

Revista ■  
**Onis**  
 **Ciência**  
As Ciências Sociais no lugar certo!

[www.revistaonisciencia.com](http://www.revistaonisciencia.com) Vol.II Ano II Nº 8 Setembro - Dezembro 2014 ISSN 2182- 598X

Nº 8



Vol. II Ano II Nº 8

Setembro — Dezembro 2014

Períodico Quadrimestral

ISSN 2182—598X

Braga - Portugal

4700-006

Indexador:



*O conteúdo dos artigos é de inteira responsabilidade dos autores.*

*Permite-se a reprodução parcial ou total dos artigos aqui*

*publicados desde que seja mencionada a fonte.*

www.revistaonisciencia.com  
[revistaonisciencia@gmail.com](mailto:revistaonisciencia@gmail.com)  
Tel.: 351 964 952 864

**EDITOR:**

Ribamar Fonseca Júnior  
Universidade do Minho – Portugal

**DIRETORA COORDENADORA:**

Karla Haydê  
Universidade do Minho – Portugal

**CONSELHO EDITORIAL:**

Bendita Donaciano  
Universidade Pedagógica de Moçambique – Moçambique

Camilo Ibraimo Ussene  
Universidade Pedagógica de Moçambique – Moçambique

Cláudio Alberto Gabriel Guimarães  
Universidade Federal do Maranhão – Brasil

Claudia Machado  
Universidade do Minho – Portugal

Carlos Renilton Freitas Cruz  
Universidade Federal do Pará – Brasil

Diogo Favero Pasuch  
Universidade Caxias do Sul – Brasil

Fabio Paiva Reis  
Universidade do Minho – Portugal

Hugo Alexandre Espínola Mangueira  
Universidade do Minho – Portugal

Karleno Márcio Bocarro  
Universidade Humboldt de Berlim – Alemanha

Valdira Barros  
Faculdade São Luís - Brasil

**DIVULGAÇÃO E MARKETING**

Larissa Coelho  
Universidade do Minho - Portugal

**DESIGN GRÁFICO:**

Ricardo Fonseca – Brasil

Revista Onis Ciência, Vol II, Ano II, Nº 8, Braga, Portugal, Setembro—Dezembro, 2014. Quadrimestral

## ARTIGOS

<i>A CONDIÇÃO HUMANA E O ETHOS DO TRABALHO DOMÉSTICO À LUZ DO PENSAMENTO DE HANNAH ARENDT</i>	
<b>RANNIÉRY MAZZILLY SILVA DE SOUZA.....</b>	<b>05</b>
<i>AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO PATRIMONIALISMO À NOVA GESTÃO PÚBLICA</i>	
<b>RENATO PEREIRA MONTEIRO .....</b>	<b>23</b>
<i>MODELOS EPISTEMOLÓGICOS CONTEMPORÂNEOS APLICADOS AO CAMPO DAS CIÊNCIAS EMPRESARIAS</i>	
<b>CLEBER AUGUSTO PEREIRA.....</b>	<b>40</b>
<i>REFORMA PSIQUIÁTRICA NO BRASIL: NOVO CENÁRIO PARA NOVOS DIREITOS</i>	
<b>CILENE TELIS DE OLIVEIRA.....</b>	<b>55</b>

**A** **Revista Onis Ciência** é uma publicação *on-line* quadrimestral, voltada para as ciências sociais. Neste sentido, busca se consolidar como um fórum de reflexão e difusão dos trabalhos de investigadores nacionais e estrangeiros. Desse modo pretende dar sua contribuição, nos diferentes campos do conhecimento, trazendo para o debate temas relevantes para as ciências sociais. Dirigida a professores e investigadores, estudantes de graduação e pós-graduação, a revista abre espaço para a divulgação de Dossiês, Artigos, Resenhas Críticas, Traduções e Entrevistas com temáticas e enfoques que possam enriquecer a discussão sobre os mais diferentes aspectos desse importante campo das ciências.

## A CONDIÇÃO HUMANA E O *ETHOS* DO TRABALHO DOMÉSTICO À LUZ DO PENSAMENTO DE HANNAH ARENDT

**Ranniéry Mazzilly Silva de Souza**

*Doutorando em Ciências da Administração pela Universidade do Minho (Braga-Portugal)*  
*Mestre em Sociedade e Cultura na Amazônia - Universidade Federal do Amazonas (Brasil)*  
*Bacharel em Administração Pública / Privada - Universidade Federal do Amazonas (Brasil)*  
*Professor Mestre Assistente B na Universidade do Estado do Amazonas (Brasil)*  
[ranniery34@globocom](mailto:ranniery34@globocom)

Este artigo logrou desvelar, à luz do pensamento de Hannah Arendt, o trabalho, trabalho de mulheres e trabalho doméstico para compreender a atividade da empregada doméstica. Sob a categoria de pensamento, o Doméstico de Suely Kofes. Porquanto, apresenta a condição humana como soma de tudo quanto se consegue ser-no-mundo e indica a realização de uma *vita activa* neste âmbito. O arcabouço metodológico foi a abordagem complexa de Edgar Morin. Concluímos que apesar de uma herança histórica de lutas corporais com a floresta, com os homens, com outras mulheres e até mesmo com o progresso tecnológico da indústria, no *ethos* do trabalho destas profissionais há a realização de *vita activa* contemplada pelo Labor, o Trabalho, o Trabalho Criativo e a Ação.

**Palavras-chave:** Condição Humana. Trabalho doméstico. Empregada Doméstica.

### 1 INTRODUÇÃO

Todo homem apenas faz o que deseja e, portanto, age de modo necessário. E a razão está no fato de que ele é já aquilo que quer: porque tudo o que ele faz decorre naturalmente do que é.

Artur Schopenhauer, em “O Livre Arbítrio”

As ciências humanas têm avançado na compreensão dos fenômenos sociais, afastando-se paulatinamente do espírito unívoco que aplica a sujeitos diversos, noções, conceitos ou categorias de tendência generalista. Na medida em que realiza este movimento, aproxima-se de uma complexidade que, a um só tempo, conduz o pesquisador a uma visão humanística de seu objeto e remete-o à reflexão filosófica e científica.

Adotamos como ponto de partida um questionamento que traveja todo o trabalho: que condições próprias de resistência vêm sendo criadas em torno da empregada doméstica no bojo de sua *vita activa*?

Para tanto, o arcabouço metodológico da Complexidade situado em Edgar Morin concebe os sujeitos da relação tanto inseridos no ambiente onde atuam quanto interligados a outros ambientes, a fim de procurar apreender um sistema de causa e efeito não linear. Destarte, constituiu-se em uma revisão bibliográfica em que procuramos situar o pensamento de Hannah Arendt a respeito da *Condição Humana* e da *Vita Activa*. A partir destes dois

conceitos foi possível refletir em torno de uma condição humana da empregada doméstica como soma de suas atividades e capacidades.

Analisamos a empregada doméstica inserida no Doméstico - categoria de pensamento construída por Suely Kofes (2001) - que abarca o sujeito na dimensão de suas relações intra e extra-casa. Esta categoria constituiu o ponto de centralidade desta pesquisa que contempla um lugar enquanto espaço e tempo, as relações sociais nas estruturas sociais capitalista suas interações, normas e trato cultural brasileiro em geral e no Amazonas em particular, da qual o trabalho doméstico está inserido.

Na perspectiva da Sociologia do Trabalho e da essencialidade do trabalho doméstico os estudos formulados por Sueli Kofes (2001), Yoshiko Sasaki (1998), Amália Sina (2005) Margareth Rago (1997) e Maria Angeles Duran (1983), entre outros, subsidiam a reflexão em torno das atividades realizadas pela mulher nas esferas do trabalho e/ou do lar.

Logramos desvelar, à luz do pensamento de Hannah Arendt, a condição humana e o *ethos* do trabalho doméstico, a situação da empregada doméstica em uma região em que as mulheres possuem uma herança histórica de lutas corporais com a floresta, com os homens, com outras mulheres e até mesmo com o progresso tecnológico da indústria.

### **1.1. O Labor e o Trabalho**

Ao adentrar no pensamento arendtiano sobre a condição humana, este se desdobra em três categorias interrelacionadas: labor, trabalho e ação que são as atividades fundamentais que orientam a *vita activa* conforme Arendt (2004).

Na hierarquia das atividades que constituem a *vita activa* do homem, o labor corresponde ao processo biológico do corpo humano, que tem a ver com as suas necessidades vitais. “A condição humana do labor é a própria vida” (Arendt, 2004, p.15)

A seguir vem o trabalho que “corresponde ao artificialismo da existência humana”, produz um mundo artificial de coisas, diferente de qualquer ambiente natural. Para esta filósofa “a condição humana do trabalho é a mundanidade.”

Completando a tríade vem a *ação*, “única atividade que se exerce diretamente entre os homens, sem a mediação das coisas ou da matéria, corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que os homens (e não o Homem) vivem na Terra e habitam o mundo”. Aponta ainda que “todas as atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos; mas a *ação* é a única que não pode sequer ser imaginada fora da sociedade dos homens”. (Arendt, 2004, p.31).

A filosofia cristã, particularmente em Tomás de Aquino, acentua, na opinião de Arendt, a noção de que “era dever daqueles que não tinham outro meio de sobrevivência”, manterem-se vivos. O dever, assim, era de sobreviver, e não de trabalhar, “se fosse possível a um homem sustentar-se com esmolas, tanto melhor”.

Essa ideia do labor como referencial da vida moderna é ponto capital e decisivo para a reflexão da condição humana das empregadas domésticas na Região Norte do Brasil (nomeadamente Amazonas) pelo motivo de que a ligação vida-corpo é marcante na trajetória histórica dessas mulheres nesta região.

Importante ressaltar, ainda, que a condição de referência da vida dada ao labor, não exclui, dentro do pensamento arendtiano, outras capacidades humanas como as de realizar trabalho criativo e comunicação inteligível.

Uma condição humana, portanto, é simplesmente um retrato de uma manifestação possível e passível de ser recriada pelo próprio homem. É a soma de tudo quanto se consegue ser-no-mundo e que delinea (e às vezes até determina) o modo pelo qual se realiza a *vita activa* do homem.

Hannah Arendt apresenta a noção de condição humana em contraposição à noção de natureza humana, esta última compreendendo a realidade a partir de uma essencialidade do homem frente às situações da vida. Para esta filósofa “(...) nada nos autoriza a presumir que o homem tenha uma natureza ou essência no mesmo sentido em que as outras coisas as têm” (Idem, p. 18). Assim, de maneira metódica, passa a construir o sentido de uma “condição humana” como soma total das atividades e capacidades humanas.

É neste diapasão que buscar-se-á evidenciar a condição humana da empregada doméstica no locus em que foi analisada (Amazonas). Como se trata, contudo, da soma de atividades e capacidades, mister se fez adotar uma perspectiva: (1) a das atividades em si, através da compreensão de como se realiza a *vita activa* do sujeito (labor, trabalho e ação) na esfera social em que atua: Bem como (2) a das capacidades, que exige uma atenção ajustada a aspectos subjetivos do sujeito que não estejam sendo levados em conta na realização de sua *vita activa* (capacidade de resistência a pressões, capacidade de se organizar coletivamente, capacidade de transformar situações externas).

Há, portanto, de se levar em conta que o aspecto da legislação e das noções que são identificadas no entorno da realidade da empregada doméstica (exploração, desorganização, desmobilização social, baixa instrução), embora respaldadas por pesquisas estatísticas, são todos conceitos *a priori* - necessários de serem levados em conta, mas

insuficientes para fornecerem ao pesquisador a percepção da condição humana do sujeito, todos esses são os riscos metodológicos subjacentes a este trabalho dissertativo.

Tais noções de entorno podem ser consideradas como produtos de um *olhar de sobrevôo*, que não desvela a real posição da condição da empregada doméstica pelo simples fato de que relega o mundo de suas capacidades, o mundo dos significados em que esteja inserida, aquele em que tudo, para ela, faz todo o sentido (não ir ou ir à Justiça do Trabalho, deixar ou não deixar os filhos em casa, buscar ou não outro tipo de ocupação, considerar-se ou não uma profissional, ser ou não ser de determinada maneira).

Reportamos em Arendt (Idem, p. 12) que assevera com propriedade que “(...) os homens que vivem, se movem e agem neste mundo, só podem experimentar o significado das coisas por poderem falar e ser inteligíveis entre si e consigo mesmos”. Este pressuposto de comunicação inteligível é que proporciona um estado em que se admita a existência de um homem singular - inteligível para si mesmo, e um homem plural, em constante relação com outros, ambos em ininterrupta tentativa de dar significado às impressões que cercam a vida.

Isto, essencialmente, traduz o que é a *vita activa*, ou seja, tudo o que o homem faz quando se movimenta no espaço da vida com o intuito de entendê-la, de dar significado às coisas que o cercam. Para Arendt, tudo isso são, na verdade, manifestações elementares da condição humana que ela traduz nas três esferas: *o labor*, *o trabalho* e *a ação*.

Estas atividades, portanto, - consideradas fundamentais - emergem no âmbito da vida da empregada doméstica em um espaço dinâmico e *sui generis*, que fornece a ela as condições básicas para realizar-se em sua humanidade.

Por tudo isso, cabe distinguir, aqui, que a *vita activa*, a partir da orientação de Arendt (2004), só revela, de fato, a Condição Humana do homem quando levada em conta, na sua constituição, o complexo de significações que envolvem este sujeito, e não somente o mundo das normas e das estatísticas que, por si só, são o resultado das atividades postas como estão e que bem poderiam ser considerados efeitos.

Suely Kofes (2001), ao analisar a relação entre patroas e empregadas domésticas, afasta-se da ideia de categorias fixadas e determinadas em grupos de homens e mulheres organizados em classes, etnias ou raças, e opta por se manter em uma perspectiva o mais desabitada possível de conceitos *a priori*, a fim de construir uma categoria ampla - o Doméstico - que ao se situar para além da unidade doméstica, pode auxiliar na problematização.

Considerando-se, assim, a empregada doméstica não como classe ou grupo, mas como categoria pouco demarcada e rígida, dinâmica e em constante mutação, pode-se lograr

penetrar com mais liberdade na complexidade de sua *vita activa* e, por conseguinte, na construção de sua condição humana, enquanto categoria social.

Esse exercício de liberalidade, contudo, realizar-se-á a partir do olhar de sobrevoo, paulatinamente, inserindo-se no mundo dos significados do sujeito e dos sujeitos que com ela interagem. Até o momento em que tentará refletir em sua condição humana como condição total, dentro da *vita activa*. Isto por duas razões simples. É que no contexto esboçado pela filósofa, há que se considerar duas relações gerais diretamente ligadas ao conceito central da condição humana.

A primeira delas é que a *vita activa* consiste em coisas produzidas através de atividades humanas (*labor, trabalho e ação*); e a segunda, é que ao mesmo tempo em que os homens são condicionados por estas atividades eles também criam as suas próprias condições. É em direção a este último ponto que se pretende caminhar, norteado por um questionamento básico transversal neste artigo: Que condições próprias de resistência vêm sendo criadas pela empregada doméstica no bojo de sua *vita activa*?

Vislumbra-se o fato de que a *vita activa* da empregada doméstica se acerca de fatores condicionantes que refletem a própria dinâmica da categoria no mundo social. Todavia, também se acerca de fatores de resistência que quebram com estes condicionamentos e que podem (muito bem) não estarem relacionados à mobilização social de classe, mas a modos particulares de organização pouco estudados, espécies de lacunas que necessitam ser preenchidas, onde as empregadas pensam e se sentem atuando coletivamente, na esfera desta *Ação*.

## 1.2. O Trabalho Doméstico

Pelo menos duas vertentes distintas há com relação ao trabalho doméstico. A primeira que afirma advirem os domésticos de uma conjuntura onde eram valorizados por seus empregadores, com honrarias e privilégios; e a segunda, que identifica seu aparecimento com a prática escravagista, o que explicaria todo o preconceito e descaso por eles sofrido ao longo dos tempos.

Credor da primeira tese, Roberto Davis (1998, p. 45) expõe:

O trabalho doméstico assalariado é uma instituição imemorial, tanto que a ele são numerosas as referências mitológicas, bíblicas e, igualmente, na antiguidade clássica, a episódios dos quais temos notícia. (...) Na Grécia, tornou-se notável Automedonte, intrépido cocheiro de Aquiles; Ganimedes, príncipe troiano, teria sido raptado por Zeus para ser copeiro dos deuses. Em Roma, a situação parece não ter sido diferente, pelo que se infere do exemplo de Fredegunda, terceira mulher de Quilpérico (545/597), serviçal que mandou degolar as duas primeiras esposas daquele infeliz rei franco.”

Outros exemplos, além dos citados acima, poderiam vir compor esta imagem. A literatura universal de Shakespeare mostrou a fidelidade incondicional da criada que prefere morrer com sua senhora, depois de descobrir o crime trágico de Otelo. O clássico “Os amores de Moll Flanders”, de Daniel Defoe, trazido para o cinema em 1995 por Robin Wright, traz a silenciosa e aristocrática figura de um mordomo que auxilia a protagonista em todos os momentos cruciais da vida. No filme, Wright tem a sensibilidade de colocar o mordomo como o próprio narrador desse drama americano do início do século XVIII.

Destaca Froés (2002) que o trabalho doméstico, em suas origens, diferentemente do que muitos pensam, era exercido nas cortes de reis e grãos-senhores como tarefa nobilitante; na época medieval, pajens e escudeiros dispunham de graus de escala honorífica das ordens de cavalaria e que “ser aia de uma dama de estirpe era honraria disputadíssima”.

Como justificativa pelo que ocorrera, ao longo dos anos, com os escravos, Froés (2002) afirma que os senhores rurais e urbanos teriam deslocado escravos das senzalas para dentro de suas casas com a finalidade de eximirem-se de aplicar leis que (já àquela época) protegiam os domésticos, a exemplo das Ordenações Manuelinas de 1512 no Brasil.

Por outro lado, a prática escravagista remonta ao tempo das guerras, quando o grupo vencedor escravizava os adversários que haviam perdido, a fim de que os mesmos passassem a servi-los. Para Oliveira (citado em Fróes 2002) a escravatura foi um fenômeno universal no mundo antigo:

(...) Durante séculos seguiu manchando a história humana, deixando em seu trajeto ignominioso um rastro de nódoa indelével e criminosa. Na velha Roma, o trabalho manual, porque reservado para os escravos, era considerado atividade subalterna e desonrosa, pesando sobre ela o estigma de carga, fadiga, ônus, penalidade.

Entre os gregos, alguns pensadores chegaram a ensinar que o escravo não era servo em razão da natureza, mas por convenção dos homens. Fato é que a escravidão durou séculos “e o trabalho humano (...) veio atravessando as eras com esta conotação preconceituosa de sofrido encargo”, assevera Oliveira (em Fróes, 2002).

A ideia de escravidão, contudo, não tinha exatamente as mesmas associações, nas sociedades muçulmanas, que nos países da América do Norte e do Sul, descobertas e povoadas pelos países da Europa Ocidental a partir do século XVI. Hourani (citado em Fróes, 2002) elucida que a escravidão era um *status* reconhecido na lei islâmica:

(...) eles não possuíam todos os direitos dos livres, mas a charia determinava que fossem tratados com justiça e bondade; era um ato meritório libertá-los. O relacionamento de senhor e escravo podia ser estreito e continuar a existir depois de

liberto o escravo: ele podia casar-se com a filha do senhor ou tomar conta dos negócios dele (...)"

Já os criados domésticos, ainda na sociedade islâmica, ficavam à parte porque muitos eram mulheres, uma vez que tal serviço, ou outros que pudessem ser feitos na casa, eram quase o único tipo de ocupação urbana, aberto às mulheres, e também porque muitas delas eram escravas.

O Cristianismo, com Santo Agostinho e São Tomás de Aquino, veio fornecer uma concepção de trabalho ligada à justiça e à sublimação. Apesar de não pregarem abertamente o fim da escravidão, reclamavam um tratamento digno e caridoso para com os servos, uma vez que também eles corporificariam a imagem viva do Criador, visto serem todos os homens iguais uns aos outros perante Jesus Cristo.

