADUL, É. M. C.; SILVA, M. A. M.-A. Limites e possibilidades disciplinares da Administração Pública e dos Estudos Organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 351-365, jul./ago. 2009.

FADUL, É. et al. Administração Pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1329-1354, set./out. 2014.

FANON, F. **Os condenados da terra**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Globo, 2001.

FARAH, M. F. S. Gestão Pública municipal e inovação no Brasil. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI JR., E. (Orgs.). **Administração Pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Ed. Unifesp, 2010. p. 145-180.

FARIA, J. H. Cogestão: uma nova instituição. **Revista de Administração da USP, RAUSP**, São Paulo, v. 17, n.1, p. 5-13, 1982.

FARIA, J. H. Consciência crítica com ciência idealista: paradoxos da redução sociológica na fenomenologia de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 419-446, set. 2009a.

FARIA, J. H. Dimensões da matriz epistemológica em estudos em Administração: uma proposição. XXXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. **Anais...** Rio de Janeiro, 2012.

FARIA, J. H. **Economia política do poder: as práticas do controle nas Organizações**. 6. reimp. Curitiba: Juruá, 2010c. v. 3.

FARIA, J. H. **Economia política do poder: fundamentos**. 6. reimp. Curitiba: Juruá, 2010a. v. 1.

FARIA, J. H. **Economia política do poder: uma crítica da teoria geral da Administração**. 7. reimp. Curitiba: Juruá, 2010b. v. 2.

FARIA, J. H. **Gestão participativa: relações de poder e de trabalho nas Organizações**. São Paulo: Atlas, 2009c.

FARIA, J. H. O poder na obra de Fernando Prestes Motta. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 139-172, jun. 2003.

FARIA, J. H. Teoria Crítica em Estudos Organizacionais: o estado da arte. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 510-515, set. 2009b.

FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, set./out. 2011b.

- FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. Dialética negativa e a tradição epistemológica nos Estudos Organizacionais. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 18, n. 56, p. 119-137, jan./mar. 2011a.
- FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Dominus; Edusp, 1965.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- FERNANDES, F. A sociedade escravista no Brasil. In: IANNI, O. **Florestan Fernandes: sociologia crítica e militante**. São Paulo: Expressão Popular, 2004b. p. 359-423.
- FERNANDES, F. As mudanças sociais no Brasil. In: IANNI, O. **Florestan Fernandes: sociologia crítica e militante**. São Paulo: Expressão Popular, 2004a. p. 221-271.
- FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FERRAREZI JR., C. **Guia do trabalho científico: do projeto à redação final: monografia, dissertação e tese**. São Paulo: Contexto, 2011.
- FERRATER MORA, J. **Dicionário de Filosofia: edição abreviada**. Lisboa: Dom Quixote, 1991.
- FISCHER, T. **O ensino de Administração Pública no Brasil: os ideais de desenvolvimento e as dimensões de racionalidade (1948-1984)**. 1984. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1984a.
- FISCHER, T. Administração Pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 278-288, out./dez. 1984b.
- FONSECA, P. C. D. Do progresso ao desenvolvimento: Vargas na Primeira República. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Orgs.). **A era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012b. p. 51-68.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Orgs.). **A era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012a. p. 21-49.

FONTANA, E. Adorno e o despontar da dialética negativa. **Revista Filosofazer**, Passo Fundo, ano XVIII, n. 34, jan./jun. 2009.

FONTES, V. Carlos Nelson Coutinho: intérprete do Brasil. In: BRAZ, M. **Carlos Nelson Coutinho e a renovação do marxismo no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 175-203.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. 40. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

FOUREZ, G. **A construção das ciências: introdução à Filosofia e à ética das ciências**. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.

FLORES, R. K. Acerto de contas com a Administração: uma reflexão a partir de Tragtenberg, Motta e Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 4, p. 1-11, dez. 2007.

FRAGA, P. D. Autoconservação e sacrifício: o drama prototípico de Ulisses como dominação da natureza. In: POMMER, A.; FRAGA, P. D.; SCHNEIDER, P. R. (Orgs.). **Filosofia e crítica: Festschrift dos 50 anos do Curso de Filosofia da Unijuí**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007a. p. 421-446.

FRAGA, P. D. Lugar das humanidades na ideia de universidade crítica. In: FERRAREZI JR., C. (Org.). **A identidade docente no Ensino Superior e a universidade brasileira: uma contribuição da Universidade Federal de Alfenas ao debate nacional**. São Paulo; Alfenas: Scortecci; Unifal-MG, 2011. p. 177-195.

