



Estudos de
Administração e
Sociedade



DIREITOS

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

Permite-se a reprodução desde que citada a fonte.

DISPONIBILIDADE

A Revista Estudos de Administração e Sociedade está disponível em:

<http://revistaeas.uff.br>

CATÁLOGO

Revista Estudos de Administração e Sociedade–v. 10,n.2,(2025)–Niterói
Universidade Federal Fluminense,2017

Frequência: Semestral

ISSN: 2525-9261

INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL

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

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

INFORMAÇÕES DA EDIÇÃO ATUAL

Sigla e Nome do Periódico	Cidade de Edição	Volume(Edição Atual)	Número(Edição Atual)	Ano (Edição Atual)
EAS – Revista Estudos de Administração e Sociedade	Niterói/Rio de Janeiro	v.10	n.2	Jul.Dez/2025

EDITOR-CHEFE

SÉRGIO DE SOUSA MONTALVÃO

EDITOR DA SEÇÃO: ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS
CO-EDITORA JANAÍNA MACHADO SIMÕES

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

CLÁUDIO ROBERTO MARQUES GURGEL
CO-EDITORA DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA

COORDENADORES EDITORIAIS

FÁBIO LOUREDO
LILIANE MAGALHÃES GIRARDIN PIMENTEL FURTADO

ASSISTENTES EDITORIAIS

THIAGO CORREIA COUFAL
NATÁLIA DE VASCONCELLOS CECCOPIERI SANTOS

**COORDENADORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM ADMINISTRAÇÃO – PPGAd UFF**

ANA RAQUEL COELHO DA ROCHA

COMITÊ EDITORIAL

- Prof. Antonio de Araujo Freitas Junior, Fundação Getulio Vargas - FGV, Brazil
- Prof. Bianor Scelza Cavalcanti, Fundação Getulio Vargas – FGV
- Prof. Cláudia Souza Passador, FEARP/USP, Brazil
- Prof. Claudio Marques Gurgel, UFF - Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Clezio Saldanha dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil
- Prof. Elvia Mirian Cavalcanti Fadul, Universidade Salvador - UNIFACS, Brazil
- Prof. Fernando de Souza Coelho, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), Brazil
- Prof. Florence Pinot de Villechenon, ESCP Europe, France
- Prof. Francisco César Pinto da Fonseca, Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Brazil
- Prof. Frederico Lustosa da Costa, Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis., Brazil
- Prof. Freddy Mariñez Navarro, El Colegio de Jalisco, Mexico
- Prof. Javier Jasso Villazul, Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México.
- Prof. Joel de Lima Pereira Castro Junior, Programa de Pós-graduação em Administração - PPGAd / Universidade Federal Fluminense – UFF (In memorian)
- Prof. José Antonio Gomes de Pinho, Escola de Administração/UFBA, Brazil
- Prof. José Walkimar de Mesquita Carneiro, Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Juan Mozzicafreddo -ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal (In memorian)
- Prof. Maria Arlete Duarte de Araújo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte -UFRN, Brazil
- Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira, Universidade Federal de Viçosa
- Prof. Paulo Emílio Matos Martins, Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Paulo Roberto de Mendonça Motta, Fundação Getulio Vargas/EBAPE
- Prof. Rodrigo de Souza Filho, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF
- Prof. Sergio Azevedo Fonseca, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho -Unesp, Brazil
- Prof. Sonia Maria Fleury Teixeira, Fundação Oswaldo Cruz, Brazil

SUMÁRIO – TABLA DE CONTENIDOS –CONTENTS

Editorial: Tensões e contradições na Administração Pública - um mosaico crítico

- pp. 01 – 03

Sérgio de Sousa Montavão

A qualidade no atendimento ao usuário SUS a partir de dados do Projeto Paciente Seguro do PROADI-SUS – uma revisão de escopo

- pp. 04 – 23

Maria Cristina Peres da Silva

Mariana de Freitas Dewes

(Des)regulando as barcas: a atuação da Agetransp na fiscalização do transporte aquaviário fluminense

- pp. 24 – 55

Vitor Yoshihara Miano

Frederico Lustosa da Costa

A teoria da delimitação dos sistemas sociais e sua missão social

- pp. 56 – 87

Leandro Theodoro Guedes

Trabalho digital remoto: desafios e perspectivas para as universidades públicas.