No Brasil Colonial, segundo Algranti (1997, p. 143) com o passar do tempo e com a formação de famílias habitando a colônia e fixando residências, dois elementos começaram a dar um caráter especial às atividades no interior dos domicílios: a escravidão e o ter de lidar com a falta de produtos. Por conta disso, a atividade doméstica acabou por herdar um estigma escravagista em sua história, baseado em descrições como a que segue:

(...) Introduzida de início na lavoura açucareira no litoral nordestino em meados do século XVI, a escravidão negra espalhou-se por toda a Colônia, interferindo diretamente no modo de viver, de produzir e nas relações pessoais dos indivíduos e de toda a sociedade. Resultou daí um preconceito próprio das sociedades escravistas, em relação ao trabalho manual, que se impôs lentamente conforme aumentou o número de escravos africanos. Grande parte do trabalho desenvolvido no interior dos domicílios coube, portanto, a eles, figuras indispensáveis inclusive nas casas mais simples, que possuíam poucos escravos e até mesmo viviam do aluguel ou do trabalho de seus negros nas ruas das cidades.

Isso aponta que os domésticos, no Brasil, além de herdarem o estigma da escravidão, em sua maioria, compunham-se de mulheres, o que, inegavelmente, corroborou sobremaneira para uma difícil trajetória emancipatória.

Davis (1998) chega a dizer que não obstante a influência da igreja e da indústria, dentre outros fatores, pode-se afirmar que o enfoque dado ao reconhecimento social do doméstico, deveu-se ao desenvolvimento da estrutura social e política de cada país. O que faz com que na Europa, por exemplo, hoje em dia, lhes sejam concedidos mais direitos que na América Latina e no Brasil, lócus de uma legislação tímida e herdeira de um escravagismo colonial que tardou em ser superado.

No Brasil, a presença das mulheres na força de trabalho vem aumentando de forma consistente e significativa nas últimas décadas. Segundo dados do IBGE (2000) entre 1960 e 1990, o número de mulheres economicamente ativas mais que triplicou, aumentando de dezoito para cinquenta e sete milhões, enquanto o número de homens nessa condição não chegou a duplicar, aumentando de oitenta para cento e quarenta e sete milhões (Abramo, 2001). Nesse mesmo período a taxa de participação feminina aumentou de 18% para 27,2%, enquanto a masculina diminuiu de 77,5% para 70,3% na população economicamente ativa – PEA - segundo Bruschini, (1998).

Braig & Bär (2001) salientam que na América Latina e no sudeste asiático, as mulheres em idade escolar primária e secundária têm alcançado progresso considerável, e tanto nos centros de formação profissional como também nas universidades têm aumentado a quantidade de mulheres. Mesmo após se casarem e terem filhos elas demonstram não estarem dispostas a abandonar o trabalho fora do lar. Ainda assim, junto desta presença (cada vez mais marcante) cresce também a jornada de trabalho feminina e se acentuam as diferenças das condições de remuneração e da presença maior de mulheres em trabalhos considerados ocultos ou tarefas “invisíveis” que estão relacionados às tarefas realizadas no lar ou nas empresas familiares.

A este respeito Abramo (2001) elenca dois pontos: (1) uma ascendência da participação da mulher no mercado de trabalho e uma leve diminuição das taxas de atividade masculina, não acompanhada “por uma diminuição significativa das desigualdades profissionais entre mulheres e homens”; e (2) a luta pela autoafirmação exterior à economia do lar não produziu uma “volta ao lar”. Aponta ainda que a atividade feminina cresceu significativamente no mercado de trabalho e a mulher economicamente ativa se dedica ao trabalho fora do lar por muito mais anos e por um largo número de horas.

Fato esse constatado por Bruschini (1990) nos anos 90, complementado por Sasaki (1998, p.41):

A disponibilidade das mulheres para o trabalho assalariado, segundo Bruschini(1990), depende de uma complexa combinação de características pessoais, como idade e a escolaridade e familiares, como estado civil e a existência de filhos, somadas com as características da própria família como o ciclo de vida e a estrutura familiar.Sendo que esses fatores se interrelacionam com as condições socioeconômicas da família, direcionando as mulheres em cada estágio da vida familiar para os afazeres domésticos ou, para as atividades econômicas dentro e fora do lar

Conforme Kartchevsky-Bulport (1986) citado por Sasaki, (1998, p.37):

O assalariamento feminino é um fato histórico que emana de contradições e não de pseudo-unidade lógica do sistema capitalista. As mulheres ingressam no mercado

de trabalho, contribuindo ao mesmo tempo para uma eventual transformação das relações sociais de classes e entre os sexos, sem ser possível definir qual é preponderante.

Encarando a questão pelo prisma da complexidade, e procurando detalhar a linha de movimento do trabalho feminino, no Brasil, percebe-se historicamente uma diversidade de causas preponderantes tanto econômicas quanto sociais e até mesmo psicológicas oriundas de toda uma trajetória específica de experiências femininas. Sasaki (1998, p.37) acrescenta que:

A sociedade capitalista é contraditória e, as mulheres e meninas são colocadas não apenas diante da ideologia que determina o que é o comportamento feminino, como também diante de ideologias que pregam o sucesso profissional no mundo competitivo e não doméstico do trabalho. As respostas dadas pelas mulheres a esta contradição, representam um contínuo movimento de acomodação e resistências às ideologias de papéis sexuais (ANYON, 1991) ou conformismo e resistência como acentua Chauí (1994).

Sina (2005) aponta que essa participação da mulher no mundo econômico e social do país através do trabalho possui uma fase bastante característica, na qual ela salta da condição de “rainha do lar” até os anos cinquenta, para feminista a partir dos anos sessenta quando a população brasileira (então com cinquenta e dois milhões de habitantes) vivia o sonho da perfeição americana entronizado pela tela da televisão.

Mesmo cercadas de preconceito surgiram nesta época as primeiras garotas-propaganda e as jornalistas começaram a dar os primeiros passos no mundo da mídia eletrônica, era rara a atuação de médicas, engenheiras, advogadas, biólogas, historiadoras. Todavia, o que comumente faziam as mulheres dessa época, de forma a não causar grandes resistências, diminuir os “olhares de desconfiança” e revolver a terra árida da competição com os homens eram atividades marcadas, em sua simplicidade, pelo cuidado e pelo perfeccionismo, o que lhes granjeou avanço no mundo das atividades remuneradas.

Os trabalhos femininos dessa época podem ser assim destacados: Trabalho nas linhas de montagem de tecelagens ou nas empresas de ramo alimentício (reservado a mulheres de poucos recursos econômicos); trabalho no comércio (também reservado a mulheres pobres); trabalho com telefonia (as telefonistas vêm sendo a imagem da comunicação a dois, à distância, desde os seus primórdios); trabalho como aeromoça, desenvolvido principalmente no pós-guerra e que introduziu a mulher no mundo dos plantões e das escalas; trabalho em carreiras de fino trato como tocar um instrumento com maestria, o que abria caminho ao magistério (reservado às moças da classe média); trabalho como professora, através do qual algumas mulheres lograram abrir suas próprias escolas nos anos cinquenta, iniciando-se no empreendedorismo; trabalho como empregadas domésticas, na verdade uma atividade

classicamente reservada às moças de poucos recursos econômicos e de baixa escolaridade, de acordo com Sina (2005, p. 39-42).

Observa-se, assim, que a ideia de submissão feminina, muito embora gravada na memória coletiva através do estereótipo da dona-de-casa perfeita, carece de respaldo histórico, pois apesar de estarem situadas dentro do lar ou em espaços em que era “aceitável” a sua força de trabalho, tratavam de ampliar os seus domínios.

Essa ampliação colaborou na redefinição da fixação de homens e mulheres nas atividades produtivas, bem como no interior das famílias. Ocorria uma reorganização familiar e neste bojo começava a surgir uma trabalhadora doméstica diferenciada das escravas, das amas e das servas que no passado andaram as voltas com suas sinhás e patroas.

A segunda metade do século XX apresentou uma tendência significativa de alteração no modelo de família, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil. De acordo com Oliveira (2005, p. 123) houve um declínio acentuado no modelo patriarcal de família baseada nos papéis de homem-provedor e mulher dona-de-casa. Nessa estrutura familiar tradicional, calcada em papéis sexuais, cabe ao homem manter relação direta com o espaço público (lugar onde exerce atividades de natureza instrumental) com a finalidade de suprir as necessidades materiais da casa e dos que a habitam como provedor. Caberá à mulher intermediar as relações afetivas próprias do espaço privado (lugar onde exerce trabalhos domésticos) com a finalidade de manter racionalmente o bem-estar dos membros da família, como dona-de-casa e dependentes do provedor.

Oliveira (2005, p. 127), apresenta importante e oportuno questionamento para a compreensão integral do declínio desse modelo: “Será que a mulher cônjuge ativa (como chama aquela que passou a trabalhar na esfera pública), adquiriu, efetivamente, o papel de coprovedora? Ou mesmo, em alguns casos, de provedora da família?” A base empírica do trabalho deste pesquisador compreendeu de mais de mil e seiscentas pessoas de ambos os sexos, com dezoito anos ou mais, todas, residentes em áreas urbanas do Brasil.

Os dados apontaram no sentido da redefinição gradativa dos papéis familiares de gênero no que diz respeito à provisão familiar. Os alicerces do modelo patriarcal foram enfraquecidos devido à passagem da mulher dona-de-casa em tempo integral para a mulher trabalhadora assalariada em tempo integral. Tal mudança vem permitindo um crescente avanço na função da mulher como coprovedora e provedora da família, transformando-se nas chefes de famílias.

Portanto, o homem na família brasileira continua sendo o provedor de referência, todavia, ele já não é o único provedor, e em alguns casos ainda, como revelou o grupo de

famílias mais escolarizadas estudado na pesquisa em foco, ele não é mais o provedor principal. A mulher brasileira vem efetuando, de fato, o movimento crescente de inserção em atividades remuneradas “fora do lar”, o que alterou a funcionalidade do seu papel dentro da casa.

Considera-se que participação feminina no mundo do trabalho forçou a duas reorganizações no Brasil: uma legislativa, que tornou a atividade assalariada feminina um fato social irreversível, mas que ainda não logrou superar algumas disparidades relativas à remuneração e jornadas de trabalho; e outra familiar, que delegou à empregada doméstica remunerada os trabalhos domésticos dos lares e virtude sua essencialidade, de acordo com Farias (1982).

O trabalho feminino, ao contrário do trabalho do homem, precisou ser reconhecido no mundo social como um direito e continua em plena trajetória de reconhecimento. Esse direito algumas vezes é caracterizado por uma ambiguidade veladamente exposta no caso das trabalhadoras domésticas, que embora sendo mulheres exercendo uma atividade remunerada não logram o reconhecimento pleno legal e social de sua condição.

### **1.3. Emancipação da atividade doméstica como Trabalho**

Enquanto trabalho feminino doméstico as atividades realizadas tanto pela dona-de-casa quanto pela empregada doméstica possuem as mesmas características; em termos de natureza, inclusive, pode ser pensado sob o ponto de vista destes dois sujeitos.

O caráter de trabalho dessas tarefas, contudo, tem sido invisível na história, também sob o ponto de vista destas duas personagens. À mulher do modelo familiar patriarcal, as atividades domésticas sempre foram consideradas naturais para mulheres dentro da divisão sexual do trabalho e também gratuito. À mulher empregada doméstica século XXI as tarefas são tidas como tão específicas que chegam a ser enquadradas em lugar diferenciado dos outros trabalhadores, no escopo da lei.

Para Duran (1983), o trabalho da dona-de-casa adquire uma segunda dimensão que vai além daquela em que o trabalho é individualizado (da mulher para os membros da sua família). Há, nessa atividade, uma dimensão coletiva, que torna este trabalho socialmente necessário para que a sociedade siga o seu ritmo produtivo. Segundo esta autora “(...) O trabalho de dona-de-casa não produz diretamente para o mercado, mas é uma condição

imprescindível para que o mercado exista, tanto o mercado de bens e serviços como o de mão-de-obra” (Idem,p.41).

Ainda na opinião desta autora, talvez não haja nenhum outro trabalho tão necessário quanto este na economia dos países, uma vez que se as tarefas executadas por estas trabalhadoras fossem executadas entre os trabalhadores da economia exterior ao lar, requereria uma quantidade de pessoas três vezes maior do que o número atual de trabalhadoras das economias domésticas.

Para Fortuna (1981, p. 54) “o trabalho da mulher identifica-se com os esforços intelectuais e físicos que ela desenvolve para levar a cabo tarefas que diariamente executa como agente econômico e como dona-de-casa”, sendo este de grande importância para a coletividade, devido à sua contribuição para as famílias, pela soma de utilidades e satisfações que lhes proporciona. Ainda assim, a sua gratuidade é um fato que muitas vezes tem levado a discriminação deste trabalho.

Conforme ainda esse autor, pesquisas feitas na Europa dizem que “se os homens tivessem de pagar às respectivas esposas, pelos preços correntes de mercado, as tarefas que elas executam gratuitamente no lar, a maioria deles não disporia de meios financeiros suficientes para suportar esse encargo”(idem, p. 21).

Contudo, a questão da gratuidade do trabalho, para Rago (1998), é apenas consequência, e não causa da desvalorização dessa atividade. Esta autora acredita que a sociedade tenta não admitir o valor do trabalho feminino doméstico negando justamente o seu caráter de trabalho. Como, então, afirmar com segurança que se trata de trabalho?

A pesquisa específica já logrou desvelar o valor do trabalho doméstico não através da empregada doméstica, mas através da figura da dona-de-casa que com o tempo se transformou em patroa. Com base no disposto por Duran (1983), o trabalho feminino doméstico possui alguns caracteres que podem ser assim resumidos:

- a) As tarefas domésticas requerem um processo que é um processo de trabalho. Trata-se de uma atividade adequada a um fim, um objeto e determinados meios. Para realiza-lo é preciso prevê-lo em todas as suas fases antes de começa-lo, exigindo de quem o executa um certo sentido de planejamento;
- b) tais atividades estão adequadas ao fim a que se propõem e estes fins são, em primeiro lugar, a família a que se destina;
- c) a tarefa doméstica exige o manejo de objetos cujo valor de uso se transforma e até aumenta a partir da ação sobre eles; trata-se, portanto, de transformação material de bens, muitas vezes até ampliando-se para compra, transporte para casa, armazenamento, divisão e distribuição entre os membros da família;
- d) O serviço de casa tem como objetivação a manutenção e valorização do patrimônio doméstico, muito embora tal objetivação padeça, ao mesmo tempo, a impossibilidade de identificar-se como uma obra, visto que desaparece poucas horas depois de feito, sem deixar outro rastro senão aquele da próxima tarefa que advirá. (idem,p.18-27)

Desta forma, pode-se afirmar que quando realiza, na vida prática, os atributos de - processo, destino, transformação material e objetivação - a dona-de-casa realiza, efetivamente, trabalho amplo e socialmente necessário, com ou sem ajuda da empregada doméstica.

Mas, as semelhanças acabam por aí. O trabalho feminino doméstico remunerado adentra em outra esfera de relações distintas da imagem americana da dona-de-casa perfeita ou “rainha do lar”, pois a doméstica realiza as suas tarefas hierarquicamente subordinada à patroa, sob a sua supervisão ou orientação. A própria denominação dona-de-casa parece exprimir a outra funcionalidade quando da introdução da empregada doméstica. No lugar da esposa que realiza as atividades da casa passa à proprietária que organiza e administra a economia doméstica, incluindo-se a disciplina dos empregados da casa.

#### **1.4. A esfera da Ação: tensão entre público e privado e a resistência silenciosa**

Na execução de sua atividade a empregada doméstica atua no cerne de uma dicotomia do espaço: o público e o privado.

Contudo, é importante que se entenda a evolução porque passou o conceito de espaço público e de espaço privado, segundo Arendt (2004). Para esta filósofa, a aparição do social alterou em definitivo o sentido destes termos. O privado deixou de ser pensado como algo de restritivo (como na Grécia) ou de temporário (como em Roma) para se tornar algo de positivo. O caráter de privação (que permanece na raiz do termo privado) desapareceu completamente com o individualismo moderno.

Ainda mais importante é o fato de que o privado, no mundo moderno, não se opõe ao político, mas ao social. É o que se pode verificar em Rousseau, o primeiro, que explorou este individualismo, segundo Hannah Arendt. Rousseau não se revolta contra o poder político opressor, mas contra uma sociedade invasora da privacidade, retomando o sentido antigo de privado, pois uma vida inteiramente privada implicaria em viver privado de coisas essenciais a uma vida verdadeiramente humana.

A vida privada, portanto, na modernidade, não é só a vida no interior da própria casa, mas é aquela dos interesses pessoais e das questões pessoais (problemas ou soluções); é aquela, em suma, onde os arbítrios logram privilegiar a si e aos seus (a família ou os amigos), enquanto a vida pública é o espaço em que tais arbítrios se diluem e as relações são regidas pelas normas ou leis, muito embora, não raras vezes, o mundo das normas ouse agir,

diretamente, sobre o mundo das relações privadas, como no caso do estatuto da criança e do adolescente e das delegacias de defesa da mulher.

Como entender, portanto, a tensão entre público e privado, vivenciada pela empregada doméstica? Ora, sob o ponto de vista da patroa ou do patrão, a empregada doméstica mergulha em sua esfera privada, mas sob a ótica dela mesma, quando sai de sua casa para ir à casa da patroa, é que se insere na esfera pública. E é lá, na casa do patrão ou da patroa, que não raras vezes ela passa a tomar consciência da difícil articulação entre sua vida familiar e sua vida profissional.

Na esfera do cotidiano de seu trabalho a empregada doméstica começa a notar o quanto é improvável que os seus problemas pessoais (com quem deixar os filhos, o que fazer se engravidar, como se comportar quando quebra um objeto, o que falar, como agir, etc.) sejam “desconectados” e tratados como questões coletivas, na arena política sindical que já logrou conquistas como creche, contracepção e procedimentos básicos para outras profissões.

Ainda uma vez sobrevém sobre a empregada doméstica a confusão em que se arrosta por lidar no limiar do público e do privado. A realização de suas atividades na esfera privada do lar gera certa oposição a que os problemas a ela relacionados cumpram a trajetória que já cumpriram para outras profissionais de serem transformados em questões de interesse coletivo. Tardam, assim, para a empregada doméstica alguns direitos básicos, como destacaremos adiante.

Esta tensão é responsável, no âmbito da legislação que ampara as empregadas domésticas, por um posicionamento contra a equiparação desta trabalhadora aos demais profissionais justo porque o seu ambiente de trabalho - o lar -, não poderá, em nenhum momento, ser comparado a uma empresa, propriamente dita.

No âmbito da *vita activa* da empregada doméstica essa tensão acarreta uma série de dificuldades de incompreensão no relacionamento das mesmas com os seus empregadores. Afinal, no âmbito privado e diminuto da família as questões pessoais de relação estão muito mais entrelaçadas do que no ambiente de uma fábrica, por exemplo.

É por conta disso que, muitas vezes, mesmo os patrões se dando à tarefa de esclarecer a empregada doméstica sobre os seus direitos, isso não será suficiente para articular a vida particular e profissional dessa trabalhadora numa esfera mais organizada e ampliada da sociedade.

Observa-se, assim, no aspecto social, a esfera da ação ou do pensar politicamente ou com liberdade, está comprometida para a empregada doméstica no que se refere a três aspectos cruciais: a) a tensão que vive entre o público e o privado confunde as relações

pessoais e profissionais no seu ambiente de trabalho; b) o baixo nível de articulação para mobilização social que provavelmente leva a uma legislação tímida; c) a herança escravagista ainda nos dias de hoje submete a empregada à condição de trabalhadora precária e mal remunerada;

No que tange a esse último aspecto, Abramo (2001) constata que também tem havido um aumento da proporção de mulheres nas chamadas formas precarizadas de trabalho (com salários baixos, baixa produtividade, ausência de contratos, ausência de proteção social), tanto nas “velhas” ocupações precárias (trabalho doméstico, por conta própria) como nas “novas” modalidades de trabalho em domicílio, eventual, em tempo parcial ou subcontratado.

Essa imagem da ocupação precária, em lugar da imagem da profissão, está claramente posta na sociedade, levando, quiçá, a empregada doméstica a não identificar a si própria e o seu trabalho como tal.

Deve-se recorrer, por isso, ao apelo de que a empregada doméstica tornou-se, por toda esta ordem de fatores, um ser incapaz na esfera da ação. E, portanto, incompleto na realização de sua *vita activa*?

Seria simples adentrar neste caminho, e até lógico, entretanto, trata-se, aqui, de desvelar a construção de uma *Condição Humana* como soma de atividades realizadas e capacidades do ser. Por isso mesmo, é necessário que se amplie o olhar ao patamar da resistência a toda essa ordem de pressões sofridas por esta categoria.