FRAGA, P. D. Mito e ciência: a confluência turva do esclarecimento. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 72, maio 2007b.

FRAGA, P. D. Utopia. In: GONZÁLEZ, F. J.; FENSTERSEIFER, P. E. (Orgs.). **Dicionário crítico de Educação Física**. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014. p. 665-671.

FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

FREIRE, P. **Educação e mudança**. 12. ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1979.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 18. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAG, B. **A teoria crítica ontem e hoje**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

FREITAS, M. E. **Viva a tese! Um guia de sobrevivência**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

FREYRE, G. **Casa grande & senzala**. 48. ed. São Paulo: Global, 2006.

GAGNEBIN, J. M. **História e narração em Walter Benjamin**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

GARCIA, F. C. Ainda sobre a estatização. **Revista de Administração da USP, RAUSP**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 27-44, jul./set. 1979.

GAULEJAC, V. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. 3. ed. Aparecida: Ideias & Letras, 2007.

GIANNETTI, E. Igualdade de quê? **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 fev. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/02/1411372-eduardo-giannetti-igualdade-de-que.shtml>>. Acesso em: fev. 2014.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOUVÊA, G. F. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 4.

GURGEL, C. **A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2003.

GURGEL, C.; MARTINS, P. E. M. **Estado, Organização e pensamento social brasileiro**. Niterói: Ed. UFF, 2013.

HABERMAS, J. Conhecimento e interesse. In: BENJAMIN, W. et al. **Textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1980. p. 301-312. (Os Pensadores).

HABERMAS, J. **Diagnósticos do tempo**: seis ensaios. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.

HABERMAS, J. **Knowledge and human interests**. Boston: Beacon Press, 1971.

HAFFNER, J. **A Cepal e a industrialização brasileira (1950-1961)**. Porto Alegre: Edipucrs, 2002.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 18. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

HEGEL, G. W. F. **Fenomenologia do espírito**. Petrópolis: Vozes, 1992. v. 1.

HEGEL, G. W. F. **Linhas fundamentais da Filosofia do Direito ou Direito natural e ciência do Estado em compêndio**. Terceira parte - A eticidade. Segunda seção - A sociedade civil - §§ 182-256. 3. ed. Campinas: IFCH/Unicamp, 2003. (Clássicos da Filosofia: Cadernos de Tradução, n. 6).

HIRANO, S. **Castas, estamentos e classes sociais**: introdução ao pensamento sociológico de Marx e Weber. 3. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, S. B. **O homem cordial**. São Paulo: Penguin; Companhia das Letras, 2012.

HOMENAGEM ao Prof. Fernando Prestes Motta. Exposição de José Henrique de Faria. 30' 14". São Paulo: Eaesp/FGV, 2002. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=MTWHz1umV20>>. Acesso em: mar. 2014.

HORKHEIMER, M. Teoria tradicional e teoria crítica. In: BENJAMIN, W. et al. **Textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1980. p. 117-154. (Os Pensadores).

HORKHEIMER, M. **Eclipse da razão**. São Paulo: Centauro, 2002.

HOUAISS, A. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2009.

IANNI, O. A sociologia de Florestan Fernandes. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 10, n. 26, p. 25-33, 1996.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IANNI, O. Florestan Fernandes e a formação da Sociologia brasileira. In: IANNI, O. **Florestan Fernandes: Sociologia crítica e militante**. São Paulo: Expressão Popular, 2004b. p. 16-73.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

IANNI, O. **Pensamento social no Brasil**. São Paulo: Ed. Edusc, 2004a.

IANNI, O. Tendências do pensamento brasileiro. **Tempo Social**, São Paulo, n. 12 v. 2, p. 55-74, nov. 2000.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

IRIBARRY, I. N. Aproximações sobre a transdisciplinaridade: algumas linhas históricas, fundamentos e princípios aplicados ao trabalho de equipe. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 16, n. 3, p. 483-490, 2003.

ITUASSU, C. T.; TONELLI, M. J. Sucesso, mídia de negócios e a cultura do *management* no Brasil. Rio de Janeiro, **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 86-111, jan./mar. 2014.

JAPIASSU, H. **Introdução às ciências humanas: análise de epistemologia histórica**. 3. ed. São Paulo: Letras & Letras, 2002.