- pp. 88 – 116

Catharina Marinho Meirelles

Julio Carlos Figueiredo

Dennis Pietrobom Lessa

Claudenir dos Santos Pereira

EDITORIAL

Tensões e contradições na Administração

O novo número da Revista Estudos de Administração e Sociedade chega aos nossos leitores e leitoras em um momento de profundas transformações e desafios para a gestão das organizações brasileiras. Vivemos um tempo em que a busca por eficiência e o avanço tecnológico muitas vezes colidem com a necessidade de humanização, participação social e proteção aos direitos laborais. Os quatro artigos que formam este número da revista compõem um mosaico crítico sobre como as organizações públicas e privadas se transformam diante das pressões contemporâneas.

Pela ordem das submissões, abrimos esta edição com o artigo "A qualidade no atendimento ao usuário SUS a partir de dados do Projeto Paciente Seguro do PROADI-SUS – uma revisão de escopo". O estudo mapeia como parcerias estratégicas, como o PROADI-SUS, buscam elevar a maturidade da segurança do paciente. O achado mais contundente das autoras reside na lacuna da "gestão participativa". O texto revela que, apesar do refinamento técnico e processual, a participação efetiva do paciente nas decisões sobre o seu próprio cuidado e a comunicação entre os diferentes níveis da administração ainda são gargalos significativos. Esta pesquisa nos alerta que a qualidade técnica, por si só, é insuficiente se não houver um diálogo genuíno entre gestores, profissionais e usuários.

O artigo seguinte, intitulado "(Des)regulando as barcas: a atuação da Agetransp na fiscalização do transporte aquaviário fluminense", aborda um tema sensível para a população do estado do Rio de Janeiro. Utilizando a Teoria da Agência como lente analítica, os autores expõem as fragilidades da agência reguladora dos transportes públicos concedidos no exercício de seu papel

fiscalizador. O estudo evidencia omissões que comprometem a modicidade tarifária e a qualidade do transporte, punindo diretamente os que dependem do modal aquaviário. Trata-se de uma contribuição para o debate sobre como o desenho institucional e as assimetrias de informação podem esvaziar a função regulatória do Estado, favorecendo interesses privados em detrimento da coletividade.

O artigo seguinte, intitulado "A teoria da delimitação dos sistemas sociais e sua missão social", é um convite ao pensamento de Alberto Guerreiro Ramos. Em um momento de hegemonia neoliberal, o autor resgata a ideia da racionalidade substantiva e a necessidade de "delimitar" o mercado. O texto apresenta a proposta de Guerreiro Ramos como uma resposta à falência dos métodos de gestão centrados estritamente na reprodução do capital. Ao sugerir o disciplinamento do mercado pela política e a criação de enclaves onde o indivíduo possa exercer sua autonomia e racionalidade, o artigo oferece uma base epistemológica para questionarmos as patologias organizacionais discutidas nos demais textos. A missão social da administração, aqui, é reafirmada como um projeto emancipatório.

O texto de encerramento traz um olhar para as mutações no mundo do trabalho dentro da própria universidade. O artigo "Trabalho digital remoto: desafios e perspectivas para as universidades públicas" foca na realidade dos servidores Técnico-Administrativos da Universidade Federal Fluminense (UFF) e outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Sob o referencial do materialismo histórico-dialético, o estudo analisa como a digitalização e a implementação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) têm reconfigurado as relações laborais. Embora a tecnologia seja apresentada como ferramenta de eficiência, os resultados apontam para uma intensificação da carga de trabalho, alienação e precarização. É uma provocação necessária sobre como as novas formas de controle digital podem exacerbar desigualdades e minar o bem-estar dos trabalhadores e trabalhadoras que fazem a educação pública brasileira.

Ao percorrermos as páginas destes artigos, para além da sua diversidade teórico-metodológica, percebe-se um fio condutor que une as quatro pesquisas: a

tensão entre a racionalidade técnica, e sua materialização em dispositivos legais e organizacionais, e a necessidade de uma gestão que responda às demandas da coletividade. Seja na saúde, no transporte ou no teletrabalho, o que está em jogo é o papel das organizações como garantidoras de direitos em uma sociedade complexa.

Boas leituras.