Poder-se-ia dizer que tal resistência, atualmente, assemelha-se, em grande parte, àquela empreendida nas primeiras décadas do século XX, no Brasil, por boa parte das mulheres que trabalhavam como operárias. Segundo Rago (1997, p. 579), no romance “Parque Industrial”, de Patrícia Galvão, está denunciada a difícil vida das operárias dessa época. Cujas jornadas de trabalho eram longas, os salários baixos, a relação de forças desiguais entre patrões e empregadas levava a maus-tratos por parte dos primeiros, e além disso, ainda havia um contínuo assédio sexual.

Nas mobilizações e greves que realizaram contra a exploração do trabalho, nos estabelecimentos fabris, entre 1890 e 1930, as operárias foram, muitas vezes, descritas como “mocinhas infelizes e frágeis”. Apareciam desprotegidas e emocionalmente vulneráveis aos olhos da sociedade e, por isso, podiam ser presas fáceis da ambição masculina (Rago, 1997, p. 579).

Essa imagem vitimizada, de uma figura peripatética, altamente manipulada, sem expressão política e nem contorno pessoal, tem sido frequentemente reproduzida para uma

identidade da trabalhadora doméstica dos dias de hoje, apesar de se ver algumas raras inserções opositoras.

Contudo, raramente se atenta para um fato: as lutas de classes pelo reconhecimento dos direitos da mulher iniciaram, curiosamente, nas cozinhas das mansões, como se observa na seguinte descrição de Rago (1997, p. 594) que relata que “ (...) enquanto as fêmeas da burguesia descem de Higienópolis e dos bairros ricos para a farra das *garçonnières* e dos *clubs*, a criadagem humilhada, de touquinha e avental conspira nas cozinhas e nos quintais dos palacetes. A massa explorada cansou e quer um mundo melhor!” Não eram, assim, somente figuras como Pagu que se rebelaram contra a moral social vigente na época. O ato de “conspirar nas cozinhas e nos quintais” é bem uma atitude de quem está cansada de uma situação de humilhação doméstica e tenta novas perspectivas de trabalho.

A conspiração como ato de maquirar e entrar em conluio com outros a fim de tramar alguma coisa é, portanto, uma ação por si só silenciosa, mas que denota uma capacidade de resistência muito particular, sutil, própria daquelas que passaram anos vivenciando uma realidade acertadamente traduzida no ditado popular grego – “os homens são a cabeça da família, mas a mulher é o pescoço, que gira a cabeça para onde quer!”

Tudo isso parece indicar a realização de uma *vita activa* contemplada pelas mulheres que trabalham nesta profissão nas casas de família.

## 2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante deste percurso, concluímos que apesar de uma herança histórica de lutas corporais com a floresta, com os homens, com outras mulheres e até mesmo com o progresso tecnológico da indústria, no ethos do trabalho das empregadas domesticas há uma diversa e paradoxal realização de um *vita activa* conforme o pensamento de Hannah Arendt, contempladas nos caracteres a seguir:

a) Realiza *labor*, em razão das condições precárias de efetivação de suas atividades e de todas as decorrências materiais disso; na luta pela sobrevivência ela reafirma a condição referencial do *homo laborans* no mundo moderno e revive o estigma do escravagismo;

b) Realiza *trabalho criativo* quando suas atividades englobam processo, destino, transformação material e objetivação;

c) Não realiza *trabalho criativo* quando a tensão experimentada no limiar entre os espaços - público e privado - faz emergir uma relação social de subjugação e violência mantida com o empregador;

d) Sempre realiza *ação*, pela resistência silenciosa e sutil que opera.

Resta saber que novos contornos ganhou esta resistência nos dias de hoje, como esta se expressa no trabalho executado pela empregada doméstica.

## THE HUMAN CONDITION AND THE *ETHOS* OF DOMESTIC WORK IN THE LIGHT OF HANNAH ARENDT THOUGHT

**ABSTRACT:** This article was able to reveal, in the light of the thought of Hannah Arendt, labor, women's work and domestic work to understand the maid of activity. Under the category of thought, the Domestic Suely Kofes. Because, presents the human condition as the sum of all that can be in the world and indicates the completion of a *vita activa* in this area. The methodological framework was complex approach of Edgar Morin. We conclude that despite a historical legacy of physical fights with the forest, with men, with women and even with the technological progress of the industry, the ethos of the work of these professionals for the realization of *vita activa* contemplated by the Labor, Work, the Creative Work and Action.

**KEYWORDS:** Human Condition. Domestic Work. Domestic Servant.

### REFERÊNCIAS

Abramo, L. (2001). A Situação Da Mulher Latino-Americana – O Mercado De Trabalho No Contexto Da Reestruturação. Proposta. N.88/89. Rio De Janeiro.

Algranti, L. M. (1997). Famílias e vida doméstica. In: Souza, L. de M. (Org.). *História da vida privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América Portuguesa*. v. I. São Paulo: Companhia das Letras.

Arendt, H. (2004). *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Braig, M.; BÄR, D. (2003). Las mujeres y la técnica y formación profesional. Un análisis por géneros. Disponível em: <<http://www.dse.de/zgb/zgbatbraig1.htm>>. Acesso em: Acesso em 20/02/2003.

Bruschini, M. C. (1989). *Rebeldia e Submissão – estudos sobre condição feminina*. São Paulo, FCC, -DPE.

Bruschini, M. C. (1998). *Trabalho das mulheres e mudanças no período de 1985-1995*. São Paulo: FCC-DPE.

- Davis, R. (1998). *Novos apontamentos trabalhistas*. São Paulo: LTR.
- Duran, M. A. (1983). *A dona-de-casa: crítica política da economia doméstica*. Rio de Janeiro: GRAAL.
- Farias, Z. A. (1982). *Domesticidade: “cativeiro” feminino?* Rio de Janeiro: Achiamé.
- Fortuna, V. N. P. (1981). *Dimensão socioeconômica do trabalho da mulher*. Lisboa – Portugal: Junta de Investigações Científicas do Ultramar.
- Fróes, M. H. X. M. (2002). Trabalhador Doméstico. Revista “Direito, Estado e Sociedade”, Nº 16 de 17 de Junho de. Disponível em <[http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev16\\_mhelena.html](http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev16_mhelena.html)>. Acesso em 02/02/2005
- Kofes, S. (2001). *Mulher, mulheres – identidade, diferença e desigualdade na relação entre patroas e empregadas*. Campinas-SP: Editora da Unicamp.
- Morin, E. (2002). *A cabeça bem-feita – repensar a reforma, reformar o pensamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Oliveira, Z. L. C. (2005) *A provisão da família: redefinição ou manutenção dos papéis?* Rio de Janeiro: FGV.
- Rago, M. (1997). *Trabalho Feminino e Sexualidade*. In: *História das mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto/Ed. UNESPE.
- Sasaki, Y. (1998). *Representação de classe, identidade de gênero? O caso das assistentes sociais*. 1998. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, São Paulo.SP.
- Sina, A. (2005). *Mulher e trabalho: o desafio de conciliar diferentes papéis na sociedade*. São Paulo: Saraiva.

## AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO PATRIMONIALISMO À NOVA GESTÃO PÚBLICA

### **Renato Pereira Monteiro**

*Pesquisador vinculado ao Research Center in Political Science and Administration (CICP).  
Doutorando em Contabilidade pela Universidade de Aveiro e Universidade do Minho em Portugal,  
Mestre em Contabilidade pela UNISINOS, São Leopoldo-RS (2012)  
Bacharel em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário La Salle (2004)  
Contador do IFRS – Campus Porto Alegre.  
[renatomonteir@gmail.com](mailto:renatomonteir@gmail.com)*

### **Cleber Augusto Pereira**

*Pesquisador vinculado ao Research Center in Political Science and Administration (CICP).  
Doutorando em Ciências da Administração pela Universidade do Minho em Portugal, Mestre em  
Inteligência Artificial pela UFMA, Maranhão (2010), Bacharel em Ciências Contábeis pela  
Universidade CEUMA, Maranhão (1999), Professor Assistente na UFMA, Maranhão.  
[kcleber@gmail.com](mailto:kcleber@gmail.com)*

### **Neimar Sousa Pinto Pereira**

*Doutoranda em Ciências Empresariais pela Universidade do Minho em Portugal, Mestre em  
Administração e Controladoria pela UFC, Ceará (2010), Bacharel em Ciências Contábeis pela  
Universidade CEUMA, Maranhão (2005), Professora Assistente na UFMA, Maranhão.  
[neimar.anjo@gmail.com](mailto:neimar.anjo@gmail.com)*

Este estudo busca descrever os estágios da administração pública no Brasil ao longo dos anos, nomeadamente a gestão pública patrimonialista, a burocrática e a nova gestão pública (NGP). O estudo é relevante, pois permitiu evidenciar características e problemas de cada etapa, bem como a razão de seu surgimento. Nota-se que cada etapa surge como um processo de busca de melhoria do anterior. O patrimonialismo tinha problemas de não diferenciação entre o público e o privado, a burocracia problemas de ineficiência e a nova gestão pública ao final surge na tentativa de aproximar a administração pública à necessidade das pessoas, além de promover uma aproximação entre as práticas do setor privado na busca por melhor desempenho. Este estudo parte de uma robusta revisão da literatura para permitir identificar e descrever com clareza estas etapas.

**Palavras-chave:** Patrimonialismo. Burocracia. Nova Gestão Pública.

## INTRODUÇÃO

Pesquisadores como Hood (1991) e (1995), Barberis (1998), Spathis & Ananiadis (2004), Mouritsen, Thorbjørnsen, Bukh, & Johansen (2004) Carvalho & Santiago (2009), Palermo, Cohen, Loan-Clarke & Mellahi (2010), afirmam que a administração do setor público, de um modo geral, vem passando por pressões da

sociedade para melhorar e qualificar sua gestão e para o aumento da transparência. A pressão por mais qualidade na gestão do setor público deu origem a uma nova filosofia de gestão denominada *New Public Management* – NPM, surgida na década de 1980 em países como Dinamarca, Austrália e Canadá. Conforme afirma Hood (1991, 1995), a NPM consiste em aplicar na esfera pública conceitos e técnicas de gestão desenvolvidas e utilizados com sucesso na iniciativa privada. No Brasil ficou conhecida como Nova Gestão Pública – NGP e seu objetivo principal é obter maior eficiência e efetividade no alcance dos objetivos das entidades públicas.

Os motivos da pressão por avanços na qualidade da gestão pública são muitos. Bliska & Vicente (2001), Araujo Neto, Freire, Fátima de Souza Rosano-penã, Carvalho, & Abreu (2013) descrevem como propulsores deste cenário as crises no petróleo ocorridas em 1973 e em 1979, gerando a crise fiscal do Estado que já não obtinha recursos suficientes para comportar seus gastos, atingindo o chamado estado de ingovernabilidade. A crise fiscal que acarretou em um crescente déficit público, também é apresentada como sendo responsável por este processo de modernização para outros autores como Hood (1995).

Dado este cenário de crise, desde 1980, países membros da *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD, como Austrália, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Holanda, Nova Zelândia, Noruega e Suécia passaram a direcionar sua gestão para a obtenção de melhores resultados. A experiência possibilitou aos organismos públicos desses países uma reformulação de sua postura administrativa culminando na remodelação de suas operações para melhor atingir o interesse da sociedade e com maior estabilidade financeira (Oecd, 2004).

O setor público brasileiro, passou por três fases distintas que podem ser considerados como estágios da administração pública, começando na chamada era Patrimonialista, depois a Burocrática, e no seu estágio atual a Nova Gestão Pública (NGP). Este estudo tem como objetivo descrever estas fases até o advento da NGP, por meio de uma robusta revisão da literatura em artigos publicados sobre a temática.

O estudo está organizado apresentando inicialmente o que é a administração Pública no contexto brasileiro para a seguir descrever os estágios pelos quais passou, aprofundando a abordagem sobre a nova gestão pública e a conclusão ao final do estudo.

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como forma de dar sustentação ao estudo e ampliar o entendimento que se tem sobre a Administração Pública em seu conjunto, faz-se pertinente entender o seu significado e funcionamento. O termo Administração Pública quando utilizado em letras maiúsculas representa o Estado agindo por meio de suas funções e exercendo atividades administrativas. Meirelles (1989, p. 78-79) define a diferença entre a Administração Privada e a Pública que é apresentada no Quadro 1.

**Quadro 1** - Administração Privada e Administração Pública

<b>Administrar</b>	Em sentido lato é gerir interesses, conforme a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheia.
<b>Administração Particular</b>	Gerir interesses, conforme a lei, a moral e a finalidade dos bens PARTICULARES entregues à guarda e conservação alheia, envolve interesses particulares.
<b>Administração Pública</b>	Gerir interesses, conforme a lei, a moral e a finalidade dos bens PÚBLICOS entregues à guarda e conservação alheia, envolve interesses públicos. Neste sentido, entende-se como gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

**Fonte:** Elaborado com base em Meirelles (1989).

No entender de Meirelles (1989), a Administração Pública é o conjunto de ações do Estado no objetivo de gerir, cumprindo as leis, a moral e a ética, além dos interesses da sociedade, sempre respeitando os interesses da coletividade. Enfim, são as ações que o Estado tem o dever e o direito de praticar.

A Administração Pública no Brasil deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Deve ser exercida por órgãos da administração direta, pelos órgãos da administração indireta e pelos órgãos da administração delegada. Tais princípios, norteadores da Administração Pública, são apresentados no Quadro 2.

**Quadro 2** - Princípios da Administração Pública

<b>Princípio</b>	<b>Entendimento</b>
<b>Legalidade</b>	Estrita obediência à lei; nenhum resultado poderá ser considerado bom, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência se executada à revelia da lei.
<b>Impessoalidade</b>	Não fazer acepção de pessoas. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. A cortesia, a rapidez no atendimento e a confiabilidade são requisitos dos serviços públicos e devem ser agregados a todos os usuários indistintamente. Em se tratando de organização pública, todos os seus usuários devem ser pessoas muito importantes.
<b>Moralidade</b>	Pautar a gestão pública por um código moral.

<b>Publicidade</b>	Ser transparente, dar publicidade aos fatos e aos dados. É uma forma eficaz de indução do controle social.
<b>Eficiência</b>	Fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custos de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

**Fonte:** Lima (2009).

Segundo Sothe e Scarpin (2009, p. 28) dentre os princípios estabelecidos pela constituição “a eficiência apresenta-se como fundamental para o cumprimento das funções atribuídas à administração pública”. Também, nos últimos anos, a publicidade dos atos públicos ganhou relevância com o advento de meios mais abrangentes de comunicação, como a rede mundial de computadores (Castro, 2011).

Percebe-se que a Administração Pública é o agente responsável por gerir os bens públicos no Brasil e deve realizar estas ações com fundamento nos Princípios Norteadores estabelecidos na Constituição Federal. No Brasil, esta administração passou por três períodos bem característicos e que não são excludentes entre si. Estes períodos ficaram conhecidos como o da administração patrimonialista, da burocrática e da gerencial. As características de um período anterior acabaram por contribuir para a formação do período seguinte (Bresser-Pereira, 1996). Tais períodos são tratados na sequência.

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA**

O patrimonialismo, como ficou conhecido o período da administração pública patrimonialista, era a forma de atuação dos detentores de poder na época das monarquias, característica dos Estados absolutistas europeus do século XVIII. Neste modelo, o patrimônio público e o privado eram confundidos. Conforme Bresser-Pereira (1996, p. 3), neste tipo de administração, “o Estado era entendido como propriedade do rei”. O autor ainda relata que a corrupção, o empreguismo e o nepotismo eram regras neste tipo de administração. A ética e a legalidade estavam em um segundo plano neste modelo de gestão.

Também para Campante (2003) o patrimonialismo é personalista e tende a desprezar a distinção entre as esferas privadas e públicas. Afirma que o poder pessoal e o interesse particular imperam nas decisões. A mesma visão é apontada por Martins (1997, p. 3) quando destaca que na época do Patrimonialismo prevalecia “o paternalismo e o

nepotismo que empregava os inúteis letrados, na prática do bacharelismo cujos critérios de seleção e provimento oscilavam entre o status, o parentesco e o favoritismo”. Verifica-se, segundo a ótica de Martins (1997), a falta de profissionalismo da gestão pública neste período.

A administração pública, nesta fase, era dominada por grupos que visavam à manutenção de seu poder, a garantia de seus interesses e a proteção mútua de seus pares. Esses grupos se aglutinavam no aparato estatal para defender seus interesses, em busca de recursos públicos para sua sobrevivência, construindo uma rede de apoio de lealdade política e preservação de lideranças. Esta face do patrimonialismo pode ser sentida ainda nos dias atuais (Abrucio, 2007).

Motta (2007) descreve que a gestão dos recursos públicos era voltada para atender demandas e necessidades de pequenos grupos particulares, aplicada na troca de favores, ficando em segundo plano o uso destes nas demandas e necessidades reais da comunidade, no referido período. Neste contexto, uma gestão econômica direcionada aos interesses da sociedade parece que inexistia neste período da administração pública nacional.

Costa (2008, p. 846) afirma que a reforma administrativa do Estado Novo foi o primeiro passo para superar o patrimonialismo classificando como “uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro.”. Na tentativa de combater as práticas de pessoalidade, a descentralização inadequada da gestão, a relação imoral entre o público e o privado surgiu a Administração Pública Burocrática que visava entre outras coisas estabelecer o sistema de mérito, separação entre o público e o privado, enfim construir uma administração mais racional e eficiente para o crescimento e desenvolvimento do país (Costa, 2008).

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA**

O segundo período pelo qual passou a administração pública brasileira foi o modelo de gestão burocrática, implantado no Brasil, durante o regime militar, nos anos 60, na tentativa de extinguir o modelo patrimonialista e avançar na profissionalização do serviço público (Bresser-Pereira, 1996). O modelo burocrático foi muito difundido no século XX, uma vez o Estado começou a exercer um papel social diferenciado, destinado a

atender as demandas da sociedade por saúde, educação, segurança, cultura, previdência e pesquisa científica.

Secchi (2009, p.350) destaca que o modelo burocrático weberiano é atribuído a Max Weber “por que o sociólogo alemão analisou e sintetizou suas principais características”. Ficou conhecido também na literatura inglesa como a *progressive public administration*, que induziu mudanças no setor público dos Estados Unidos, no século XIX e XX. Secchi (2009, p. 350) ainda afirma que “desde o século XVI o modelo burocrático já era bastante difundido nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa”.

No Brasil, a burocratização de seu sistema administrativo ocorreu de forma lenta e superficial nos seus primeiros 100 anos de história independente, mas teve seu auge e aceleração na Revolução de 1930 (COSTA, 2008). A estrutura estatal vigente estava corroída pelos vícios do patrimonialismo, assim, o Governo de Getúlio Vargas deu início tendo como objetivo: (1) estabelecer mecanismos de controle da crise econômica, resultante dos efeitos da Grande Depressão, iniciada em 1929, e subsidiariamente promover uma alavancagem industrial; e (2) promover a racionalização burocrática do serviço público, por meio da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle, notadamente nas áreas de pessoal, material e finanças (Costa, 2008).

Uma das características deste modelo retratadas por Secchi (2009, p. 351) é a impessoalidade das relações dos membros da organização, inclusive com o ambiente externo:

A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização.

Alguns dos problemas da administração burocrática considerados por Bliska e Vicente (2001) foram: (1) desperdício de recursos públicos; (2) desperdício das capacidades e competências dos servidores, com a inibição de seu potencial criativo; (3) distância entre a decisão e a ação, em prejuízo ao atendimento dos cidadãos.

Com efeito, o Estado foi estimulando o desenvolvimento de novos meios de gestão, dado que a administração pública burocrática não comprovou ser o sinônimo de eficiência que se esperava. Verificou-se, com o passar dos anos, que ela não garantia rapidez, qualidade e custo baixo dos serviços públicos, ficando conhecida como lenta e cara, além de pouco atender as demandas da população (Bresser-Pereira, 1996).

A busca pela nova configuração da gestão do setor público repercutiu na forma do movimento chamado Nova Gestão Pública, que surge como resposta às falhas do modelo burocrático-weberiano de gestão do Estado, que estava superado, tratado por Giacomo (2005, p.159) como “caracterizado pelo aumento da máquina pública pela falta de qualidade e ineficiência dos serviços”.

### **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL - NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP)**

Hood (1995) classificou a NPM como um programa que consiste em aplicar, na esfera pública, conceitos e técnicas desenvolvidos com sucesso na iniciativa privada, para obter uma maior eficiência e efetividade na conquista dos objetivos das entidades públicas. A NPM tem sido usada por os governos desde a década de 1980 para melhorar a eficiência do sector público e da qualidade de seus serviços, por meio da descentralização e aplicando competição, tratando os beneficiários dos serviços públicos como clientes (Paloma Sánchez; Elena; Castrillo, 2009).