- JAPIASSU, H. **O mito da neutralidade científica**. Rio de Janeiro: Imago, 1975.
- JAPIASSU, H. **O sonho transdisciplinar e as razões da Filosofia**. Rio de Janeiro: Imago, 2006.
- JAPIASSU, H.; MARCONDES, D. **Dicionário básico de Filosofia**. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- JAY, M. **A imaginação dialética: história da Escola de Frankfurt e do Instituto de Pesquisas Sociais (1923-1950)**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- JORDÃO, C.; CASTRO JR., J. P. Os intérpretes na formação do pensamento social brasileiro: novos espaços de ideias e de disputas. In: GURGEL, C.; MARTINS, P. E. M. **Estado, Organização e pensamento social brasileiro**. Niterói: Ed. UFF, 2013. p. 128-139.
- KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2000.
- KONDER, L. **A derrota da dialética: a recepção das ideias de Marx no Brasil até o começo dos anos trinta**. 1. reimp. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- KONDER, L. **Introdução ao fascismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- KONDER, L. **O que é dialética**. 24. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- LANDER, E. Ciências Sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 21-53.
- LANDER, E. Modernidad, colonialidad y postmodernidad. **Anuario Mariateguiano**. Lima: Amauta, v. IX, n. 9, 1997. p. 122-131.
- LAPLANTINE, F. **Aprender antropologia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Belo horizonte: Ed. UFMG, 1999.

- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1949.
- LEFEBVRE, H. **Lógica formal/lógica dialética**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- LEFEBVRE, H.; GUTERMAN, N. Introdução. In: LENIN, W. I. **Cadernos sobre a dialética de Hegel**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011. p. 7-92.
- LEITE JR., P. **O problema dos universais**: a perspectiva de Boécio, Abelardo e Ockham. Porto Alegre: Edipucrs, 2001.
- LEITE, R. C. C. **Colonização consentida**. São Paulo: Duas Cidades, 1980.
- LLANOS, A. **Introdução à dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.
- LOPEZ, L. R. **História do Brasil colonial**. 6. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1991.
- LOPEZ, L. R. **História do Brasil imperial**. 4. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.
- LOVATTO, A. Censura e repressão: o fim de edições de esquerda em abril de 1964. **Margem Esquerda**, São Paulo, n. 22, p. 54-65, 2014.
- LÖWY, M. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Outubro**, São Paulo, n. 1, p. 73-80, 1998.
- LÖWY, M. **Ideologias e Ciência Social**: elementos para uma análise marxista. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- LUCAS, D. C. **Direitos humanos e interculturalidade**: um diálogo entre a igualdade e a diferença. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.
- LUKÁCS, G. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. **Temas de Ciências Humanas**, São Paulo, v. 4, p. 1-18, 1978.
- MAAR, W. L. Materialismo e primado do objeto em Adorno. **Trans/Form/Ação**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 133-154, 2006.

MAGALHÃES, G. **Introdução à metodologia científica: caminhos da ciência e tecnologia.** São Paulo: Ática, 2005.

MAIA, J. M. Pensamento brasileiro e teoria social: notas para uma agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 24, n. 71, p. 155-168, out. 2009.

MALINOWSKI, B. K. **Argonautas do Pacífico Ocidental: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné Melanésia.** 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores).

MARANHÃO, C. M. S. A. **Indústria cultural e semiformação: análise curricular da formação dos administradores.** 2010. 249 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

MARCUSE, H. **Eros e civilização: uma interpretação filosófica do pensamento de Freud.** 8. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2010.

MARCUSE, H. Über den affirmativen Charakter der Kultur. In: MARCUSE, H. **Kultur und Gesellschaft.** Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1968. p. 56-101.

MARINELI, F. O desenvolvimentismo de Antônio Delfim Netto: para além dos estigmas da “teoria do bolo”. **Revista Contemporânea**, Niterói, ano 4, n. 5, v. 1, p. 1-24, 2014.

MARTÍN, F. N. La dialéctica negativa en el joven Marx: una lectura adorniana de la crítica al hegelianismo. **Diánoia**, México, v. LVIII, n. 71, p. 53-78, nov. 2013.

MARTINS, P. E. M. Da moeda de cana de açúcar aos *chips*: o autoritarismo “coronelista”. In: GURGEL, C.; MARTINS, P. E. M. **Estado, Organização e pensamento social brasileiro.** Niterói: Ed. UFF, 2013. p. 63-100.