Sérgio de Sousa Montalvão
Editor-chefe da Revista Estudos de Administração e Sociedade

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

A qualidade no atendimento ao usuário SUS a partir de dados do Projeto Paciente Seguro do PROADI-SUS – uma revisão de escopo

Nome: Maria Cristina Peres da Silva¹

Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre

e-mail: mariaperes@ufcspa.edu.br

Nome: Mariana de Freitas Dewes²

Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre

e-mail: marianadewes@ufcspa.edu.br

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo mapear e analisar informações sobre os impactos das ações no atendimento ao usuário do Sistema Único de Saúde a partir do Projeto Paciente Seguro do PROADI-SUS. Para embasar a pesquisa, o referencial teórico discorre sobre processos em saúde, qualidade do cuidado e gestão de tecnologias em saúde. Trata-se de uma revisão de escopo, cuja realização da pesquisa ocorreu entre outubro de 2023 e janeiro de 2024, abrangendo publicações dos últimos 10 anos, nas bases de dados Biblioteca Virtual em Saúde, U.S. National Library of Medicine, Science Direct, Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde, EBSCO, Scientific Electronic Library Online, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e Google Acadêmico. Após a seleção, seis estudos que tratavam do Projeto Paciente Seguro foram incluídos para análise. A análise revelou a preocupação em desenvolver metodologias para avaliar a maturidade da segurança do paciente e consolidar práticas na rotina de atendimento. Entretanto, identificaram-se lacunas importantes, notadamente quanto à participação efetiva do paciente nas decisões sobre o próprio cuidado, e a falta de comunicação e alinhamento entre profissionais da assistência, gestores e alta administração.

Palavras-chave: PROADI-SUS. Projeto Paciente Seguro. Segurança do Paciente. Qualidade do Cuidado.

ABSTRACT

The present study aims to map and analyze information about the impacts of actions on user care in the Unified Health System based on the PROADI-SUS Safe Patient Project. To support the research, the theoretical framework discusses health processes, quality of care and management of health technologies. This is a scoping review, the research carried out between October 2023 and January 2024, covering publications from the last 10 years, in the databases Virtual Health Library, U.S. National Library of Medicine, Science Direct, Latin American and Caribbean Literature in Health Sciences, EBSCO, Scientific Electronic Library Online, CAPES Theses and Dissertations Catalog and Google Scholar. After selection, six studies that dealt with the Safe Patient Project were included for analysis. The analysis revealed the concern in developing methodologies to assess the maturity of patient safety and consolidate

¹ Mestranda do PPG-TIG (Programa de Pós-Graduação em Tecnologias da Informação e Gestão em Saúde) - UFCSPA (andamento). Bacharel em Administração (2005) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

² Docente permanente do PPG-TIG (Programa de Pós-Graduação em Tecnologias da Informação e Gestão em Saúde) - UFCSPA desde 2015. Doutora (2012), mestre (2005) e bacharel em Administração (2001) pela UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

practices in routine care. However, important gaps were identified, notably regarding the patient's effective participation in decisions about their own care, and the lack of communication and alignment between care professionals, managers and senior management.

Keywords: PROADI-SUS. Safe Patient Project. Patient Safety. Care Quality.

[Submetido em 31-10-2024 – Aceito em: 10-12-2025 – Publicado em: 22-12-2025]

Introdução

O Programa Nacional de Segurança do Paciente (PNSP), instituído em abril de 2013 pelo Ministério da Saúde (MS), visa contribuir para a melhoria do cuidado, priorizando a segurança do paciente em estabelecimentos de saúde, em consonância com a agenda da Organização Mundial da Saúde (OMS). Embora o Sistema Único de Saúde (SUS) tenha avançado, o PNSP reconhece que a qualidade do cuidado ainda apresenta problemas e que as ações não atingem níveis satisfatórios (Brasil, 2014). Neste contexto, e com o objetivo de materializar as metas do PNSP, o Projeto Paciente Seguro foi desenvolvido em novembro de 2016, no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (PROADI-SUS). O PROADI-SUS é um programa do Governo Federal que concede isenções fiscais a hospitais privados de excelência, em troca da execução de projetos que beneficiem o SUS. O Projeto Paciente Seguro é, portanto, uma das ações do PROADI-SUS com foco em promover práticas seguras, prevenir incidentes e desenvolver processos colaborativos de segurança do paciente, com a consolidação de metodologias para mensuração de indicadores. Objetivamente, o Projeto atua na correta higiene das mãos e na redução de lesões por pressão e quedas de pacientes (Brasil, 2017).

Estudos sobre o Projeto Paciente Seguro têm sido publicados, em sua maioria, descrevendo a forma como as ações são executadas nas instituições públicas de saúde. Entretanto, é crucial mapear e analisar estudos que evidenciem a contribuição científica real do Projeto para a qualificação do cuidado no SUS, dada a utilização de recursos públicos via isenções fiscais na parceria entre o Governo Federal e hospitais privados (Brasil, 2017).