Outros autores afirmam que desde o final da década de 1990, o setor público na Europa passou por uma reforma radical de sua gestão e organização as alterações tinham o objetivo de melhorar a eficiência, eficácia e responsabilização de todas as entidades do setor, incluindo universidades (Spathis; Ananiadis, 2004), (Agasisti; Arnaboldi; Azzone, 2008).

Para Giacomo (2005, p.160) a NPM tem como característica a “utilização intensa das práticas gerenciais com ênfase na eficácia, sem, contudo, perder de vista a função eminentemente pública do aparelho estatal”. O autor apresenta como pontos-chave da NPM: (1) a descentralização; (2) a delegação de autoridade; (3) um rígido controle sobre o desempenho; (4) a consideração da sociedade como consumidora.

Os princípios da NPM privilegiam a informação para a tomada de decisões e para a responsabilização, defendendo a introdução de instrumentos de gestão privada no

setor público, a flexibilização das estruturas, a descentralização do poder e da autonomia, a orientação para o cliente, a racionalização dos recursos, a medida de desempenho orientada para os *outputs* e *outcomes*, o conceito do *Value for Money*, sistemas contabilísticos onde é adotada a base do acréscimo, a integração da contabilidade financeira com a informação orçamental tradicional e a avaliação das entidades públicas por via de implementação de adequados sistemas de auditoria (HOOD, 1995).

Fábián (2010, p. 43-44) estabelece seis dimensões onde a NPM deve agir: (1) os governos devem se envolver com as funções mais importantes; (2) estrutura de serviço voltada e centrada no resultado organizacional; (3) os processos de gestão devem estar divididos de forma que cada etapa adicione valor à etapa anterior; (4) expansão da automação e informatização do setor público; (5) elementos competitivos devem ser aplicados ao setor público; e (6) gestão efetiva política e administrativamente.

Percebe-se a relevância das alterações promovidas pelos conceitos da NPM no setor público. Esta aproximada com a forma de administrar do setor privado introduziu uma maior preocupação com o desempenho do setor alinhado com a responsabilização dos gestores, com o controle social e com a transparência.

Graef (2010) enfatiza que, após a Constituição Federal de 1988, com as primeiras eleições diretas, o governo vigente à época promoveu uma série de reformas, contemplando: (1) abertura da economia ao capital externo; (2) desregulamentação do mercado; (3) desestatização; (4) abertura do mercado nacional; (5) tentativas de controle do processo inflacionário; (6) redução do tamanho do Estado; (7) uma política de redução do gasto público. Estas reformas colaboraram para o surgimento desta nova administração no âmbito nacional.

Segundo Bliska e Vicente (2001), um modelo de administração gerencial deve estar centrado na efetividade dos resultados da organização, nas ações do corpo funcional e diretivo, que devem fortalecer o cumprimento da missão institucional e, ainda, na valorização dos recursos públicos aplicados em cada atividade. Conforme destaca Lima (2009), desde 1995, os poderes executivos dos Estados e da União têm desenvolvido inovações em termos de gestão, alicerçada em dois pontos principais: (1) tornar a gestão pública mais voltada para o cidadão e para a sociedade do que para a burocracia; (2) aproximar a gestão pública das características da gestão contemporânea.

Na NGP, o cidadão passa a ser considerado como cliente. Objetiva-se atingir melhores níveis de eficiência e eficácia, com base na ética e transparência, com fundamento também na responsabilidade fiscal. Para Rezende (2002, p. 112), um dos relevantes fatores das recentes mudanças nos modelos de gestão pública centra-se na “necessidade contínua de lidar com problemas crônicos de eficiência, efetividade e eficácia na administração pública”. Nas últimas décadas do século XX, mais especificamente nos anos 80, desencadearam-se em diversos países os debates sobre a gestão pública contemporânea, com base na necessidade do Estado desenvolver um novo papel devido às novas demandas sociais oriundas das recentes crises financeiras (anos 70), de acordo com Marini (2002).

Vivia-se um esgotamento do modelo burocrático vigente, que tinha entre suas características a baixa qualidade do serviço prestado aos cidadãos. Conforme afirma Marini (2002), este processo de gerar estratégias para o rompimento deste antigo modelo foi denominada de *New Public Management* - NPM. Com início na Grã-Bretanha, ficou conhecida no Brasil como Nova Gestão Pública - NGP. O novo modelo de gestão proposto tem entre seus objetivos eliminar ou substituir procedimentos burocráticos que contribuam para a ineficiência do setor público, bem como incentivar a adoção pelos governos locais de métodos bem sucedidos na iniciativa privada, como a terceirização de serviços. Um dos efeitos dessa adoção foi a exclusão de alguns cargos e das carreiras de poderes, como os de faxineira, motorista, porteiros e copeiros, substituídos por contratos de terceirização.

Hood (1995) classificou a NPM como um programa que consiste em aplicar, na esfera pública, conceitos e técnicas desenvolvidos com sucesso na iniciativa privada, para obter uma maior eficiência e efetividade na conquista dos objetivos das entidades públicas. Giacomo (2005, p. 160) afirma que a NGP, a qual denomina APG - Administração Pública Gerencial, também tem como característica a “utilização intensa das práticas gerenciais com ênfase na eficácia, sem, contudo, perder de vista a função eminentemente pública do aparelho estatal”. O autor apresenta como pontos chave da NGP: (1) a descentralização; (2) a delegação de autoridade; (3) um rígido controle sobre o desempenho; (4) a consideração da sociedade como consumidora.

Fabián (2010, p. 43-44) estabelece seis dimensões onde a NPM deve agir: (1) os governos devem se envolver com as funções mais importantes; (2) estrutura de serviço voltada e centrada no resultado organizacional; (3) os processos de gestão devem estar

divididos de forma que cada etapa adicione valor à etapa anterior; (4) expansão da automação e informatização do setor público; (5) elementos competitivos devem ser aplicados ao setor público; e (6) gestão efetiva política e administrativamente.

Na América Latina, as mudanças no setor público também começaram a ocorrer de um modo geral. Marini (2002) apresenta um levantamento deste contexto em diversos países como Uruguai, Chile, Peru, Nicarágua, Argentina, Venezuela, Guatemala e México. Marini (2002) relata que, no Uruguai, as modificações iniciaram com medidas no sistema de seguridade social, na educação, no sistema político e na administração pública, principalmente, com alterações no orçamento público. Neste país, as reformas também estavam voltadas para a estrutura organizacional e o melhor atendimento dos usuários de serviços públicos.

No Chile, segundo Marini (2002), as mudanças tiveram por base o planejamento estratégico das ações de governo, além de acordos de modernização do Estado e tentativas de estabelecer indicadores e metodologias de avaliação de desempenho do setor público. Já no Peru as mudanças tinham como foco, além da melhoria da gestão como um todo, a construção de um Estado mais democrático, descentralizado e voltado para os serviços ao cidadão (Marini, 2002).

Na Argentina, o movimento teve início em 1983, quando foi criada a Secretaria da Função Pública. Posteriormente, em 1999, foi criada a Subsecretaria de Gestão Pública que desenvolveu um plano de modernização do Estado visando à implantação de um moderno sistema de gerência pública, para os organismos da Administração Nacional (Marini, 2002). O Quadro 3 sintetiza alguns objetivos das reformas deste movimento pela reforma gerencial dos países da América Latina.

**Quadros 3 - Objetivos da NPM em Países da América Latina**

Países	Objetivos
Uruguai	(1) Melhorar a eficiência, eficácia e impacto do gasto público (...); (2) Obter maior transparência, maior competitividade e eficiência nas aquisições públicas (...); (3) Disponibilizar informações sobre rendimentos dos funcionários públicos (...); (4) Aperfeiçoar as condições objetivas de trabalho por meio da disponibilização de informações sobre horas trabalhadas dos funcionários da Administração Central; (5) Implantar a administração eletrônica usando a tecnologia (...); (6) Desregulamentar por intermédio da implementação de mudanças, visando à redução de custos e à eliminação de restrições desnecessárias para cidadãos e empresas.
Chile	(1) econômica: orientada a fortalecer a capacidade reguladora do Estado a partir dos processos de privatização; (2) política: caracterizada pela transição de um Estado autoritário e centralizador na direção de um Estado democrático, participativo e descentralizado; (3) social: a partir de mudanças de um modelo frágil de provimento direto dos serviços sociais para um novo

	modelo que compartilha estas funções com o mercado e o terceiro setor. (4) gestão: orientada para a introdução de uma nova gerência pública baseada na qualidade e em resultados em substituição a uma burocracia formalista baseada somente na norma.
Peru	(1) a melhoria da prestação de serviços; (2) a criação de canais de participação cidadã; (3) descentralização e desconcentração; (4) uma gestão pública transparente e com equilíbrio fiscal (5) a qualificação dos servidores.
Argentina	(1) Transformações institucionais que tem entre suas características o compromisso com o cidadão e a gestão por resultados; (2) Transformações horizontais que tem foco no desenvolvimento do capital humano e na modernização dos sistemas administrativos.

**Fonte:** Elaborado com base em Marini (2002).

Os objetivos da NPM consolidam um novo panorama mundial de maior preocupação tanto de gestores como da sociedade em melhorar não só a imagem das instituições públicas como da gestão como um todo. Também visam incentivar o controle social por meio da instrumentalização de ferramentas de maior transparência e divulgação dos resultados e dos gastos públicos. Observando-se os objetivos da NPM, na América Latina, e a maneira como eles foram implantados, chama a atenção o alinhamento entre países como Uruguai, Chile e Peru nos aspectos norteadores da NPM voltados em especial para a redução de custos, aumento de eficiência e eficácia, ações de maior transparência e prestação de serviços de melhor qualidade. Nestes países, as mudanças são focadas não só nas suas estruturas internas, mas também dependem da participação ativa da própria sociedade para a conquista destes objetivos, como o maior controle e a efetiva transparência. Ao contrário da Argentina, que tem seus objetivos mais voltados para sua estrutura interna como qualificação do seu quadro funcional, mudanças na estrutura administrativa, assim como suas alterações, não tem um nível de incentivo à participação social como nos objetivos dos outros países apresentados no Quadro 3.

Conforme Sano e Abrucio (2008), as primeiras ideias de Nova Gestão Pública chegaram ao Brasil, no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Marini (2002) destaca que também, em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Este documento partia de um diagnóstico dos principais problemas da administração pública e propunha um novo modelo conceitual, dividido em quatro segmentos, conforme apresentado no Quadro 4.

**Quadro 4 - Segmentos Característicos da Ação do Plano Diretor**

Segmento	Orientação
Núcleo Estratégico	Definição de leis e de políticas públicas e cobrança de seu cumprimento.

Atividades Exclusivas	As que são indelegáveis e para seu exercício é necessário poder de Estado.
Atividades não Exclusivas	Aquelas de alta relevância em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais.
Produção de Bens e Serviços ao Mercado	Correspondem ao setor de infraestrutura onde atuam as empresas, portanto, com tendências à privatização.

**Fonte:** Elaborado com base em Marini (2002).

Uma das características do Plano Diretor foi estabelecer que no segmento estratégico do setor público é fundamental que as decisões sejam cumpridas conforme programadas. A efetividade é considerada como mais relevante do que a eficiência. O núcleo estratégico é fundamental para o cumprimento das ações, mas esta verificação só é possível utilizando os preceitos da administração burocrática (controles e processos) com a gestão gerencial no que tange ao cumprimento de metas. Nos segmentos de atividades exclusivas e não exclusivas, a prioridade se concentra na qualidade dos serviços prestados e nos custos incorridos nestas atividades, primando-se pela eficiência das ações, buscando uma otimização entre a qualidade e o custo dos serviços colocados à disposição do público altamente relacionados à gestão gerencial (Brasil, 1995).

No segmento da produção de bens e serviços, as empresas visam ao lucro mesmo que façam parte do aparelho do Estado. Este tipo de segmento deve possuir uma regulamentação rígida, pois, em muitos dos casos, fazem parte de monopólios. Como visam ao lucro estão focadas na administração gerencial. Destaca-se que a produção de bens e serviços com o uso do capital estatal só deve ser aplicado quando não existir capitais privados disponíveis (Brasil, 1995). A NPM no Brasil, segundo Sano e Abrucio (2008), consiste em três mecanismos essenciais, conforme apresentado no Quadro 5:

**Quadro 5 - Aspectos Principais da Nova Gestão Pública no Brasil**

Administração voltada para resultado	A gestão deve estar baseada em metas, indicadores e formas que possibilitem a cobrança dos gestores alicerçada na transparência das ações governamentais, que permitam o controle maior dos cidadãos e o uso de outros instrumentos de <i>accountability</i> .
Pluralidade Governamental	Pluralidade dos provedores de serviços públicos, possibilidade de estabelecer formas contratuais de gestão em estruturas estatais e entes públicos não estatais.
Flexibilização da Gestão Burocrática e aumento da responsabilização	Por meio do funcionamento efetivo dos mecanismos institucionais de controle.

**Fonte:** Elaborado com base em Sano e Abrucio (2008).

Os aspectos principais trazidos por Sano e Abrucio (2008) demonstram que a gestão deve estar voltada para cumprir metas aplicadas ao atendimento das necessidades da

população por meio da prestação de serviços de qualidade e, ainda, para a prestação de contas por meio da transparência efetiva das ações de governo, além de ampliar a estrutura estatal por meio da chamada descentralização dos serviços, utilizando contratos de gestão e parcerias públicas. Por fim, a flexibilização dos mecanismos burocráticos com o maior rigor no controle institucional.

Christensen e Laegrid (2006) apontam o surgimento de uma nova tendência de gestão no setor público, sendo uma segunda geração das reformas no setor, conhecido em inglês como *whole-of-government approach*, inicialmente, chamada de *joined-up government - JUG*. Este tipo de administração tem sido a tendência em países onde surgiu a NPM como o Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Os mesmos autores afirmam que este conceito foi introduzido inicialmente no governo de Tony Blair, em 1997, no Reino Unido, tendo como principal objetivo um melhor controle dos limites de ações do setor público, nos níveis administrativos e na área política. Conforme estes autores, as iniciativas para a Totalidade do Governo - TG, como ficou conhecida no Brasil, são reações às experiências negativas das reformas trazidas pela NPM, como a ineficiência no processo de delegação de serviços públicos e o excesso de divisão das organizações especializadas que prejudica o controle e a efetividade dos serviços.

As razões elencadas por Christensen e Laegrid (2006) para esta nova fase da gestão pública consistem: (1) no excesso de cargos e funções especializados sobrepostos; (2) em autoridades centradas em si mesmas; (3) na falta de cooperação e coordenação entre os órgãos; (4) na dificuldade de atingir a eficiência e a eficácia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública no Brasil passou por três fases distintas. Cabe destacar que não houve um rompimento entre as fases, mas sim um processo de evolução e busca por melhoria.

O patrimonialismo foi implantado no Brasil na época da colonização portuguesa, quando começou-se o processo de títulos de terras e poderes quase absolutos aos senhores de terra legou à posteridade uma prática político-administrativa em que o público e o privado não se distingue perante as autoridades. Assim, torna-se "natural"

desde o período colonial (1500 - 1822), perpassando pelo período Imperial (1822 - 1889) e chegando mesmo à República Velha (1889 - 1930) a confusão entre o público e o privado.

Na tentativa de uma resposta ao patrimonialismo, em especial combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, surgiu o modelo burocrático que tinha entre suas principais características a implantação de controles, processos, impessoalidade, formalismo, divisão de tarefas e obrigações, preocupação com a eficiência e regulação da hierarquia, profissionalização do servidor. As críticas à administração pública burocrática são muitas; dentre elas a separação do Estado e sociedade, pelo fato de os funcionários se concentrarem no controle e na garantia do poder do Estado. Em resumo, os atributos da administração pública burocrática poderiam ser representados pelo controle efetivo dos abusos. Os defeitos, por sua vez, seriam a ineficiência e a incapacidade de se voltarem para o serviço dos cidadãos como clientes.

O estágio atual da administração pública no Brasil é a NGP que tem no cidadão, no Estado do Bem Estar Social seu principal objetivo. Deseja-se com as práticas da NGP obter um melhor desempenho dos processos e dos resultados. Neste tipo de administração começa-se a implantar ferramentas e técnicas de gestão consagradas no setor privado. O cidadão é percebido como cliente do serviço público, que deseja serviços de qualidade. Nesta administração o incentivo a transparência e ao controle social é comum. Busca-se que desempenho seja o mais próximo do desejado pela sociedade.

## **THE REFORMS IN PUBLIC ADMINISTRATION OF BRAZIL: PATRIMONIALISM, BUREAUCRACY AND NEW PUBLIC MANAGEMENT**

**ABSTRACT:** This study aims to describe the stages of the government in Brazil over the years, including the patrimonial governance, bureaucratic and the new public management (NPM). The study is relevant because it has highlighted characteristics and problems of each stage, as well as the reason for their appearance. Note that each step appears as a search process of improving the previous one. Patrimonialism had problems of non-differentiation between the public and the private, bureaucracy problems of inefficiency and new public management at the end arises in trying to bring the government the need for people, and to promote a closer relationship between the practices of the private sector in the search for better performance. This study is part of a robust literature review to help identify and clearly describe these steps.

**Keywords:** Patrimonialism. Bureaucracy. New Public Management.

## REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*. 41(ed. Comemorativa) 67-86.

Agasisti, T.; Arnaboldi, M.; Azzone, G. (2008). Strategic management accounting in universities: the Italian experience. *Higher Education*, 55(1), 1–15. doi: 10.1007/s10734-006-9032-6.

Araujo Neto, L. M. *et al.* (2013). *Mensuração da eficiência na gestão pública portuguesa: uma análise envoltória de dados*. Uberlândia-MG: [s.n.], Disponível em: <http://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/89/89>.

Barberis, P. (1998). The New Public Management and a New Accountability. *Public Administration*. 76(1), 451–470. doi: 10.1111/1467-9299.00111.

Bliska, A. V.; Vicente, E. F. R. A. (2001). Administração Pública Gerencial. In: *Anais eletrônicos do VII Congresso Internacional de Custos*, Leon, Espanha, 4-6 junho 2001 (pp.1-18). Leon, Espanha: IIC. Disponível em: [http://www.intercostos.org/por/tp\\_congresos.php?id=654](http://www.intercostos.org/por/tp_congresos.php?id=654). Acesso em 20 dez. 2013.

Brasil. (1988). *Constituição Federal*. art. 225. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 mai. 2012.

Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília..

Bresser-Pereira, L. C. (1996). *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro/abril. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, Brasília.

Campante, R. G. (2003). O Patrimonialismo em Faiol e Weber e a Sociologia Brasileira. In: *Dados. Revista de Ciências Sociais*. 1(1), 153-193.

Carvalho, T.; Santiago, R. (2009). Gender as a “strategic action.” *Equal Opportunities International.*, 28(7), 609–622. doi: 10.1108/02610150910996434.

Castro, D. P. de. (2011). *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão 4th*. São Paulo: Atlas.

Christensen, T.; Laegrid, P. (eds) (2001). In: *New Public Management – The transformation of Ideas and Practice*. Aldershot, Ashgate.

Costa, F. L. da. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista da Administração*. 42(5), 829-874.

Fábian, A. (2010). New public management and what comes after. *Current Issues of Business and Law*. 5(1), 41-56. Escola Internacional de Direito e Negócios, Vilnius, Lituania.

Giacomo, W. A. D. (2005). O new public management no Canadá e a gestão pública contemporânea. *Interfaces Brasil/Canadá*. 5(5), 155-170.

Graef, A. (2010). Origens e fundamentos da carreira de Gestor Governamental. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. 9(1), 7-24. Jan/Jun.

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*. 69(1), 3–19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*. 20(2-3) 93-109, England, United Kingdom: Elsevier Science Ltd.

Lima, P. D. B. (2009). Perfil contemporâneo da capacidade de gestão dos órgãos e entidades da administração pública brasileira. In: *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahia, Brasil. Anais. Disponível em: [http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg7/anais/T11\\_0415\\_1616.pdf](http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg7/anais/T11_0415_1616.pdf). Acesso em: 10 jun. 2012.

Marini F. C. (2002). O contexto contemporâneo da gestão pública na América Latina. *Revista do Servidor Público*, ENAP, 53(4), 31-52.

Martins, H. F. F. (1997). *A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira*. In: Motta, F. C. P.; Caldas, M. P. (Orgs.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo, Atlas.

Meirelles, H. L. (1989). *Direito Administrativo Brasileiro*. 9th. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais.

Morais, L. de M.; Platt Neto, O. A. (2011). A reforma contábil promovida pelas NBCASP e o processo de convergência: implicações e perspectivas. In: Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Ciências Contábeis (ANPCONT). 5, Anais. Vitória: ANPCONT.