MARTINS, C. E. **Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil.** Rio de Janeiro: Graal, 1977a.

MARTINS, C. E. **Estado e capitalismo no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 1977b.

MARTINS, C. E. **O circuito do poder: democracia, participação, descentralização.** São Paulo: Entrelinhas, 1994.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. l. 1, v. 1.

MARX, K. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas).

MATOS, O. C. F. **A Escola de Frankfurt**: luzes e sombras do iluminismo. São Paulo: Moderna, 1993.

MAZZEO, A. C. O partido comunista na raiz da teoria da via colonial do desenvolvimento do capitalismo. In: MAZZEO, A. C.; LAGOVA, M. I. (Orgs.). **Corações vermelhos**: os comunistas brasileiros no século XX. São Paulo: Cortez, 2003. p. 153-170.

MELO, D. B. Ditadura “civil-militar”?: controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente. **Espaço Plural**, Cascavel, ano XIII, n. 27, p. 39-53, 2012. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/8574>>. Acesso em: maio 2015.

MENDES, A.; GURGEL, C. Formação burguesa e do Estado dependentes no Brasil. In: GURGEL, C.; MARTINS, P. E. M. **Estado, Organização e pensamento social brasileiro**. Niterói: Ed. UFF, 2013. p. 101-139.

MERQUIOR, J. G. Marxismo ocidental. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Eds.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

MÉSZÁROS, I. **O desafio e o fardo do tempo histórico**: o socialismo no século XXI. São Paulo, Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, I. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MISOCZKY, M. C. Das práticas não gerenciais de organizar à organização para a práxis da libertação. In: MISOCZKY, M. C.; FLORES, R. K.; MORAES, J. (Orgs.). **Organização e práxis libertadora**. Porto Alegre: Dacasa, 2010. p. 13-56.

MISOCZKY, M. C. Sobre o centro, a crítica e a busca da liberdade na práxis acadêmica. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 1-13, out. 2006.

- MOTTA, F. C. P. A questão da formação do administrador. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 53-55, out./dez. 1983.
- MOTTA, F. C. P. As empresas e a transmissão da ideologia. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 32, n. 5, p. 38-47, nov./dez. 1992.
- MOTTA, F. C. P. **Empresários e hegemonia política**. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- MOTTA, F. C. P. **Organização e poder: empresa, Estado e escola**. São Paulo: Atlas, 1990.
- MOTTA, F. C. P. **Teoria das Organizações: evolução e crítica**. 2. ed. São Paulo: Pioneira; Thomson Learning, 2001.
- MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Thomson Learning, 2004.
- MUNANGA, K. Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. **Cadernos PENESB**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 15-34, 2004.
- MÜNSTER, A. **Ernst Bloch: filosofia da práxis e utopia concreta**. São Paulo: Ed. Unesp, 1993.
- NABUCO, J. **O abolicionismo**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1977.
- NICOLINI, A. M. **Aprender a governar: a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de Estado**. 2007. 205 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.
- NOBRE, M. **A teoria crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- NOBRE, M. Apresentação: Luta por reconhecimento: Axel Honneth e a teoria crítica. In: HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 7-19.
- NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- OLIVEIRA, L. L. Teses (equivocadas?) sobre a questão nacional no Brasil. In: SENTO-SÉ, J. T.; PAIVA, V. **Pensamento social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 15-29.

OLIVEIRA, L. Neutros e neutros. **Humanidades**, Brasília, v. 5, n. 10, p. 122-127, 1988.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista; O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ONUMA, F. M. S.; ZWICK, E.; BRITO, M. J. Ideologia gerencialista, poder e gestão de pessoas na Administração Pública e privada: uma interpretação sob a ótica da análise crítica do discurso. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 17, n. 42, p. 106-120, ago. 2015.

ORTIZ, R. **A cultura brasileira e a identidade nacional**. 5. ed., 10. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2009.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília, MH Comunicação, 1994.

OTTE, G.; VOLPE, M. L. Um olhar constelar sobre o pensamento de Walter Benjamin. **Fragments**, Florianópolis, n. 18, p. 35-47, jan./jun. 2000.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Orgs.). **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PACHECO, R. S. Escolas de Governo como centros de excelência em Gestão Pública: a perspectiva da ENAP - Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 75-88, jan./abr. 2002.