Desta forma, a presente revisão de escopo busca mapear e analisar as informações sobre os impactos das ações no atendimento ao usuário do Sistema Único de Saúde a

partir do Projeto Paciente Seguro do PROADI-SUS. Além disso, a revisão permite a identificação de possíveis lacunas existentes sobre a temática.

Arcabouço Teórico

Para a consecução do objetivo de mapear e analisar as informações sobre os impactos das ações no atendimento ao usuário do Sistema Único de Saúde a partir do Projeto Paciente Seguro do PROADI-SUS, é fundamental abordar o conceito de Qualidade do Cuidado em Saúde, que engloba, entre outros, as temáticas de segurança do paciente, processos assistenciais e tecnologias em saúde.

Processos em Saúde

A segurança do paciente é um aspecto central da qualidade do cuidado e para sua qualificação é preciso compreender como os processos em saúde se desenvolvem. Em Zarifian (1994 apud Paim Cardoso, Caulliriaux e Clemente, 2009), processos são entendidos como a cooperação de atividades e recursos em prol da realização de um objetivo voltado para o cliente final. Enfatiza, ainda, que para cada processo existe um desempenho a ser observado no cumprimento de seu objetivo. Fleming (1981 apud Bittar, 2000), oferecendo um sentido mais amplo ao conceito de processos em saúde, percebe-o como qualquer tecnologia empregada no cuidado ao paciente. Os processos em saúde, assim, podem ser caracterizados como um elemento a compor o que se entende como tecnologia em saúde.

Quanto à finalidade do processo de trabalho em saúde, Matos, Pires e Campos (2009), consideram que se traduz através de uma ação terapêutica, coproduzindo saúde e o sujeito que busca pelo serviço é o definidor do trabalho a ser desenvolvido. Os processos de atendimento em saúde devem buscar a conformidade com as necessidades dos usuários, mas também considerar as necessidades identificadas pelos profissionais de saúde. Considerando a importância da verificação da qualidade dos processos de trabalho em saúde, Bittar (2000) diz que:

Finalmente, os processos, através dos programas e serviços,

necessitam ser avaliados e controlados quanto à sua efetividade, eficácia, eficiência, produção, produtividade, qualidade e quanto à prevenção e redução da morbimortalidade, além da imagem que apresenta a usuários ou clientes. Quanto à questão da imagem, deve-se lembrar da percepção ou da satisfação daqueles que realizam os processos - os profissionais ligados diretamente à saúde, com suas condições de trabalho e de desenvolvimento pessoal. (Bittar, 2000, p.2).

Em Vizzoni, Ferreira e Fagundes (2021), os processos em saúde ganham destaque, na medida em que são definidos como a base para a tomada de decisões, com foco na execução do objetivo de fornecer assistência em saúde com qualidade. Isso envolve diversas atividades, não se restringindo apenas à assistência médica, o que está em consonância com o princípio da integralidade do SUS.

A qualidade do cuidado em Saúde

Segundo Kalichman e Ayres (2016), entre os princípios doutrinários do SUS, a integralidade é um dos mais desafiadores, pois está ligada à organização dos serviços e ao envolvimento do conhecimento dos profissionais e dos saberes dos usuários e da comunidade. Esse princípio busca unir a qualidade técnica do trabalho aos conceitos políticos de direitos e cidadania no cuidado à saúde, inseridos na gestão assistencial. Desenha-se, assim, um espaço amplo para que outros princípios, como o da universalidade, por exemplo, se desenvolvam. A primazia pela qualidade do cuidado em saúde se torna imperativa para a manutenção e fortalecimento dos princípios do SUS.

A orientação para o cuidado em saúde, ao longo do tempo, vem sendo ampliada, demandando uma noção mais aprofundada sobre o conceito de qualidade do cuidado. Portela (2000) entende que a qualidade aplicada aos cuidados à saúde faz referência a um conjunto de características que se deseja alcançar. Desse modo, a concepção do conceito viria da conjugação de resultados de outros diferentes termos que remeteriam a sua compreensão.

A qualidade do cuidado em saúde refere-se a um conjunto de características desejadas no atendimento. Para Martins (2019), a qualidade do cuidado inclui novas

extensões com o passar dos anos e a relevância de certos aspectos ganha maior ou menor importância de acordo com a conjuntura específica do momento. Donabedian (1990) estabeleceu pilares essenciais para a qualidade em saúde: eficácia, efetividade, eficiência, otimização, aceitabilidade, legitimidade e equidade (Quadro 1). A gestão do cuidado pressupõe a observação do nível atingido por indicadores que refletem as condições da qualidade do cuidado e apontam possíveis fragilidades.