Motta, P. R. (2007). A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*. Edição Comemorativa, 87-96.

Mouritsen, J. et al. (2004). Intellectual capital and new public management. *The Learning Organization*., 11(4-5), 380–392. doi: 10.1108/09696470410538279.

OECD. (2004). Princípios da OECD de Governança Corporativa. *OECD*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>.

Palermo, O. A. *et al.* (2010). Implications of new public management and modernization on control. *International Journal of Public Sector Management.*, 23(6), 535–548. doi: 10.1108/09513551011069013.

Paloma Sánchez, M.; Elena, S.; Castrillo, R. (2009) Intellectual capital dynamics in universities: a reporting model. *Journal of Intellectual Capital*. 10(2), 307–324. doi: 10.1108/14691930910952687.

Rezende, J. M. P. (2002). Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC. *In: Educação e Sociedade*, Campinas-SP, 23(80), 108-135.

Sano, H.; Abrucio, F. L. (2008). Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. *ERA – Revista de Administração de Empresas*, 48(1), 64-80.

Secchi, L. (2004). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 43(2), 347-69.

Sothe, A.; Scarpin, J. E. (2010). Alteração do regime contábil no setor público: impactos nos indicadores fiscais dos municípios. *In: XIII Seminário de Administração*, USP, São Paulo.

Spathis, C.; Ananiadis, J. (2004). The accounting system and resource allocation reform in a public university. *International Journal of Educational Management*. 18(3), 196–204. doi: 10.1108/09513540410527194

## MODELOS EPISTEMOLÓGICOS CONTEMPORÂNEOS APLICADOS AO CAMPO DAS CIÊNCIAS EMPRESARIAIS

### **Cleber Augusto Pereira**

*Doutorando em Ciências da Administração pela Universidade do Minho (Portugal)*

*Mestre em Inteligência Artificial pela Universidade Federal do Maranhão (Brasil)*

*Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade do CEUMA (Brasil)*

*Professor Assistente com Dedicção Exclusiva na UFMA (Brasil)*

[kcleber@gmail.com](mailto:kcleber@gmail.com)

### **Neimar Sousa Pinto Pereira**

*Doutoranda em Ciências Empresariais pela Universidade do Minho (Portugal)*

*Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (Brasil)*

*Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade do CEUMA (Brasil)*

*Professora Assistente com Dedicção Exclusiva na UFMA (Brasil)*

[neimar.anjo@gmail.com](mailto:neimar.anjo@gmail.com)

### **Renato Pereira Monteiro**

*Doutorando em Contabilidade pela Universidade de Aveiro e Universidade do Minho (Portugal)*

*Mestre em Contabilidade pela UNISINOS, São Leopoldo-RS (Brasil)*

*Bacharel em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário La Salle (Brasil)*

*Contador do IFRS - Campus Porto Alegre (Brasil)*

[renatomonteir@gmail.com](mailto:renatomonteir@gmail.com)

O trabalho apresenta uma síntese dos modelos epistemológicos contemporâneos mais difundidos no século XX, avaliou-se as principais características individuais de cada modelo, sempre que possível traçando comentários comparativos e evolutivos do modelo em discussão em relação ao seu anterior. Embora baseado em uma revisão de literatura, o estudo busca associar as teorias da epistemologia com o campo de atuação das ciências empresariais. O desafio de escolha e aplicação de um modelo epistemológico contemporâneo no campo das ciências empresariais nos perseguiu desde o início deste trabalho. De forma geral, identificou-se que o campo das ciências empresariais pode se beneficiar das propostas epistemológicas como o Falsificacionismo de Popper, dos Paradigmas e Revoluções Científicas de Kuhn e dos Programas de Investigação de Lakatos.

**Palavras-chave:** Modelos epistemológicos contemporâneos. Modelo epistemológico pós-modernista. Ciências Empresariais.

## 1 INTRODUÇÃO

Percebe-se que a epistemologia pode ser considerada como o alicerce fundamental para a estrutura de estudos científicos. Santos (2004, p.129) afirma que nenhuma pesquisa pode ser desenvolvida sem a utilização de uma âncora epistemológica. Teoremas, axiomas, leis, princípios, postulados, dentre outros, são capazes de fomentar uma sustentação necessária à comprovação das hipóteses, ou das questões que orientam a

pesquisa. No entanto, o fenômeno ou o fato a ser pesquisado necessita de bases investigativas da literatura na área do saber em análise.

A abordagem epistemológica é indispensável em estudos sobre a cientificidade de determinada área de conhecimento, pois ela em si compõe a teoria do conhecimento. Este estudo aborda as epistemologias contemporâneas mais difundidas no século XX e a abordagem pós-modernista de Construcionismo Social.

Em relação aos modelos epistemológicos inicia-se uma explanação das objeções à visão comum da ciência, abordando a questão da indução, antes de adentrar na abordagem Popperiana sobre o Falsificacionismo, os Paradigmas e Revoluções Científicas de Kuhn, os Programas de Investigação Científica de Lakatos. Anarquismo Metodológico de Feyerabend e o Construcionismo Social de Gerber.

O objetivo do estudo é realizar uma revisão de literatura versando sobre as epistemologias do século XX. A pergunta de partida aplicada ao estudo é: Quais modelos epistemológicos podem apresentar características que permitam aplicá-los ao campo de estudo das Ciências Empresariais?

A metodologia do estudo procurou abordar as diferenças e evoluções das epistemologias sempre em relação às anteriores e, quando possível, tentando associar uma aplicação destas no campo das ciências empresariais. Para a gestão das referências bibliográficas foi utilizado o *software EndNote*.

## **2 MODELOS EPISTEMOLÓGICOS**

Apresenta-se nesta seção uma explanação das objeções à visão comum da ciência, abordando a questão da indução, em seguida adentra-se nas abordagens Popperiana sobre o Falsificacionismo, nos Paradigmas e Revoluções Científicas de Kuhn, nos Programas de Investigação Científica de Lakatos, no Anarquismo Metodológico de Feyerabend e o Construcionismo Social de Gerber.

### **2.1 Indutivismo**

O indutivismo pode ser considerado ciência, pois as leis científicas são retiradas do conjunto das observações por um processo possivelmente seguro e objetivo, denominado indução, que consiste na obtenção de proposições gerais, como as leis

científicas, desde proposições particulares, como os relatos observacionais, e, baseando-se em questões da experiência prévia, tendo assim uma concepção de senso comum da ciência que seja atualmente aceita.

De acordo com Ferreira (1998, p. 93), “Galileu foi o precursor desse método – indução experimental - através do qual se chega a uma lei geral por intermédio da observação de certo número de casos particulares até as leis e teorias”. No entanto, o método indutivo aborda que ao partir de premissas menores pode-se chegar à generalização.

Seguindo a fundamentação de um dos indutivistas, Chalmers (2003) explica que a ciência inicia com a observação, que transmite um certo alicerce seguro em função a qual conhecimento científico pode ser desenvolvido, ou seja, o conhecimento científico é construído e obtido no começo de proposições de observação por indução. Afirma que o método de indução é um tipo de raciocínio que limita a uma lista de afirmações singulares para uma afirmação universal, ou seja, transmite-nos do particular para o todo.

#### Quadro 1

Exemplo de Indutivismo adaptado de Chalmers (2003).

**“1. Todos os livros de anatomia são chatos.**

**2. Este livro é um livro de anatomia.**

**3. Este livro é chato”.**

Fonte: Adaptado de Chalmers (2003).

Observa-se no critério indutivo que (1) e (2) são premissas e (3) é a conclusão. Se (1) e (2) são verdadeiras, então (3) é verdadeira. Não é possível (3) ser falsa, uma vez que é dado que (1) e (2) são verdadeiras. Se (1) e (2) fossem verdadeiras e (3) fosse falsa, seria uma contradição. Essa é a característica-chave de uma dedução lógica válida. Se as premissas de uma dedução lógica válida são verdadeiras, então a conclusão deve ser verdadeira. No entanto, Chalmers (2003, p. 37) utiliza-se de uma ligeira modificação nas premissas de uma dedução não válida.

## Quadro 2

Exemplo de Indução no Campo das Ciências Empresariais.

**“1. Administração, Contabilidade e Economia são Ciências Sociais de potencial próprio.**

**2. Administração, Contabilidade e Economia são Ciências Empresariais.**

**3. Logo, todas as Ciências Empresariais são Ciências Sociais de potencial próprio”.**

Fonte: Elaborado pelos autores.

## 2.2 Falsificacionismo de Karl Popper

Karl Popper com suas objeções incisivas à concepção comum de ciência, revestida a uma roupagem do positivismo lógico, que foram levantadas em meados 1934, logo quando essa doutrina vivia o seu auge. O histórico de tais objeções é relevante, onde instalou-se um período de significativos avanços na filosofia da ciência, com o aperfeiçoamento e pela crítica da tese de Popper.

O filósofo Karl Popper, passou a ser mais conhecido pela sua defesa do falsificacionismo como um critério da distinção entre a ciência e a não-ciência e pela defesa da sociedade aberta. Popper idealizava de forma centralizada a substituição do empirismo justificacionista-indutivista da concepção tradicional por um empirismo não-justificacionista e não-indutivista, que ficou conhecido por falsificacionismo (Chibeni, 2004). Ele condena que as teorias científicas sejam desenvolvidas por um processo indutivo no decorrer de uma base empírica neutra, e sugere que elas têm um caráter completamente conjectural.

As teorias são idealizações criadas de maneira livre da mente, talhadas a encaixar-se tão bem de maneira possível ao conjunto de fenômenos de que tratam. Uma vez levantada uma teoria, ela deve ser rigorosamente testada por observações e experimentos. Se houver falha, deve ser sucintamente abolida e substituída por outra capaz de ser aprovada pelos testes em que a anterior falhou. Seguindo tal processo, a ciência progride por um processo de tentativa e erro, conjecturas e refutações. Segundo o Popper ressalta “aprendemos com nossos erros”, e logo traça um paralelo entre a evolução da ciência e a evolução das espécies, reportando-se à teoria de Darwin Wallace: “Nosso conhecimento consiste, em cada momento, daquelas hipóteses que mostraram sua adaptação, por terem até então sobrevivido em sua luta pela existência, uma luta competitiva que elimina as hipóteses não-adaptadas (Popper, 1972, p. 261).

Para Popper a cientificidade de uma teoria habita não em sua impossível prova desde uma base empírica, mas sim em sua refutabilidade. São estes exemplos preferidos de Popper de teorias irrefutáveis, e, portanto não-científicas: a astrologia, a psicanálise e o marxismo. Popper também recebeu críticas em questão de que uma teoria invalidada empiricamente pode não ser necessariamente inválida. No decorrer dos testes podem ocorrer problemas, assim como o pesquisador pode não fazer interpretação adequada dos resultados obtidos.

Utilizando do argumento de Popper para o campo da Administração, na intenção de avaliar a sua cientificidade, a pesquisa de Damke et al. (2011) realizada com o critério de demarcação científica em particular, afirma que um número expressivo de pesquisas em administração, excluindo-se os estudos de natureza indutivista, obedece aos critérios estabelecidos por Popper, uma vez que a metodologia estabelecida divulga: a identificação de um problema; a formulação de hipóteses – método dedutivo; e a corroboração ou a rejeição das hipóteses, ocorrendo, na última possibilidade, o desenvolvimento de novas teorias na administração.

Damke et al. (2011) afirma que um dos problemas ocorridos na administração é o atendimento ao critério de falseamento em se tratando do falsificacionismo ingênuo. Reporta que aparentemente é notório que teorias em administração não foram falseadas anteriormente, a exemplo da teoria clássica da administração. Os princípios gerais da administração de Fayol, por exemplo, poderiam ser falseados. Fayol contemplava, em seus estudos, que as organizações deveriam ser regidas por quatro princípios básicos: planejamento, organização, direção e controle. Apesar da efetiva contribuição de Fayol, ressalta-se que nem todas as empresas aplicam a exemplo do desenvolvimento de projetos de novos produtos e serviços em departamentos de Pesquisa e Desenvolvimento de empresas de alta tecnologia a rígida implementação dos princípios de Fayol, que poderiam inibir a criatividade e a produtividade dessas empresas. No entanto, na visão falsificacionista sofisticada, os princípios de Fayol não são descartados, mas melhorados, uma vez que não foi apresentada uma que a substitua.

Sob a ótica deste estudo, Damke et al. (2011), referindo-se ao falseamento sofisticado, afirma que desde que as teorias sejam passíveis de falseamento empírico, é possível serem julgadas científicas. Por este raciocínio, percebe-se que grande parte das teorias da administração atende a esse critério, desde que nas devidas proporções em

conformidade com os critérios de demarcação científica de Popper, a administração é uma ciência.

### **2.3 Paradigmas e Revoluções Científicas**

O que o homem vê depende não somente do que ele olha, mas também do que a sua prévia experiência de conceito visual o ensinou a ver (Kuhn, 1978).

A epistemologia proposta por Kuhn aponta críticas ao positivismo lógico na filosofia da ciência e à historiografia tradicional. Entende quando da ocorrência da observação que esta é antecedida por teorias, não podendo ser neutra pela questão de não ser possível fazer a separação entre os seus pressupostos teóricos e o percebido pela observação. De certa forma a proposta de Kuhn representa uma oposição à postura empirista-indutivista e apresenta-se a seguir os conceitos chave de sua teoria.

#### *Paradigma*

Para Kuhn o termo paradigma apresenta dois sentidos: um geral e um restrito. O primeiro foi empregado para designar todo o conjunto de compromissos de pesquisas de uma comunidade científica como crenças e valores de determinada comunidade. Kuhn utilizou a expressão “matriz disciplinar” para explicar o outro sentido: Disciplinar porque se refere a uma posse comum aos praticantes de uma disciplina particular; matriz porque é composta de elementos ordenados de várias espécies, cada um deles exigindo uma determinação mais pormenorizada (Kuhn, 1978, p. 226).

Alguns exemplos de paradigmas: mecânica de Newton, evolução darwiniana, teoria quântica, behaviorismo, psicanálise de Freud, economia marxista, dentre outros.

#### *Ciência Normal*

O resultado final de uma sequência de ciência extraordinária, separada por períodos de ciência normal, é o conjunto de instrumentos notavelmente ajustados que chamamos de conhecimento científico moderno (Kuhn, 1978).

A ciência normal é vista como tentativa de forçar a natureza a encaixar-se dentro de limites previamente estabelecidos e relativamente inflexíveis fornecidos pelo paradigma.

### *Revolução Científica*

Uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, que altera algumas das generalizações teóricas mais elementares do paradigma, bem como muitos de seus métodos e aplicações (Kuhn, 1978).

Entende-se por revolução científica o cenário em que decidir pela rejeição de determinado paradigma culminará de forma simultânea na aceitação de um novo, e que isto ocorrerá quando o anterior estiver passando por um período de crise.

### *Incomensurabilidade de Paradigmas*

Aqueles que propõem os paradigmas em competição estão sempre em desentendimento, mesmo que em pequena escala (Kuhn, 1978).

Sustentando a tese de que diferenças entre paradigmas sucessivos podem ser, ao mesmo tempo, necessárias e irreconciliáveis, Kuhn exemplificou com a substituição do paradigma newtoniano pelo relativístico.

O modelo de Kuhn trata o desenvolvimento da ciência historiando-o como uma série de períodos onde se fez ciência normal, entendendo-se que a comunidade científica seguia um paradigma. A interrupção destes períodos ocorre por revoluções científicas, que geraram crises e discussões quanto ao paradigma então dominante, levando à ruptura dos padrões até então dados como verdadeiros. Nesta transição o modelo de Kuhn defende a tese da incomensurabilidade de paradigmas ao realizar comparações com o paradigma anterior.

## **2.4 Programas de Investigação Científica**

Após inúmeras críticas à proposta de Popper, Lakatos propõe uma sub-classificação do Falsificacionismo baseada em sua evolução, classificando-o como Falsificacionismo Dogmático, Falsificacionismo Metodológico Ingênuo e, por último,

como Falsificacionismo Sofisticado. Embora realize a distinção das etapas de sua evolução, Lakatos completa que os dois últimos mantêm as ideias centrais que não dão conta da história real da ciência, já que para esta não só as refutações são importantes, mas também as corroborações que não são previstas na proposta de Popper (Chalmers, 2003).

### *O Programa de Pesquisa Científica*

Em uma análise mais ampla do desenvolvimento da ciência, Lakatos propõe um “Programa de Pesquisa Científica”, afirmando que as teorias não devem ser examinadas de forma isolada, e sim integradas numa sequência de teorias que compartilhem um “núcleo firme” comum. Este núcleo firme é composto por um conjunto de hipóteses consideradas fundamentais e, por sua vez, declarado irrefutável pela comunidade científica. Pode-se entender o programa como uma sucessão de teorias de mesma família que vão evoluindo a partir das teorias anteriores, mas preservando o núcleo firme. Para preservação do núcleo, ao seu redor criou-se o conceito de “cinturão protetor” que consiste em um conjunto de hipóteses auxiliares. Estas referem-se a condições iniciais da observação e podem ser modificadas ou substituídas para ajuste da teoria e dos resultados de experiências, afastando a possibilidade das hipóteses do núcleo serem refutadas (Chalmers, 2003).

As críticas de Lakatos à epistemologia de Popper permitiram uma proposta melhorada do falsificacionismo com o saneamento de algumas objeções ou limitações. Com a concepção dos Programas de Pesquisa Científica, propôs-se uma estrutura mais organizada para as teorias capaz de guiar futuras pesquisas através de programas progressistas.

Dentre as ideias de Lakatos a ciência é concebida como um processo de acumulação e conseguinte desenvolvimento, incluindo o aproveitamento de resultados prévios obtidos, assim ressalta a importância histórica do conhecimento.

### **2.5 Anarquismo epistemológico - Pluralismo metodológico**

A proposta de Feyerabend opõe-se à utilização da racionalidade científica como guia para pesquisa e critica a utilização de esquemas metodológicos, principalmente através da publicação de sua obra intitulada “Contra o método”.

A ideia de um método que contenha princípios firmes, imutáveis e absolutamente obrigatórios para conduzir os negócios da ciência depara com considerável dificuldade quando confrontada com os resultados da pesquisa histórica. Descobrimos, então, que não há uma única regra, ainda que plausível e solidamente fundada na epistemologia, que não seja violada em algum momento (Feyerabend, 2007).

O tema anarquismo passa a ser utilizado para delineamento da ciência em contraposição às propostas de abordagens mais estruturadas.

A ciência é um empreendimento essencialmente anárquico: o anarquismo teórico é mais humanitário e mais apto a estimular o progresso do que suas alternativas que apregoam a lei e ordem (Feyerabend, 2007).

Baseando-se sistematicamente na contradição de teorias e resultados experimentais já estabelecidos e no aumento do conteúdo empírico com a ajuda do princípio da proliferação, a proposta de Feyerabend baseou-se no heterodoxo e na proposição de ideias contrapostas.

Não há nenhuma ideia, por mais antiga e absurda, que não seja capaz de aperfeiçoar nosso conhecimento. Toda a história do pensamento é absorvida na ciência e utilizada para o aperfeiçoamento de cada teoria. E nem se rejeita a interferência política. Talvez ela seja necessária para superar o chauvinismo da ciência que resiste a alternativa ao status *quo* (Feyerabend, 2007).

Para Feyerabend a maior parte das pesquisas científicas não poderiam ter sido realizadas caso seguissem um método racional, prerrogando que o anarquismo deveria substituir o racionalismo e que o alcance do progresso intelectual só poderia ser alcançado enfatizando a criatividade e o desejo dos cientistas, e não o método.

A condição de consistência, que exige que hipóteses novas estejam de acordo com teorias aceitas, é desarrazoada, pois preserva a teoria mais antiga e não a melhor. Hipóteses contradizendo teorias bem confirmadas proporcionam-nos evidência que não pode ser obtida de nenhuma outra maneira. A proliferação de teorias é benéfica para a ciência, ao passo que a uniformidade prejudica seu poder crítico. A uniformidade também ameaça o livre desenvolvimento do indivíduo (Feyerabend, 2007).

Ao atacar o princípio da refutação de Popper, chegou a afirmar que Popper não admitiu o desenvolvimento de hipóteses alternativas que não tenham sido produzidas através da refutação de alguma teoria.

A ciência possui um completo sistema de crenças que são defendidas pelos cientistas. Feyerabend afirma que se a ciência precisa de um método científico este deve

ser o pluralismo metodológico, e que na prática científica o progresso acontece devido a métodos irracionais e não científicos, o denominado por ele de “Tudo Vale”.