PACHECO, R. S. Escolas de governo: tendências e desafios – ENAP-Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 35-53, abr./jun. 2000.

PAÇO-CUNHA, E.; REZENDE, T. D. H.. Via colonial e cogestão pública na democracia dos proprietários. V Encontro Mineiro de Administração Pública, economia solidária e Gestão Social. **Anais...** Lavras: UFLA, 2015.

PAIVA, C. H. A. A burocracia no Brasil: as bases da Administração Pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 775-796, 2009.

PAULA, A. P. P. **Estilhaços do real: o ensino da Administração em uma perspectiva benjaminiana**. Curitiba: Juruá, 2012a.

PAULA, A. P. P. et al. A tradição autônoma dos Estudos Organizacionais críticos no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 10-23, jan./mar. 2010.

PAULA, A. P. P. Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o círculo das matrizes epistemológicas. IV Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. **Anais...** Florianópolis, 2014.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova Gestão Pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

PAULA, A. P. P. **Repensando os Estudos Organizacionais:** o círculo das matrizes epistemológicas e a abordagem freudo-frankfurtiana. 2012. 233 p. Tese (Professor Titular) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012b.

PAULA, A. P. P. **Teoria crítica nas Organizações.** São Paulo: Thomson Learning, 2008.

PAULA, A. P. P. Tragtenberg e a resistência da crítica: pesquisa e ensino na Administração hoje. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 77-81, jul./set. 2001.

PAULA, A. P. P.; WOOD JR., T. Pop-management: contos de paixão, lucro e poder. II Encontro de Estudos Organizacionais. **Anais...** Recife: Observatório da Realidade Organizacional; PROPAD/UFPE; ANPAD, 2002.

PAVIANI, J. **Filosofia e método em Platão.** Porto Alegre: Edipucrs, 2001.

PERIUS, O. **Esclarecimento e dialética negativa:** sobre a negatividade do conceito em Theodor W. Adorno. Passo Fundo: Ifibe, 2008.

PERIUS, O. **Esclarecimento e dialética negativa:** sobre o além-do-conceito em Theodor Adorno. 2006. 113 p. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PIMENTEL, T. D. et al. Espelho, espelho meu, me diga que teoria uso eu? **Revista de Administração da FEAD-Minas**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 57-74, dez. 2006.

PINTO, Á. V. **Ciência e existência: problemas filosóficos da pesquisa científica.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

PINTO, Á. V. **Ideologia e desenvolvimento nacional.** São Paulo: ISEB, 1960.

PLATÃO. **A República.** 3. ed. Belém: Ed. Ufba, 2000.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

POULANTZAS, N. **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista.** 30. ed. México: Siglo Veintiuno, 2007.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Brasiliense, 2000.

PUCCI, B. A dialética negativa enquanto metodologia de pesquisa em educação: atualidades. **Revista e-curriculum**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 1-24, abr. 2012.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. **Anuario Mariateguiano.** Lima: Amauta, v. IX, n. 9, p. 113-121, dic. 1997.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 227-278.

RAMOS, A. G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Ed. Unb, 2009.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1981.

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

RAMOS, A. G. **Introdução crítica à sociologia brasileira.** Rio de Janeiro: Andes, 1957.

RAMOS, A. G. Modelos de homem e teoria administrativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 3-12, abr./jun. 1984.

REIS, D. A. Ditadura civil-militar. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 mar. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/blogs/prosa/posts/2012/03/31/a-ditadura-civil-militar-438355.asp>>. Acesso em: maio 2015.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROSA, A. R.; ALCADIPANI, R. A terceira margem do rio dos estudos críticos sobre Administração e Organizações no Brasil: (re)pensando a crítica a partir do pós-colonialismo. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 14, n. 6, p. 186-215, nov./dez. 2013.

ROSANVALLON, P. **La autogestión**. Madrid: Fundamentos, 1979.

RÜDIGER, F. **Theodor Adorno e a crítica à indústria cultural: comunicação e teoria crítica da sociedade**. 3. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Edipucrs, 2004.

SAES, D. A. M. **A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

SAFATLE, V. **Cinismo e falência da crítica**. São Paulo: Boitempo, 2008.

SALOMON, D. V. **A maravilhosa incerteza: pensar, pesquisar e criar**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SÁNCHEZ GAMBOA, S. **Fundamentos para la investigación educativa: presupuestos epistemológicos que orientan al investigador**. Santafe de Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, 1998. v. 1.

SANTOS, B. S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. S. (Org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 25-102.

SANTOS, J. R. História Nova: conteúdo histórico do último Iseb. In: TOLEDO, C. N. **Intelectuais e política no Brasil: a experiência do Iseb**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 43-57.

SANTOS, L. A. C. **O pensamento social no Brasil: pequenos estudos**. Campinas: Edicamp, 2003.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 23. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

SARTRE, J.-P. **Colonialismo e neocolonialismo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1968.

SARTRE, J.-P. Prefácio. In: FANON, F. **Os condenados da terra**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. p. 3-21.

SCHIPPLING, A. O “não idêntico” da ideia de razão de Theodor W. Adorno e a resultante possibilidade de uma filosofia fecunda para a pós-modernidade. **Revista Filosófica de Coimbra**, Coimbra, v. 13, n. 25, p. 129-140, mar. 2004.

SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SCHÜTZ, R. O que faz da teoria de Karl Marx uma Teoria Crítica? Convergências entre Theodor Adorno e Enrique Dussel. In: ZIMMERMANN, R. E.; SCHÜTZ, R. **Crítica e utopia**: perspectivas brasileiras e alemãs. Porto Alegre: Sulina, 2012b. p. 120-150.

SCHÜTZ, R. Refúgio da liberdade: sobre o conceito de Filosofia em Theodor Adorno. **Veritas**, Porto Alegre, v. 57, n. 3, p. 32-52, set./dez. 2012a.

SELIGMANN-SILVA, M. **Adorno**. São Paulo: Publifolha, 2003.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, A. As razões do não idêntico e implicações formativas no contexto atual. **Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 21, n. 1, p. 97-109, jan./jun. 2014.

SILVA, A. O. **Maurício Tragtenberg**: militância e pedagogia libertária. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

SILVA, E. S. N. **Filosofia e arte em Theodor W. Adorno**: a categoria constelação. 2006. 200 p. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

SILVA, K. A. C. P. C. A formação de professores na perspectiva crítico-emancipadora. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 17, n. 32, p. 13-31, jan./abr. 2011.

SILVEIRA, H. G. **Joaquim Nabuco e Oliveira Lima**: faces de um paradigma ideológico da americanização nas relações internacionais do Brasil. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.

SODRÉ, N. W. **A ideologia do colonialismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Ed. UFMG; IUPERJ, 2006.

SOUZA, J. **A modernização seletiva**: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Ed. UnB, 2000.

SOUZA, J. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

TAR, Z. **A escola de Francoforte**. Lisboa: 70, 1977.

TAYLOR, C. **As fontes do Self**: a construção da identidade moderna. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

TAYLOR, F. W. **Princípios de Administração científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA, J. B. C.; POLO, A. A personalidade autoritária. Componentes e gênese psicológica. **Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 47-69, out./dez. 1975.

TEIXEIRA, J. C.; SARAIVA, L. A. S.; CARRIERI, A. P. Os lugares das empregadas domésticas. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 22, n. 72, p. 161-178, jan./mar. 2015.

TERTULIAN, N. Uma apresentação à Ontologia do Ser Social, de Lukács. **Crítica Marxista**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 54-69, 1996.

TIBURI, M. **Crítica da razão e mimesis no pensamento de Theodor W. Adorno**. Porto Alegre: Edipucrs, 1995.

TIBURI, M. **Metamorfoses do conceito**: ética e dialética negativa em Theodor Adorno. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.

TOLEDO, C. N. **Iseb**: fábrica de ideologias. 2. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 1997.

TOLEDO, C. N. Iseb: ideologia e política na conjuntura do golpe de 1964. In: TOLEDO, C. N. **Intelectuais e política no Brasil**: a experiência do Iseb. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 137-164.

TRAGTENBERG, M. A delinquência acadêmica. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 06 ago. 1978. Disponível em: <[http://almanaque.folha.uol.com.br/entrevista\\_folhetim\\_06ago1978.htm](http://almanaque.folha.uol.com.br/entrevista_folhetim_06ago1978.htm)> Acesso em: jun. 2015.

TRAGTENBERG, M. **A falência da política**. São Paulo: Ed. Unesp, 2009.

TRAGTENBERG, M. A teoria geral da Administração é uma ideologia? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 7-21, out./dez. 1971.