## 2.6 Construcionismo Social

Diferentemente das perspectivas exogênica dos empiristas e da endogênica dos fenomenologistas, a proposta de Gergen merece destaque pela nova abordagem considerada pós-moderna, isto é, se de um lado os empiristas lógicos localizaram a fonte do conhecimento nos eventos do mundo real e o próprio conhecimento como cópia dos contornos deste espelhando-o como ele é, por outro lado, os fenomenologistas localizaram as origens do conhecimento como um processo interno ao organismo humano que abriga tendências inatas que possibilitam pensar, categorizar e processar informações. Pois, diferente da perspectiva do mundo em si, essas tendências são de importância capital na configuração do conhecimento (Gergen, 1985).

Alguns esforços por parte da psicologia clássica foram em vão na tentativa de unir as duas perspectivas. Na verdade o que prevaleceu foi o movimento pendular que deslocava a origem do conhecimento ora para o mundo externo, ora para o interno. (Gergen, 1985)

Segundo Gergen (1985) o foco deixa de ser no ambiente e passa a depender do processamento de informações do mundo como é conhecido e não como ele é. Restituindo assim, o conceito de realidade social no lugar de realidade física. Ganham ênfase também os conceitos de processo de comparação social, percepção motivada e dissonância cognitiva.

Ao buscar uma verdade objetiva, o pesquisador cognitivista denigre a importância dos mesmos processos que tenta elucidar e a base exogênica da atividade científica acaba minando a validade das teorias endogênicas deslocando novamente o foco do interno para o externo (Gergen, 1985).

As disputas contínuas e não resolvidas entre pensadores exogênicos e endogênicos demonstram uma incapacidade das teorias de resolver o dilema cartesiano de explicar como a matéria mental pode influenciar ou ditar diferentes movimentos corporais. Assim, ao invés de uma vez mais retomar o movimento de pêndulo, o construcionismo social se propõe ao desafio de transcender o dualismo tradicional sujeito-objeto a partir de

uma nova estrutura de análise baseada numa teoria alternativa do funcionamento e dos potenciais da ciência (Gergen, 1985).

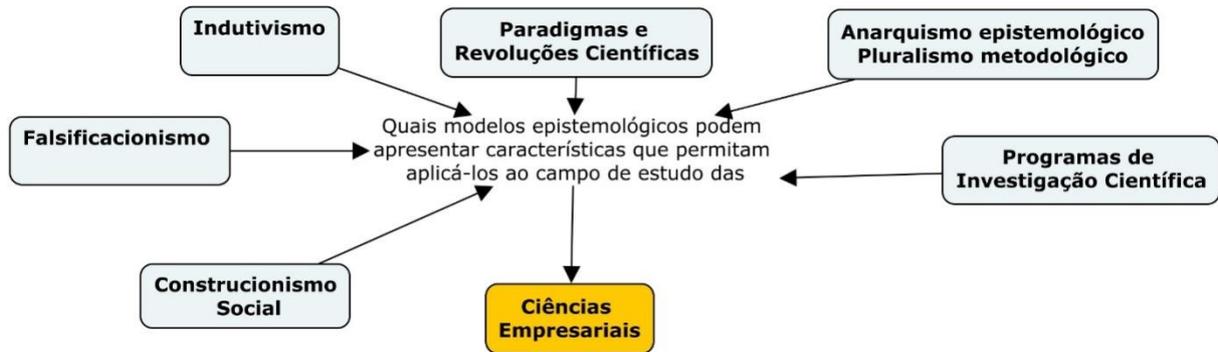
Este movimento, segundo Gergen (1985), inicia-se efetivamente quando se questiona o conceito de conhecimento como representação mental e se adota a visão de que o conhecimento não é algo que as pessoas possuem em algum lugar dentro da cabeça, mas sim algo que as pessoas fazem juntas através de práticas linguísticas que são atividades compartilhadas.

Por fim, Gergen (1985) afirma que o construcionismo social não oferece “a verdade através do método”. Ressalta que as ciências têm estado, em grande medida, encantadas pelo mito de que a aplicação assídua de um método rigoroso pode produzir fatos incontestáveis – como se o método empírico fosse algum tipo de moedor de carne no qual se produziria a verdade como salsichas. Contudo, como têm mostrado analistas como Quine, Taylor, Hanson e Feyerabend, tal encantamento tem um mérito duvidoso. A segurança previamente existente encontra-se sem fundamento seguro e para alguém que busque tal segurança, o construcionismo social dificilmente será palatável. Lembra ainda que esta abordagem não implica que o construcionismo descarte os métodos investigativos.

## **2.7 Modelo Conceptual da Revisão de Literatura**

As seções anteriores apresentaram a revisão de literatura do estudo e analisaram os modelos epistemológicos do Século XX: indução, Falsificacionismo, Paradigmas e Revoluções Científicas, Programas de Investigação Científica, Anarquismo Epistemológico ou Pluralismo Metodológico, e, Construcionismo Social.

Após a análise e com base na inter-relação entre a pergunta de partida do estudo, o objetivo e com base nos achados da revisão de literatura pôde ser desenhado o modelo conceptual da revisão de literatura apresentado na Figura 1.



**Figura 1** – Modelo Conceptual da Revisão de literatura.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

A próxima seção irá realizar uma discussão acerca da possível associação entre a área de conhecimento das ciências empresariais e os modelos epistemológicos anteriormente discutidos. Com base nesta discussão o modelo conceptual apresentado na Figura 1 poderá ser validado ou refutado.

### 3 APLICABILIDADE DA EPISTEMOLOGIA AO CAMPO DAS CIÊNCIAS EMPRESARIAIS

Inicia-se a definição do campo de Ciências Empresariais com a caracterização da ciência. Conforme os estudos de Figueiras (1973) esta área pode ser classificada como ciência real já que trata de objetos ou entidades existentes e, portanto, observáveis empiricamente. A terminologia comumente utilizada para as ciências reais é de ciências empíricas e experimentais.

Avançando-se na subclassificação das ciências empresariais, além de ciência real, esta pode ser, segundo Figueiras (1973) ser subclassificada como ciências sociais por, em sua lida, tratar de conhecer comportamento humano. Ainda pela questão de tratar de modificar ou configurar a realidade, também pode ser subclassificada como ciência aplicada.

O campo do conhecimento em ciências empresariais é pluridisciplinar, composto por outras ciências que convergem entre seu conhecimento. As áreas de administração, ciências contábeis, finanças, recursos humanos, produção e marketing, por exemplo, podem ser consideradas grandes áreas dentro das ciências empresariais e pelas suas características distintas acabam utilizando conceitos e teorias oriundas das áreas de economia, sociologia e psicologia (ver Figura 2).



**Figura 2** - Caracterização do campo das Ciências Empresariais.  
**Fonte:** Elaborado pelos autores.

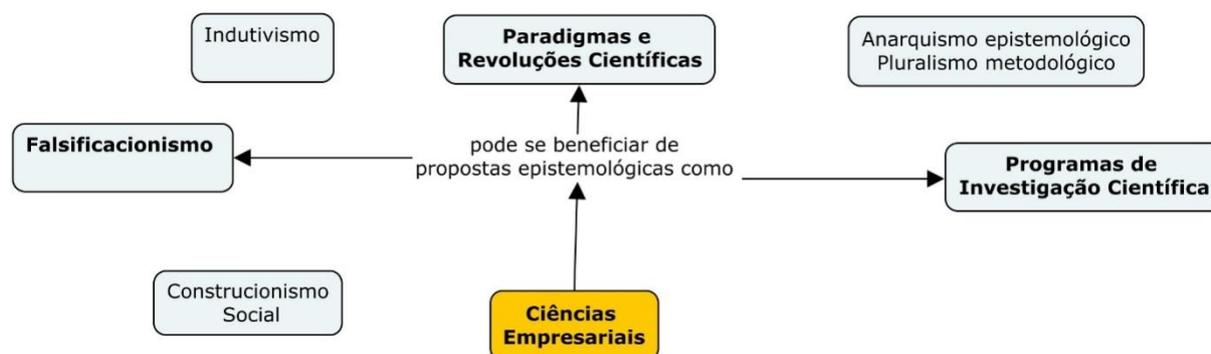
De forma geral o campo das ciências empresariais pode se beneficiar das propostas epistemológicas como o Falsificacionismo de Popper, dos Paradigmas e Revoluções Científicas de Kuhn e dos Programas de Investigação de Lakatos.

Acredita-se que fundamentalmente nas áreas de administração, ciências contábeis e finanças os modelos citados no parágrafo anterior podem beneficiar-se de seus pressupostos considerando-se que as inovações e novas metodologias comumente discutidas na área além de serem passíveis de serem falsificadas, normalmente buscam a determinação de padrões para sua eficiência e eficácia, isto posto, o avanço destas inclui ainda a definição de novas metodologias para avaliar a eficiência e eficácia das organizações. Ora, para estabelecimento de padrões, passa-se obrigatoriamente pelas fases de identificação do problema, formulação de hipóteses, utilização do método dedutivo e a consequente corroboração ou a rejeição das hipóteses previamente levantadas, com todos estes paradigmas o processo culmina no desenvolvimento de novas teorias a serem aplicadas na área.

Mais especificamente na área de marketing, acredita-se que o método de construtivismo social apresenta características mais inerentes para aderência a área, vez que na prática as ações não são tão dependentes de padrões como nas áreas de administração, contabilidade e finanças e não aderindo aos programas de investigação de Lakatos. A preocupação linguística do construtivismo social, em nosso ponto de vista, pode atender às necessidades de quebra de paradigmas, negando a questão de incomensurabilidade de paradigmas de Kuhn. Embora pareça a partir deste contexto que o marketing utilize-se da diversidade e contradição de teorias conforme o modelo de pluralismo metodológico de Feyerabend, acredita-se que o modelo com mais aderência a ele seja o construcionismo social pelas questões de compartilhamento da prática linguística para a construção do conhecimento e pela sua necessidade de adequação à realidade social.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentou uma revisão de literatura sobre as epistemologias do século XX, procurando associar as teorias da epistemologia com o campo de atuação das ciências empresariais. O desafio de escolha e aplicação de um ou mais modelos epistemológicos contemporâneos no campo das ciências empresariais nos perseguiu desde o início deste trabalho.



**Figura 3** - Inter-relação entre as Ciências Empresariais e os Modelos Epistemológicos do século XX.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Figura 3 demonstra, de forma visual, as possíveis associações entre os modelos epistemológicos discutidos e o campo de atuação das ciências empresariais.

Foi realizada discussão quanto à possibilidade de suas aplicabilidades ao campo das Ciências Empresariais e acredita-se que a contribuição deste estudo situa-se no enquadramento destas teorias à área gestão.

## CONTEMPORARY EPISTEMOLOGICAL MODELS APPLIED TO BUSINESS SCIENCES

**ABSTRACT:** The paper presents an overview of epistemological models treated in the course of epistemology and theory of knowledge management, we evaluated the main characteristics of each model, whenever possible comments comparative mapping and evolutionary model discussed in the previous. Although based on a literature review, the study tries to link the theories of epistemology with the playing field of business science. The challenge of choosing and applying a contemporary epistemological model in the field of science in business persecuted since the beginning of this work. In general, it was found that the field of business sciences can benefit from the epistemological proposals as Falsificationism Popper, of Paradigms and Revolutions Scientific Kuhn and Lakatos Research Programs.

**KEYWORDS:** Contemporary Epistemological Models. Postmodernist Epistemological Model. Business Sciences.

## REFERÊNCIAS

- Chalmers, A. (2003). *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?* 3ª ed.. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Chibeni, S. S. (2004). *O que é ciência*. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp.
- Damke, E. J. Walter, S. A., & Silva, E. D. d. (2011). A administração é uma ciência? Reflexões epistemológicas acerca de sua cientificidade. *Revista de Ciências da Administração*, vol. 12 (nº 28), 127-146.
- Ferreira, R. A. (1998). *A pesquisa científica nas ciências sociais: caracterização e procedimentos*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco.
- Feyerabend, P. (2007). *Contra o método*. São Paulo: UNESP.
- Figueiras, E. R. (1973). Metodologia de las ciencias sociales. *Revista española de la opinión pública*. Centro de Investigaciones Sociológicas, n. 34 (Oct.-Dec.), 119-151
- Gergen, K. J. (1985). The social constructionist movement in modern psychology. *American psychologist*, 40(3), 266-275. doi:10.1037/0003-066X.40.3.266.
- Kuhn, T. S. (1978). *A estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva.
- Popper, K. R. (1972). *Objective knowledge: An evolutionary approach*. Clarendon: Press Oxford.
- Santos, S. A. (2004). Existem Paradigmas em Administração? uma análise sobre o uso do conceito. In: Silvio Aparecido dos Santos; Perrotti Pietrangelo Pasquale. (Org.). *Fronteiras da Administração - teorias, aplicações e tendências*. 1 ed. Campinas: Akademika.

## REFORMA PSIQUIÁTRICA NO BRASIL: NOVO CENÁRIO PARA NOVOS SUJEITOS DE DIREITOS

Cilene Telis de Oliveira

*Aluna do 8º período do Curso Serviço Social  
Faculdade Novos Horizontes - Belo Horizonte/MG- Brasil*  
[cilenetelis@gmail.com](mailto:cilenetelis@gmail.com)

Juraci Alves Barbosa

*Aluna do 8º período do Curso Serviço Social  
Faculdade Novos Horizontes - Belo Horizonte/MG- Brasil.*  
[Juraci.servicosocial@gmail.com](mailto:Juraci.servicosocial@gmail.com)

Clairna Andresa Farinelli

*Docente do Curso de Serviço Social da Faculdade Novos Horizontes  
Graduada em Serviço Social, Pós-Graduada em Gestão de Programas e Projetos Sociais  
Mestre em Administração.  
Professora do Curso de Serviço Social da Faculdade Novos Horizontes*  
[Clairna.andresa@unihorizontes.br](mailto:Clairna.andresa@unihorizontes.br)

Nos últimos 20 anos, ocorreram mudanças significativas na maneira de lidar com o transtorno psíquico no Brasil. A partir de 2001, estabeleceu-se uma nova forma de tratamento, baseando-se na Lei da Reforma Psiquiátrica. Portanto, o artigo propõe averiguar os avanços da reforma psiquiátrica, bem como analisar a importância dos CAPS para a melhoria na qualidade do atendimento do doente mental enquanto sujeito de direitos. O estudo fundamentou-se em uma pesquisa bibliográfica e de campo realizada no SESAMES localizado na cidade de Sarzedo/MG. Ficou evidenciado que os avanços da Reforma Psiquiátrica no Brasil consistem realmente, em uma nova forma de direito e cuidado em saúde mental, o qual possibilita maior condição de cidadania aos sujeitos envolvidos.

**Palavras-chave:** Saúde Mental. Reforma Psiquiátrica. Cidadania

### INTRODUÇÃO

Nos últimos 20 anos, ocorreram mudanças significativas na maneira de lidar com pessoas com transtorno psíquico no Brasil. Poucas décadas atrás, o sistema central de acompanhamento desse tipo de clientela utilizava como forma de tratamento a internação em hospitais psiquiátricos. No entanto, este modelo de tratamento era muito criticado por grande parte dos atores envolvidos e, em função disso, houve modificações no sistema assistencial no que se refere à qualidade de internação direcionada ao tratamento psíquico.

A partir de 2001, estabeleceu-se uma nova forma de tratamento, baseando-se na Lei Federal 10.216/2001, que se refere à Reforma Psiquiátrica, a qual veio trazer um novo olhar para o sistema de tratamento clínico do transtorno mental no Brasil.

Dentre as mudanças trazidas pela Reforma Psiquiátrica, destaca-se a criação de uma rede psicossocial, a qual oferece o tratamento em serviços de base comunitária aos pacientes com transtornos mentais. Na tentativa de cumprir tais exigências e, como política, o governo confere aos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) o dispositivo estratégico para estabelecer tais mudanças. Assim, embora a lei não mencione os CAPS, seu texto estabelece as diretrizes fundamentais que os organiza.

Dentro do cenário da Reforma Psiquiátrica, este dispositivo tem uma importância fundamental, visto que vem substituir os serviços ofertados pelos hospitais psiquiátricos, marcados pela segregação social como meio de tratamento. Contrapondo a este tipo de tratamento, o CAPS estabelece uma nova forma de atendimento ao paciente com transtornos mentais, tendo como principal objetivo retirá-los do enclausuramento e do isolamento, dando-os uma nova chance de reinserção na sociedade por meio do acesso ao trabalho, lazer, exercício dos direitos civis e fortalecimento dos laços familiares e comunitários.

Diante do exposto, o objetivo geral deste estudo foi averiguar os avanços da reforma psiquiátrica para o transtorno mental no Brasil, bem como, analisar a importância dos CAPS para a melhoria na qualidade do atendimento do doente mental enquanto sujeito de direitos. Para isso, foram delimitados os seguintes objetivos específicos: desvelar o processo da reforma psiquiátrica no Brasil; apontar os principais avanços e desafios da reforma psiquiátrica na atenção a saúde mental; compreender os reflexos da reforma psiquiátrica no cuidado do doente mental enquanto sujeitos de direitos; identificar quais são as novas práticas utilizadas no tratamento da saúde mental; verificar o trabalho desenvolvido no CAPS e sua relação com as prerrogativas da Reforma Psiquiátrica; analisar os trabalhos desenvolvidos no CAPS e sua contribuição para inserção social dos usuários; e verificar se o trabalho desenvolvido nas oficinas terapêuticas serve como instrumento de reabilitação psicossocial.

A realização deste estudo tem relevância para a área acadêmica, por oferecer conhecimentos sobre uma temática que nos últimos anos vem ganhando bastante visibilidade. Para o contexto profissional sua importância dá-se ao fato de propiciar um contato direto com um espaço do mercado de trabalho do assistente social e outros afins,

que poderão contribuir para a garantia dos direitos das pessoas com transtornos mentais. Do ponto de vista social esse estudo traz conhecimentos que contribuiu para desmistificar o estigma da “loucura”, bem como adicionar elementos para compreensão dessa expressão da questão social.

Com o intuito de demonstrar como se constituiu o processo da Reforma Psiquiátrica no Brasil, este artigo está estruturado em cinco eixos. O primeiro refere-se à introdução, o segundo traz um breve histórico sobre a loucura, sua concepção como doença mental e concomitantemente sua apropriação pelo saber médico. Este eixo também apresenta a trajetória do processo histórico da Reforma Psiquiátrica no Brasil desde o seu início na década de 1970, a Reforma na atualidade, seus avanços e desafios. Este também discorre sobre a atuação do CAPS que, enquanto principal serviço substitutivo, busca manter o paciente que sofre de transtorno mental no convívio familiar e comunitário, sobre a cidadania como um processo de ruptura e de encontros que propicia o conhecimento da construção de um novo serviço em saúde mental, bem como um breve relato sobre as Oficinas Terapêuticas que atuam como um dispositivo de empoderamento para novos sujeitos de direitos. O terceiro eixo retrata os métodos que foram utilizados no processo investigativo. O quarto eixo discorre sobre a análise de dados. O artigo é encerrado com as reflexões tidas como considerações finais e a lista de bibliografias consultadas.

## **DESENVOLVIMENTO**

### **Antecedentes da Reforma Psiquiátrica: breve histórico sobre a loucura**

O fenômeno conhecido como loucura tem um longo registro na história da humanidade. Sua aparição está presente nas diversas sociedades, inclusive nas sociedades identificadas como primitivas. Durante muitos anos, lhe foram atribuídas várias caracterizações como: castigo dos Deuses, experiências trágicas de vida, como possessão por demônios, poderes sobrenaturais. Dependendo da sociedade e do contexto onde este fenômeno se manifestava, ele era considerado como uma experiência diferente de vida, ora apreciada, ora combatida (Bisneto, 2006).

Segundo Pereira (1982), na Grécia Antiga, de acordo com os conceitos religiosos, a loucura tinha o seu lugar inserido na sociedade, estes indivíduos com transtorno mental eram considerados emissários dos deuses, tidos como portadores de

poderes e que contribuiriam para o bem estar da sociedade. Sendo assim, estes indivíduos desfrutaram de liberdade no convívio social. Na idade Média, esse fenômeno sofreu bastante influência da Igreja Católica, assim como toda a sociedade, mesmo sem o estigma da loucura, eram consideradas pessoas com possessões demoníacas, as quais a igreja deveria controlar. Para Foucault (1978 p. 28) no início da Idade Média a loucura recebia uma explicação mística, a qual ele denomina de visão cósmica. No entanto, o autor salienta que, no final da Idade média é “atribuído um lugar a loucura na hierarquia dos vícios (...) a loucura, agora, conduz o coro alegre de todas as fraquezas humanas” passando a habitar no universo da moral.

No início da Idade Moderna, a civilização ocidental foi totalmente influenciada pela ascensão do pensamento racional. Foucault (1978) destaca que nesse período a loucura passou a ser considerada como uma falta de razão, um fenômeno negativo, fora da normalidade. Em meados do século XVII, destaca-se uma repentina mudança: o mundo da loucura passou a se tornar o mundo da exclusão. Foram criados em toda a Europa estabelecimentos para internação, os Hospitais Gerais. Entretanto, ainda segundo o autor, a internação não era apenas para os loucos, mas para todos os indivíduos que apresentavam comportamentos desviantes em relação à moral burguesa: mendigos, inválidos pobres, desempregados, portadores de doenças venéreas, libertinos etc. Este período ficou conhecido como a Grande Internação.

Com o advento da Idade Contemporânea, a loucura foi apropriada pelo discurso médico, ganhando um status de patologia mental. Em função disso, a internação adquiriu uma nova significação, tornando-se uma medida de caráter médico para tratamento. Do mesmo modo, a loucura também obteve uma nova concepção: tornou-se objeto do saber médico sendo concebida como “doença mental”. Neste período, a loucura já se associara ao estigma da periculosidade e os antigos estabelecimentos de internação passaram a abrigar somente os loucos (Foucault, 1975).

Para Schutel (2012) a concepção da loucura como doença mental teve início no final do século XVIII, quando o médico francês Philippe Pinel foi nomeado a médico chefe do Asilo de Bicêtre<sup>1</sup>. Neste asilo os loucos e criminosos eram tratados sem distinção, isolados e acorrentados. Foi trabalhando neste contexto que segundo a autora, Pinel realizou uma verdadeira revolução na teoria vigente sobre a loucura, passando a classificar

---

<sup>1</sup>Bicêtre é um hospital localizado ao sul de Paris, França. O Hospital construído em 1634 foi planejado como hospital militar. Foi utilizado como orfanato, prisão, asilo para doentes mentais e hospital.

e agrupar os transtornos mentais de acordo com os sinais e sintomas apresentados. Assim, foi possível separar os doentes mentais dos criminosos. Posteriormente, Pinel se dedicou a dar fim aos tratamentos brutais, substituindo-os por um tratamento cuja atitude era mais compreensiva, denominada por ele como “tratamento moral”. Segundo Birman (1978), citado por Schutel (2012, p. 17) “o tratamento moral era formulado como sendo um conjunto de medidas morais, que atuavam de modo direto sobre o espírito do alienado, primariamente sobre sua produção mental”.

Pinel, quando assumiu o Bicêtre, conseguiu libertar os doentes mentais das correntes. Entretanto, não os libertou dos asilos ou hospitais psiquiátricos, uma vez que estes continuaram isolados e trancafiados nos hospícios sob uma justificativa médica para tratamento. Ao contrário, Pinel, no desenvolvimento do seu trabalho, reforçou a necessidade de separação e reclusão dos loucos para tratamento (Schutel, 2012).

De acordo com Pereira (1982), no Brasil, em meados do Século XIX, foi concebida a assistência psiquiátrica pública. A sociedade desta época não se diferenciava da atual e definiam os indivíduos com transtorno mental como ameaça a segurança pública, sendo o recolhimento destes em hospitais e asilos a única forma de tratamento.

A partir do Século XX, granjearam-se outras formas e modelos de assistência aos indivíduos com transtorno mental, mediante as crescentes denúncias de violência sofridas pelos mesmos, o que acarreta na violação dos Direitos Humanos. A partir da década de 1970, emergiram-se movimentos visando à transformação da assistência psiquiátrica.

### **As Origens da Reforma Psiquiátrica no Brasil**

A Reforma Psiquiátrica no Brasil é um processo que surge a partir da conjuntura de redemocratização do país, no final da década de 1970. Tinha como fundamentos uma crítica conjuntural ao sistema nacional de saúde mental e, principalmente, uma crítica estrutural do saber das instituições psiquiátricas clássicas e do modelo asilar dos grandes hospitais psiquiátricos públicos, considerados como redutos dos marginalizados. Segundo Amarante (1995a), a Reforma Psiquiátrica brasileira deve ser compreendida como um processo social complexo, que abrange e implica a transformação das quatro dimensões essenciais do âmbito da saúde mental, sendo elas: a dimensão teórico-conceitual ou epistemológica, técnico assistencial, jurídico-política e socio-cultural.

A dimensão teórico-conceitual referida pelo autor, diz respeito à desconstrução dos saberes centrados no modelo biomédico e psiquiátrico tradicional, bem como a construção de um novo saber, um novo paradigma para o campo da saúde mental. A dimensão técnico-assistencial propõe a reorganização dos serviços em saúde mental, e a progressiva substituição do modelo tradicional hospitalocêntrico pelo tratamento em estabelecimentos extra-hospitalares no meio familiar e comunitário. A dimensão jurídico-política se refere à revisão das Leis e Portarias do Ministério da Saúde que regulamentam as ações em saúde mental, a fiscalização dos direitos das pessoas com transtorno mental e a participação popular. Por fim, a dimensão socio-cultural que implica a desconstrução do estigma da loucura construído historicamente pela sociedade. Faz-se necessário uma reflexão sobre o lugar social da loucura e dos loucos como parte constitutiva da sociedade (Amarante 1995a).

Para Yasui (2006, p 96), a Reforma Psiquiátrica é um processo social amplo que propõe:

[...] uma radical ruptura com o modelo asilar predominante, por meio, não só de um questionamento de seus conceitos, fundamentos e de suas práticas moldadas em uma questionável racionalidade científica, mas, principalmente, por meio da construção de novo paradigma científico, ético e político. É nesta ruptura que entendo o conceito de Reforma Psiquiátrica e não apenas no sentido de uma mudança de *locus* e de técnicas de cuidado e gestão de serviços de saúde mental.

Nesta perspectiva, Schutel (2012) explica que Reforma a Psiquiátrica brasileira visa o fechamento gradual dos leitos dos hospitais psiquiátricos, os quais são vistos como uma forma de exclusão social. Consiste numa série de modificações nas políticas públicas de saúde mental do Brasil. Nesse sentido, a Reforma é contra toda forma de aprisionamento, cerceamento da cidadania, liberdade e exercício de direitos. Tendo como principais propostas: a implementação de serviços substitutivos e extra-hospitalares, um trabalho realizado por multiprofissionais que propicie o rompimento com a soberania médica psiquiátrica e a implementação de estabelecimentos de atenção psicossocial objetivando a integração das pessoas com transtornos mentais a comunidade.

Segundo Amarante (1995a), o processo da Reforma Psiquiátrica no Brasil se divide em três momentos. O primeiro é o início da reforma, conhecido como a trajetória alternativa em 1978. Teve como marco principal a crise da Divisão Nacional de Saúde Mental (DINSAM). A “Crise da DINSAM” foi deflagrada após vir a público as denúncias de três médicos bolsistas que trabalhavam em hospitais psiquiátricos no Rio de Janeiro. Estas denúncias pautavam diversas irregularidades no sistema hospitalar como: falta de

recursos, condições precárias, situações de ameaças e violência contra funcionários e pacientes, agressões, estupros, maus-tratos, desaparecimentos e mortes não esclarecidas.

O segundo momento é o da trajetória sanitarista iniciada nos primeiros anos da década de 1980, onde uma parte considerável do movimento sanitarista e psiquiátrico começou a se incorporar ao aparelho do Estado. Tendo como resultado a “Cogestão Interministerial” entre o ministério da Saúde e da Assistência e Previdência Social (Amarante, 1995a).

O terceiro momento é o início da trajetória da desinstitucionalização ou da desconstrução/invenção. Tema que foi discutido na 1ª Conferencia Nacional de Saúde Mental (CNSM) em 1987. O objetivo dessa discussão era elaborar estratégias para transformar o sistema de saúde mental, desinstitucionalizar/desconstruir e construir no interior das instituições uma nova forma de lidar com a loucura e o sofrimento psíquico (Amarante, 1995a).

Para Amarante (1995b), o processo de desinstitucionalização é mais do que a simples desospitalização dos pacientes com transtornos mentais. Significa a desconstrução dos saberes técnicos centrados no conceito de doença, bem como, tratar o sujeito nas suas condições reais de vida, de forma que este possa se tornar um sujeito com autonomia, deixando de ser apenas um objeto do saber psiquiátrico. Dessa forma, o tratamento deixa de ser um espaço de violência, para se tornar um espaço de possibilidades concretas, de subjetividades e interação social.

A partir de 1987, surgem novos atores sociais no cenário das políticas de saúde mental, são associações de familiares, usuários e demais representantes da sociedade civil na luta do movimento antimanicomial. Esse clamor público veio a se consolidar no final desse mesmo ano, quando realizou-se o II Congresso Nacional do Movimento de Trabalhadores em Saúde Mental (MTSM) na cidade de Bauru no Estado de São Paulo, cujo lema era “por uma sociedade sem manicômios”. Este congresso procurou discutir propostas assistenciais norteadoras com o intuito de propiciar o rompimento com a prática da segregação, da violência institucional e com o modelo hegemônico médico centrado no saber técnico. Amarante (1995a p.82) detalha a importância desse Congresso.

Enfim, a nova etapa, inaugurada na 1ª CNSM e consolidada no Congresso de Bauru, repercutiu em muitos outros âmbitos: no modelo assistencial, na ação cultural e na ação jurídico-política. No âmbito do modelo assistencial, essa trajetória é marcada pelo surgimento de novas modalidades de atenção, que passaram a representar uma alternativa real ao modelo psiquiátrico tradicional.

Cabe destacar, que dentre os avanços desde período está à criação do primeiro Centro de Atenção Psicossocial Professor Luiz Rocha Cerqueira (CAPS) em São Paulo, que serviu de exemplo para transformação de muitos serviços de saúde em todo o país. E a criação do primeiro Núcleo de Atenção Psicossocial (NAPS) em 1989 no litoral paulista que funcionava vinte e quatro horas por dia, sete dias na semana, ofertava atendimento à crise, urgência e emergência, hospitalidade noturna e ações de reabilitação social (Amarante, 1995a).

O ano de 1989, também apresentou avanços significativos no campo jurídico-político foi apresentado um Projeto de Lei 3.657/89 do então deputado Paulo Delgado. Tal projeto regulamentava “os direitos do doente mental em relação ao tratamento e indicava-se a extinção progressiva dos manicômios públicos e privados, e sua substituição por outros recursos não manicomial de atendimento” (Amarante, 1995a p. 84).

A década de 1990, marca a fase de “institucionalização” da reforma, mudanças legislativas, jurídicas e administrativas foram realizadas para garantir a prática de novas formas terapêuticas. Entretanto, os avanços mais consistentes da Reforma Psiquiátrica no Brasil aconteceram a partir do ano 2000, quando um aparato normativo veio subsidiar as ações na construção de novas estruturas para substituir os hospitais psiquiátricos. Dentre as portarias publicadas pelo Ministério da Saúde destacam-se a 106 e 1.220 ambas de 2000, que estabelecem os serviços residenciais terapêuticos e a portaria 336/02 que instituiu a expansão dos CAPS. E após doze anos de tramitação no Congresso Nacional é sancionada a Lei 10.216/2001, mais conhecida como a “Lei da Reforma Psiquiátrica” que estabelece o fim dos manicômios, redireciona o modelo assistencial em saúde mental com a criação de serviços substitutivos na comunidade e regulamenta a internação psiquiátrica compulsória (Pitta, 2011).

### **Reforma Psiquiátrica na Atualidade Avanços e Desafios**

Embora a Reforma Psiquiátrica ainda esteja em seu processo de consolidação, pode-se considerar que ela vem alcançando seus objetivos, principalmente, no que se refere à criação de novos recursos extra-hospitalares e redução na internação asilar. Após a Reforma ter se consolidado como política do Sistema Único de Saúde (SUS) houve um significativo avanço na criação dos CAPS, controle e financiamento para o funcionamento de hospitais, os quais abriram vagas para pacientes psiquiátricos. Contudo, é preciso

salientar que a implementação dos CAPS no país não é linear, existem regiões que ainda não oferecem uma cobertura assistencial adequada como prevê o Ministério da Saúde (FONTE, 2011).

Pitta (2011) afirma a importância da Reforma Psiquiátrica na implementação de um novo sistema de cuidado mais humano, diferente do modelo tradicional do asilo confinante. Este novo tratamento permite que se trate o sujeito em sua existência, em sua vida real em contato com sua família e comunidade. Todavia, segundo Yasui (2006), mesmo a internação psiquiátrica esteja em declínio, essa medida ainda continua sendo a estratégia de tratamento de muitos profissionais e instituições.

Diante disso, ainda existem vários desafios a serem superados como a desconstrução do saber técnico do meio hospitalar para que este não seja transferido para os novos serviços substitutivos, a criação de políticas integradas entre as instâncias de governos estaduais e municipais para aumentar o seu grau de resolutividade. Outro desafio é quanto aos rumos que a radicalização do cuidado pode levar. O sujeito com transtornos mentais que antes era excluído da sociedade não pode amanhã se tornar em um objeto de políticas públicas (Pitta, 2011).

### **CAPS Como Serviço Substitutivo: um espaço para a cidadania**

O primeiro Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) no Brasil foi criado em São Paulo no ano de 1987. E desde então, este serviço tem sido indicado como a principal estratégia para consolidação da atenção psicossocial e substitutivo aos hospitais psiquiátricos. Reafirmando essa ideia, Yasui (2006 p. 107) destaca que a assistência em saúde mental tem como principal instrumento a implementação dos CAPS, que é uma política nacional, sendo este compreendido como “uma estratégia de transformação da assistência que se concretiza na organização de uma ampla rede de cuidados em saúde mental”. Dessa forma, o CAPS deve ser entendido como uma estratégia que possui infinitas formas de cuidado e que não se detém em apenas um local, correspondendo a um leque de possibilidades e alianças que abarca inúmeros serviços, vários atores e também cuidadores.

O mesmo autor defende que o CAPS pode ser pensado como uma junção de diversos projetos terapêuticos, que engloba o reconhecimento dos recursos bem como do território, da responsabilização, do acolhimento e de sua demanda. O Ministério da Saúde

traz diretrizes de normatização de ações de saúde mental para a população no âmbito do SUS onde a portaria 336/02 artigo 4º, define o CAPS como sendo o responsável por propagar uma rede de cuidados na área da saúde articulando novas formas de serviços em todas as modalidades CAPS (CAPS I, CAPS II, CAPSIII, CAPSi II e CAPSad II).

Considerando as modalidades CAPS, a Portaria 336/02 especifica sua atuação como um serviço ambulatorial diário, sendo o CAPS I responsável pela atenção psicossocial em municípios que possuem de 20.000 a 70.000 habitantes, cujos profissionais são formados em nível superior e desenvolvem projetos terapêuticos sob a orientação de um gestor; CAPS II é responsável pelo cadastro dos pacientes que usam medicamentos específicos para a saúde mental; CAPS III serviço de atenção psicossocial para municípios que possuem até 200.000 habitantes; CAPSi II serviço psicossocial desenvolvido para atender crianças e adolescentes sendo referência para uma população de até 200.000 habitantes; CAPSad II responsável pelo atendimento de pacientes decorrentes do uso de substâncias psicoativas instalado em municípios de até 70.000 habitantes (BRASIL, 2002).

Para Yasui (2006) o ato de cuidar direciona a humanização no tratamento a saúde mental, os profissionais dessa área são construtores de atos de cuidados que contribui para a formação de uma vida com mais dignidade para os usuários que sofrem de transtorno mental. Os atores envolvidos no ato de cuidar em saúde mental estão comprometidos com a dinâmica que divide o trabalho em responsabilidade e envolvimento com o outro que passa a ter a representação de sujeito e não mais de elemento de intervenção.

O cuidado em saúde significa que os envolvidos se preocupam e assumem um posicionamento de ocupação e de responsabilização com o sujeito, essa atitude representa uma total anulação epistemológica de suma importância que é o rompimento com racionalidade da medicina que prende e mecaniza conhecimentos e técnicas. De maneira que para Yasui (2006) o CAPS é utilizado como estratégia na construção de uma rede de cuidados e está diretamente associado ao tempo e ao lugar em que foi implantado.

As estratégias de intervenção aplicadas resultam na elaboração de projetos criados dentro dos parâmetros da diversidade. Estes são tecidos especificamente para a manutenção do cuidado e pelo respeito à vida com dignidade. A produção do cuidado através do encontro de subjetividade é uma visão de rompimento de práticas hegemônicas, é uma oportunidade de produzir afeto, encontros e mudanças. O cuidado deve ser praticado como uma produção de alegrias e de bem estar onde se deve potencializar a construção da

autonomia (Yasui, 2006).

Entretanto, é necessário evitar o assistencialismo, pois, o cuidado excessivo pode criar dependência por parte dos usuários, transformando-se em beneficência, gerando no sujeito a incapacidade de prover suas necessidades básicas. O cuidado deve se basear no sentido da solidariedade, consideração, admiração, na condição de que o outro pode aceitar ou não a assistência (Yasui, 2006).

### **Loucos por Cidadania Processo de Ruptura e de Encontros**

A temática da cidadania perpassa por elementos como questões que envolvem política, liberdade, igualdade para os homens e a divisão de direitos e deveres, que na maioria das sociedades servem como método civilizador. A Cidadania possui um fundo histórico que está sempre em movimento, não pelo fato de ditar regras de quem é ou não cidadão, mas sim por classificar quem tem direito a exercer a cidadania através de sua participação política, social e cultural, conceitos esses que estão interligados socialmente (Nascimento, 2009).

Conforme Nascimento (2009), o processo de cidadania como um reflexo do processo de inclusão e exclusão social, remete-se ao fato de se ter ou não direito, já que a cidadania no fim do século XIX começou a ser discutida pela sociedade sobre o seu real significado, de forma que Musse (2006) concorda com o autor afirmando que a cidadania é uma formação histórica ligada diretamente na aquisição dos direitos. Sendo que o direito para se alcançar a cidadania é proveniente da “proteção jurídica das liberdades individuais, denominados direitos de primeira dimensão, tais como a vida, a liberdade de ir e vir, a propriedade e vem ao longo dos anos agregando aos direitos individuais novos direitos, tais como os sociais.” (Musse 2006, p. 223 e 224).

Para Nascimento (2009) o que realmente importa é a desconstrução de possíveis impasses forjados no contexto histórico da cidadania de maneira que a desconstrução se torne construção de um novo cenário para inclusões, acesso e direitos igualitários. No entanto, para os indivíduos que sofrem de transtorno mental a cidadania sempre se remeteu a inserção social de forma que Musse (2006) vem corroborar com Nascimento (2009) na medida em que afirma que a loucura possui um *status* diferenciado remetendo o louco a um total desprovimento dos direitos intrinsecamente ligados aos conceitos de cidadania.

Para Musse (2006) ser cidadão então é um conjunto de direitos e deveres correlacionados com o indivíduo, com a sociedade e com o próprio Estado, como previsto na Lei 10216/2001 e quando se refere ao direito como um “consentimento informado, cientificar formalmente a pessoa, familiares ou responsáveis sobre os seus direitos, ser tratado com dignidade e respeito dentre outros”, em primeira instância são estas as questões que envolvem a autonomia do portador de transtorno mental (Musse 2006, p.158).

Para construir a cidadania na saúde mental, de acordo com Musse (2006), todos os envolvidos devem atentar para a promoção do bem estar do paciente através da confiabilidade gerando a beneficência, evitando atitudes de não maleficência, não agindo com imprudência ou negligência, tendo a equidade como fonte de um tratamento mais igualitário, onde pressupõe-se que o indivíduo portador de transtorno mental possa ter um espaço de construção de liberdade, com dignidade sem sofrer nenhum dano ou violação de seus direitos.

### **Oficinas Terapêuticas: empoderamento para novos sujeitos de direitos**

As oficinas terapêuticas formam um novo princípio de atendimento em saúde mental, que para Domingues (2009) representam claramente a progressão da luta antimanicomial, sendo que as atividades nelas desenvolvidas são frutos dos princípios da reforma psiquiátrica e do processo de desinstitucionalização que visa dissipar a ideia de que o louco deve ser excluído ou submetido a processos disciplinares.

Para Guerra (2004) as oficinas constituem a possibilidade de uma clínica expandida onde o cuidado do louco é efetivado através do respeito, do convívio e de sua permanência livre na sociedade, as ideias da autora vão ao encontro das assertivas de Campos (2005) onde afirma que as práticas das oficinas terapêuticas devem ser através de sua reiteração social.