TRAGTENBERG, M. **Administração, poder e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

TRAGTENBERG, M. Administración participativa en Brasil: Lages y Boa Esperança. **Revista Interamericana de Planificación**, v. XVI, n. 63/64, p. 245-258, sep./dic.1982.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Unesp, 2006.

TRAGTENBERG, M. **O capitalismo no século XX**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

TRAGTENBERG, M. **Sobre educação, política e sindicalismo**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

TÜRCKE, C. Pronto-socorro para Adorno: fragmentos introdutórios à dialética negativa. In: ZUIN, A. A. S.; PUCCL, B.; RAMOS-DE-OLIVEIRA, N. (Orgs.). **Ensaio frankfurtianos**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 41-59.

VALE, A. M. **O Iseb, os intelectuais e a diferença**: um diálogo teimoso na educação. São Paulo: Ed. Unesp, 2006.

VARGAS, J. H. C. Apartheid brasileiro: raça e segregação residencial no Rio de Janeiro. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 48, n.1, p. 75-131, 2005.

VIEIRA, D. M.; CÂMARA L. M.; GOMES, R. C. Entre o ocaso do Império e a afirmação da República no Brasil: mudança institucional gradual e transformativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 531-550, mai./jun. 2014.

VIEIRA, L. V.; SCHÜTZ, R. Práxis filosófica: movimentos sociais em questão. In: VIEIRA, L. V.; SCHÜTZ, R. **Práxis filosófica: movimentos sociais em questão**. Pelotas: Ed. UFPel, 2012. p. 15-30.

VILELA, J. R. P. X. **O líder e a liderança: uma investigação orientada pela dialética negativa de T. W. Adorno**. 2012. 470 p. Tese (Doutorado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

VILELA, J. R. P. X. **O poder nas Organizações: um estudo utilizando uma escala de autoritarismo baseada na escala “F” de Adorno**. 2008. 123 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2008.

VILELA, R. A. T. **A teoria crítica da educação de Theodor Adorno e sua apropriação para análise das questões atuais sobre currículo e práticas escolares** (Relatório final de pesquisa 2004-2006). Belo Horizonte: CNPQ, 2006.

WAHRLICH, B. M. S. Evolução das ciências administrativas na América Latina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 31-68, jan./mar. 1979.

WAHRLICH, B. M. S. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1984.

WAHRLICH, B. M. S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 27-75, abr./jun. 1974.

WALLERSTEIN, I. M. **O universalismo europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo, 2007.

WEARDEN, G. Patrimônio dos 85 mais ricos é igual ao da metade da população mundial. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 jan. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/01/1400191-patrimonio-dos-85-mais-ricos-do-planeta-e-igual-ao-ao-vivo-acompanhe-o-mercado-financieiro-no-liveblog-do-folhainvesthttpaovivofolhauolcombr201307182668-aovivoshtmlda-metade-da-populacao-mundial.shtml>>. Acesso em: mar. 2014.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Ed. UnB, 2009. v. 1.

WEBER, T. **Hegel**: liberdade, Estado e história. Petrópolis: Vozes, 1993.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

WELLEN, H. **Para a crítica da economia solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

WELLEN, H.; WELLEN, H. **Gestão organizacional e escolar**: uma análise crítica. Curitiba: Ibpex, 2010.

WOLFF, F. Quem é bárbaro? In: NOVAES, A. (Org.). **Civilização e barbárie**. São Paulo: Companhia das letras, 2004. p. 19-43.

ŽIŽEK, S. Como Marx inventou o sintoma? In: ŽIŽEK, S. (Org.). **Um mapa da ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 297-331.

ZUIN, A. Á. S. Introdução. In: ZUIN, A. Á. S.; PUCCI, B.; RAMOS-DE-OLIVEIRA, N. (Orgs.). **A educação danificada**: contribuições à teoria crítica da educação. Petrópolis; São Carlos: Vozes; UFSCAR, 1998.

ZWICK, E. et al. Administração Pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 284-301, jun. 2012.

ZWICK, E. **Fundamentos teóricos de gestão de cooperativas**. 2011. 160 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

ZWICK, E.; BAÊTA, O. Democracia deliberativa no Brasil: uma possibilidade objetiva? XII Colóquio Internacional Sobre Poder Local. **Anais...** Salvador, 2012.

ZWICK, E. Por uma epistemologia crítica dos estudos em Administração Pública. XXXVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. **Anais...** Rio de Janeiro, 2014.