Para Ribeiro (2004) as oficinas são dispositivos catalizadores do desenvolvimento psíquico dos usuários, manifestando-se de forma positiva no relacionamento com o outro, como um dispositivo catalizador de novos sentidos através da convivência própria, que beneficia a saúde mental já que possibilita a transformação e a autonomia do sujeito, propiciando uma melhor participação dos mesmos em suas famílias, na comunidade, na sociedade e na cultura onde o usuário está inserido, contribuindo

também para sua inclusão ou reinserção no mercado produtivo.

Colaborando com as ideias acima, Guerra (2004) ressalta que as práticas desenvolvidas nas oficinas terapêuticas permitem ao sujeito a construção de laços de cuidado consigo mesmo, de trabalho e de carinho com os outros. A autora afirma que o novo trabalho desenvolvido pelos profissionais na rede de atenção a saúde mental remete-se a oitiva e ao respeito ao louco e a criação de novos dispositivos na estratégia de atuação profissional.

Para Domingues (2009), o cuidado em saúde mental mediante as atividades das oficinas terapêuticas possibilita a reabilitação do paciente e conduz o tratamento através da construção da subjetividade de um modo contínuo que remete ao usuário um sentimento de confiança no mundo que o cerca.

## **METODOLOGIA**

O procedimento adotado neste estudo baseou-se na pesquisa bibliográfica e de campo, de caráter descritivo e abordagem quanti-qualitativa. O estudo empírico foi realizado no Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), localizado na cidade de Sarzedo em Minas Gerais, cujos sujeitos pesquisados foram os profissionais que trabalham junto aos pacientes na Oficina Terapêutica do Serviço de Saúde Mental de Sarzedo (SESAMES) nome fantasia do CAPS, sendo eles dois Psicólogos e uma Terapeuta Ocupacional. Também o trabalho de campo contemplou quatro familiares de usuários e três usuários participantes regulares da oficina terapêuticas do CAPS.

Como técnica de coleta de dados utilizou-se a observação, a entrevista e o formulário estruturado com apoio do gravador para registro das informações. Como técnica de análise dos dados utilizou-se para as informações quantitativas, os métodos de tabulação simples e para as informações qualitativas, utilizou-se os métodos de categorização, seleção de dados e, então, deu-se a interpretação dos resultados.

## **APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **Serviço de Saúde Mental de Sarzedo (SESAMES)**

O Serviço de Saúde Mental de Sarzedo (SESAMES) está localizado no

município de Sarzedo no Estado de Minas Gerais. O SESAMES corresponde ao CAPS I cuja atuação é fomentada pelo trabalho em rede com os demais setores da área da saúde do município. Foi criado em janeiro de 1999, e conta hoje com uma equipe composta de um Coordenador (Psicólogo), dois Psiquiatras, três Psicólogas, duas Auxiliares de Serviços Administrativos, uma Terapeuta Ocupacional, dois Vigias e uma Auxiliar de Serviços Gerais.

O SESAMES oportunizou o aprimoramento do atendimento psicossocial no município desenvolvendo atividades de ambulatório individual, terapias em grupo e visita domiciliar, através do trabalho em equipe interdisciplinar (equipe interna, equipes da ESF, UPA e Policlínica) e de eventos culturais que viabilizam a reinserção social.

Conforme dados coletados em campo, identificou-se que o SESAMES vem proporcionando formas alternativas de tratamento através de oficinas terapêuticas, que se utilizam da cultura, da expressão corporal da dança de forró e também do artesanato através de oficina de fios, pintura, tapeçaria e confecção de flores, como forma de inserção social de forma descentralizada e diversificada, atendendo de forma comunitária os seus usuários. Essa metodologia de atendimento corrobora com o referencial teórico apresentado, o qual mencionou que após a Reforma Psiquiátrica foram elaboradas novas formas de intervenção no tratamento de usuários portadores de transtornos mentais.

### **Inovações na Prática do Cuidado em Saúde Mental**

Domingues (2009) e Guerra (2004) retratam que as novas práticas perpassam pelas atividades desenvolvidas nas oficinas terapêuticas, as quais visam o cuidado das pessoas com doença mental através do respeito, do convívio e de sua permanência livre na sociedade. O atendimento extra-hospitalar no cuidado do transtorno mental, fica evidenciado nas linhas subsequentes através da entrevista 1 Coordenador e Psicólogo do SESAMES e da entrevista 2 Terapeuta Ocupacional ;

[...] é importante ressaltar que as oficinas terapêuticas já existiam antes da reforma psiquiátrica, contudo estas não visavam o empoderamento e nem a autonomia do sujeito (COORD./SESAMES, ENTREVISTA 1)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Roberto Eustáquio Righi Junior. Coordenador do SESAMES. Graduado em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Educação pela Universidade do Estado de Minas Gerais. Mestre pela Universidade de Edimburgo, com o mestrado revalidado em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais.

[...] por meio das oficinas os usuários começam a construir novos caminhos [...] eles começam a ser vistos de outra forma, em termos de autoestima, de senso de capacidade que o produto muitas vezes permite [...] o próprio passar pelo espaço terapêutico e ser recebido pela comunidade de outra maneira como alguém produtivo, antes improdutivo. (TO/ SESAMES, ENTREVISTA 2)<sup>3</sup>.

[...] sendo que o espaço do SESAMES é um dispositivo dentro de um “projeto terapêutico individual” ampliado dentro do CAPS. Juntamente e organicamente com consultas psiquiátricas, psicológicas, passeios etc. (COORD./SESAMES, ENTREVISTA 1)

Percebe-se que as atividades desenvolvidas nas oficinas terapêuticas proporcionam aos usuários que sofrem de transtornos mentais a interação com outros pacientes, o convívio com outras pessoas e o desenvolvimento de suas capacidades.

O atendimento no SESAMES é para usuários maiores de 18 anos, que possuem transtorno mental moderado ou grave não estáveis (psicoses e neuroses) o que possibilita a amenizar o nível de taxa de internação em hospitais psiquiátricos. O atendimento é de segunda as sextas feiras no período de 08:00 as 18:00 horas, através de consultas com a psiquiatria e a psicologia, e atividades em grupos nas oficinas terapêuticas que tem em média de 18 pacientes por oficina.

Schutel (2012), explica que a Reforma Psiquiátrica visa a implementação de estabelecimentos de atenção psicossocial objetivando a integração das pessoas com transtornos mentais a família e a comunidade. De acordo com falas abaixo:

[...] o CAPS veio contemplar na verdade um novo formato de pensamento político e social [...] agora a proposta não é mais para dentro, não é mais asilar, não é adoentar, pelo contrário é trazer de volta à família a comunidade [...] o lugar do paciente é junto da família, da comunidade [...] desde que trabalhe a sua autonomia [...] então o CAPS tem a proposta de reinserção desses usuários no convívio social e familiar (TO/ SESAMES, ENTREVISTA 2).

[...] Lembrando que a técnica de OT tem que se compatibilizar com teorias que possibilitem a ideia de liberdade e convivência na comunidade ampliada (COORD./SESAMES, ENTREVISTA 1).

#### Em concordância:

[...] CAPS é um serviço substitutivo, e ele é muito interessante porque ele preserva justamente isso a questão da cidadania do usuário, do portador de sofrimento mental ( PSIC/SESAMES, ENTREVISTA 3)<sup>4</sup>.

[...] e podem ser estratégia de aparecimentos de questões importantes que pelo

<sup>3</sup> Keila Márcia da Silva Santos. Terapeuta Ocupacional do SESAMES. Graduada em Terapia Ocupacional – Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>4</sup>Joice Cristina Matos. Graduada em Psicologia – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Gestão de Pessoas.

tempo não podem ser trabalhadas em consultórios (COORD./SESAMES, ENTREVISTA 1).

As falas da entrevista 1 reafirmam as ideias do autor Yasui (2006) que explica que o CAPS é o serviço que tem sido indicado como principal estratégia para o cuidado na atenção psicossocial. De forma que ficou constatado em campo que o SESAMES desenvolve suas atividades mediante as diretrizes do CAPS I, e vem articulando inúmeras formas de cuidado em saúde mental.

De acordo com Ribeiro (2004) o trabalho desenvolvido nas oficinas terapêuticas propicia o desenvolvimento psíquico dos usuários, possibilitando a transformação e a autonomia do sujeito, corroborando com Ribeiro (2004) a entrevista 3 relata sobre as oficinas terapêuticas e posteriormente a entrevista 1 discorre também sobre o assunto.

[...] são utilizadas para empoderar os pacientes [...] você vê os pacientes tendo uma melhora considerável aparente. Por que na oficina eles fazem dois tipos de trabalho, o desenvolvimento da atividade em si e a terapia de grupo, que dependendo do paciente tem mais repercussão do que se ele estivesse no consultório [...] no grupo são falas de muitos, e não algo pessoal [...] distraídos eles falam mais e isso ajuda no tratamento. A oficina terapêutica é uma intervenção concreta, por que através da atividade que o paciente desenvolve tanto o profissional quanto o paciente pode analisar os limites, possibilidades e potencialidades das ações (PSIC/SESAMES, ENTREVISTA 3).

[...] É de suma importância lembrar que empoderamento anda junto com maior responsabilização e autonomia dos usuários COORD. /SESAMES, ENTREVISTA 1).

As falas que se seguem são de usuários portadores de transtorno mental que participam das oficinas de forró e de artesanato. Mediante os resultados dos dados coletados foi possível constatar que a dança lhes proporciona uma sensação de liberdade, bem como o artesanato devolve a autonomia e o bem estar. As oficinas são a oportunidade de entretenimento, comunicação e expressão. De maneira que:

[...] pra mim é muito importante estar aqui [...] no começo estava com uma forte depressão, acreditava que os meus problemas não teriam fim [...] aqui tenho momentos felizes e tento aproveitar o máximo que puder [...] gosto do forró, basta ouvir o forró que começo a dançar (USUÁRIO 1 /SESAMES, ENTREVISTA 4).

A inconstância emocional perturba as relações afetivas e familiares, ocasionando ao portador de transtorno mental a perda do padrão de regras impostos pela sociedade e o resultado são conflitos familiares. Diante das novas formas de tratamento, as oficinas terapêuticas de dança trazem inovações na interlocução social, através da dança o

usuário sente tranquilidade e liberdade, sendo que antes da oficina estes assumiam uma postura retraída e isolada.

[...] aqui fico mais calmo, em casa me sinto agitado [...] eu gosto da musica, sei que tenho problemas, aqui tem outros com problemas, aí me conformo [...] sabe acho que ficar doente incomoda (USUÁRIO2 /SESAMES, ENTREVISTA 5).

Venho pra cá, tem dias que desenho ou faço bordado igual a esse aqui com linha [...] sonho toda noite, essa noite eles subiram na telha sabe, homens e mulheres bebendo, fumando, tinha musica, eu tava na laje só olhando [...] acordo assustado, antes ficava nervoso uma neura [...] agora tomo remédio de dia e de noite [...] toda noite é só deitar e tenho pesadelo agora sei que é sonho (USUÁRIO 3 /SESAMES, ENTREVISTA 6).

A família do usuário que sofre de transtorno mental em sua grande maioria apresentou ter a doença como um fator emocional que traz mudanças nos valores e no sentido de viver e ver a vida, a doença traz instabilidade emocional e fragiliza as relações. O SESAMES tem em sua proposta de atuação, o trabalho com grupos de familiares dos usuários, buscando dar suporte as relações intrafamiliares. Contudo, foi possível perceber em campo que a presença das famílias dos usuários se manifesta de forma incipiente e quando presentes não compreendem ou não aceitam o transtorno mental como ficou evidenciado nas falas abaixo:

[...] nós gostaríamos mesmo que tivesse como deixar ele internado, pra ele era bem melhor [...] veja outro dia mesmo sofreu um acidente, por isso seria bom deixar internado pro bem dele assim ele ficava mais quieto [...] ele não pode morar com a gente, ele mora sozinho, temos crianças em casa, meninas de 2 e 10 anos, imagina colocar ele no nosso apartamento [...] amamos ele demais (FAMILIAR 4 /SESAMES, ENTREVISTA 7).

[...] tem momentos em que conviver ficou difícil, minha mãe tem dia que fica impossível, o SESAMES é bom pra ela, tem artesanato, tem dança [...] já chamei ela de louca varias vezes [...] ela já tomou vários remédios pra morrer, fez tanta loucura [...] já falei que o melhor pra ela é fica com os loucos [...] mas na hora da raiva é assim mesmo, né? (FAMILIAR 5 /SESAMES, ENTREVISTA 8).

A busca para ter direitos torna-se uma tarefa árdua, é importante se ter o cuidado de não infantilizar o usuário ou ressaltar que ele é incapaz, essa situação também ocorre com as famílias participativas que acompanham a evolução do tratamento, como evidenciado nas entrevistas 9 e 10.

[...] ela tem 34 anos, tentamos fazer de tudo para ela ter uma vida normal, ela vai na padaria sozinha, quando tem vontade até cozinha [...] quando não tem oficina, nossa, ela fica nervosa, briga, tem vezes que até chora [...] ela melhorou muito depois da oficina [...] superprotegemos ela, as vezes infantilizamos, eu sei que isso é errado ( FAMILIAR DO USUÁRIO 6 SESAMES, ENTREVISTA 9).

Quero o melhor pro meu pai [...] cuido dele [...] em casa ele não faz nada, coitado, ele não dá conta e o melhor deixar ele quietinho, também ele não tem mais idade [...] ele vai na oficina, mas prefiro ele em casa comigo [...] a vida dele é ótima (FAMILIAR DO USUÁRIO 7/SESAMES, ENTREVISTA 10).

A cidadania é a busca direta pela aquisição de se ter direitos, de forma que em campo foi possível evidenciar que o SESAMES vem atuando como catalizador da autonomia dos usuários que sofrem de transtorno mental possibilitando a eles o empoderamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indivíduos com transtornos mentais ao longo da história da humanidade sempre foram alvos de discriminação e exclusão social, viviam em situações de abandono, humilhações e isolamento. Muitos eram retirados do convívio da sociedade e internados em manicômios passando a viver em condições subumanas. O que levavam os mesmos a margem da sociedade.

A partir da promulgação da Lei 10.216/2001 mais conhecida como “Lei da Reforma Psiquiátrica”, foi instituída uma nova forma de assistência em saúde mental visando à reintegração familiar e comunitária. Tal Reforma representou um avanço no cuidado em saúde mental, propondo uma nova forma de atendimento em atenção psicossocial, utilizando como principal fonte de estratégia o CAPS, sendo este um serviço substitutivo aos hospitais psiquiátricos, o qual possui inúmeras possibilidades de cuidado por meio de projetos de cunho terapêutico.

O SESAMES corresponde ao CAPS I, e vem atuando de forma harmônica como recomendado na Lei 10.216, atendendo de forma comunitária os seus usuários, desenvolvendo um serviço em saúde mental de forma descentralizada e diversificada, proporcionando formas alternativas de tratamento através de oficinas terapêuticas, que se utilizam da cultura através da dança de forró e do artesanato como forma de inserção social.

A pesquisa realizada no SESAMES verificou-se que os usuários que possuem transtorno mental recebem do CAPS um tratamento humanizado envolvendo profissionais da área da saúde, cuidadores e outros atores. Contudo, observou-se que grande parte dos familiares se apresentam de forma incipiente no cuidado do paciente que possui transtorno mental, visto que, muitas famílias tem dificuldades de reconhecer e aceitar a doença, o que acarreta a instabilidade emocional no convívio familiar.

Observou-se também que as oficinas terapêuticas desenvolvidas pelo Sesames

têm como objetivo o empoderamento do sujeito, o resgate de sua autonomia e a possibilidade de exercer seus direitos civis. Constatou-se que após o ingresso destes usuários nas oficinas terapêuticas de dança de forró e artesanato, os mesmos passam a assumir uma postura ativa, uma vez que as oficinas terapêuticas funcionam como catalisadores da construção e percepção dos usuários enquanto indivíduos.

Dessa forma, ficou evidenciado que avanços da Reforma Psiquiátrica para o doente mental no Brasil consistem realmente em uma nova forma de cuidado em saúde mental, o qual possibilita o resgate dos vínculos familiares e sociais. Nesse contexto o CAPS se traduz como um serviço fundamental o qual abre um leque de possibilidades para concretude desse resgate de cidadania, forjando um novo cenário para novos sujeitos de direitos.

## **PSYCHIATRIC REFORM IN BRAZIL: NEW SCENARIO FOR NEW RIGHTS SUBJECT**

**ABSTRACT** Over the past 20 years, there have been significant changes in the manner of dealing with mental disorders in Brazil. Since 2001, it has been established a new form of treatment, based on the Law of the Psychiatric Reform. Therefore, this article proposes to ascertain the progress of the psychiatric reform, and to evaluate the importance of CAPS to improve the quality of care of the mentally ill as a subject of rights. The study was based on a literature and field research conducted in SESAMES located in the city Sarzedo/MG. It was evident that advances in psychiatric reform in Brazil actually consists of new rights in mental health care, which enables higher condition of citizenship to the subjects involved.

**Keywords:** Mental Health. Psychiatric Reform .citizenship

## **REFERÊNCIAS**

Amarante, P. (org) (1995a). *Loucos Pela Vida: a trajetória da Reforma Psiquiátrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Amarante, P. (1995b). *Novos Sujeitos, Novos Direitos: o debate em torno da Reforma Psiquiátrica no Brasil*. Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, 11 (3):Jul/Set.491-494.

Bisneto, J. A.(2006). *Serviço Social e Saúde Mental: uma análise institucional da prática*. 3. ed. São Paulo: Cortez.

Brasil (2004). Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção a Saúde. Departamento de

Ações Paragramáticas Estratégicas. *Saúde mental no SUS: os centros de atenção psicossocial*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.86p.

Brasil (2002). Ministério da Saúde. *Portaria nº 336 de 19 de fevereiro de 2002*. Disponível em: [http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/legislacao/arquivo/39\\_Portaria\\_336\\_de\\_19\\_02\\_2002.pdf](http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/legislacao/arquivo/39_Portaria_336_de_19_02_2002.pdf). Acesso em: 26 set. 2014.

Campos, F. N. (2005). *Contribuições das Oficinas Terapêuticas de Teatro na Reabilitação Psicossocial de Usuários de um CAPS de Uberlândia-MG*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia. MG. Brasil.

Domingues, M. A.(2009). *A Psicanálise e a Arte: A construção de ofícios Terapêuticos em Saúde Mental*. Uberlândia. Disponível em<[http://www.btdt.ufu.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=2602](http://www.btdt.ufu.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2602)>. Acesso em 06. Set. 2014.

Foucault, M. (1975). *Doença Mental e Psicologia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro

Foucault, M. (1978). *História da loucura* (J. Coelho, Trad.). São Paulo: Perspectiva.

Guerra, A. M. C. (2004). Oficinas em saúde menta: percurso de uma história, fundamentos de uma prática. In:C.M. Costa & A. C.Figueirido (org.) *Oficinas Terapêuticas em saúde mental: sujeito, produção e cidadania*.Rio de Janeiro. Contra Capa livraria

Musse, L. B. (2006). *Políticas Públicas em Saúde Mental no Brasil na perspectiva do Biodireito*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011773.pdf>>. Acesso em 01 Set. 2014.

Nascimento, R. C. do (2009). *Loucura e Cidadania: Avanços e Impasses da Reforma Psiquiátrica Brasileira*. Rio de Janeiro. Disponível em:<<http://www.posgraduacao.o.iesc.ufrj.br/media/tese/1368465279.pdf>>. Acesso em: 01.Set.2014

Pereira, J. F. (1982). *O que é loucura*. 10. Ed. São Paulo: Brasiliense.

Pitta, A. M. F. (2011) Um balanço da reforma psiquiátrica brasileira: instituições, atores e políticas. *Ciênc. saúde coletiva*. Rio de Janeiro, v.16, n.12, p. 4579-4589. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n12/02.pdf>>. Acesso em: 22. Jul. 2014.

Ribeiro, R. C. F. (2004). Oficinas e redes sociais na reabilitação psicossocial. In C. M. Costa & A. C.Figueirido (orgs). *Oficinas terapêuticas em saúde mental: Sujeito, produção e cidadania*. Rio de Janeiro, p.105-116.

Schutel, T. A. A. (2012). *Serviço Social e Saúde Mental: análise de artigos apresentados nos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Serviço Social*. 2012. 100 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina- Centro Sócio Econômico- Departamento de Serviço Social. Florianópolis.

Yasui, S. (2006). *Rupturas e encontros: desafios da reforma psiquiátrica brasileira*. 2006. 208p. Tese (Doutorado em Ciências na Área de Saúde). Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz – ENSP – FIOCRUZ. Rio de Janeiro.