Quadro 1 - Pilares de qualidade em saúde

Pilar	Conceito
Eficácia	Potencialidade de uma intervenção produzir impacto em uma situação ideal. A capacidade que uma tecnologia em saúde tem em gerar efeitos positivos no paciente.
Efetividade	Refere-se ao nível de melhoria real alcançado a partir do uso de recursos disponíveis.
Eficiência	Proporcionar o melhor tratamento sem comprometer os recursos disponíveis. É a relação entre o efeito real de um serviço e seu respectivo dispêndio.
Otimização	Equilíbrio entre as melhorias em saúde e os custos realizados para sua efetivação.
Aceitabilidade	É estar em consonância com os desejos, expectativas e valores dos pacientes e seus familiares.
Legitimidade	Responsabilidade com a sociedade em geral. Refletir os princípios éticos, valores, normas, leis e regulação.
Equidade	Imparcialidade no atendimento, oferecer o que é justo e correto conforme as necessidades de cada um. Um cuidado sem distinções, discriminações ou preferências.

Fonte: interpretação livre com base em Donabedian (1990).

Avaliação da qualidade em saúde

A avaliação da qualidade do cuidado em saúde é fundamental, pois produz informações sobre a adequação, efeitos e custos associados ao uso de tecnologias, programas ou serviços. Essa avaliação vai além dos cuidados clínicos, abrangendo questões de gestão, infraestrutura e recursos financeiros. Medir e monitorar o desempenho e os resultados das unidades de saúde e equipes é crucial para garantir que o atendimento esteja em conformidade com o planejado. A satisfação do usuário e dos profissionais, o tempo de espera, as condições físicas e a organização do trabalho são

indicadores importantes na avaliação. Conforme Portela (2000), a avaliação em saúde produzirá informações quanto à adequação, efeitos e custos associados ao uso de tecnologias, programas ou serviços de saúde, fornecendo as bases para decisões em práticas de saúde e políticas voltadas para o setor.

De acordo com Volpato e Martins (2017), quando se busca por qualidade na atenção à saúde, a avaliação se faz imprescindível para direcionar o planejamento, a gerência, a orientação das políticas de saúde e a destinação de recursos. Monitorar e mensurar resultados permite que serviços sejam executados em conformidade com o planejado.

“Medir o desempenho das unidades de saúde e das equipes tanto de saúde como de infraestrutura deve ser objetivo a incorporar de imediato nos sistemas de saúde” (Bittar, Nogueira, Magalhães, Gouveia, Mendes, 2016, p.30). Ao se referir a urgência da incorporação de medidas de desempenho ao atendimento de saúde, os autores expressam de forma intrínseca a preocupação com a qualidade do que é ofertado ao usuário, com os níveis de produtividade e os custos envolvidos.

A qualidade no atendimento de saúde, conforme Volpato e Martins (2017), passa pela satisfação do usuário e dos profissionais de saúde e possui um importante indicador que pode ser expresso através do tempo de espera, condições de área física, organização do trabalho, informações disponibilizadas ao paciente, por exemplo.

Para Bittar, et al. (2016), a mensuração da qualidade da assistência hospitalar possui diversas formas de ser executada. A utilização de protocolos, por exemplo, permite criação e manutenção de valores, gerando modelos aos profissionais que o utilizarão na sua formação e guiarão a conduta diária frente ao paciente e à Instituição, além de permitir a comparação de resultados entre serviços, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo.

Tecnologias em Saúde

A qualidade do cuidado e a segurança do paciente estão intrinsecamente ligadas ao uso de tecnologias em saúde. Tecnologia em saúde, de acordo com o MS, é a aplicação

de conhecimentos para a promoção, prevenção, tratamento e recuperação dos pacientes (Brasil, 2011).

Merhy (1997) classifica as tecnologias em saúde em três tipos: leve, leve-dura e dura. Considera-se tecnologia leve as relações, o acolhimento, a gestão dos processos de trabalho. A leve-dura o conhecimento aplicado, como protocolos e programas assistenciais. Dura classificam-se os recursos físicos.

Silva, Alvim e Figueiredo (2008, p.2) afirmam: “a ideia de tecnologia não está ligada somente a equipamentos tecnológicos, mas também ao ‘saber fazer’ e a um ‘ir fazendo’”. Em saúde, é importante que se estabeleça o processo de cuidado através das tecnologias de relações, da comunicação efetiva, do acolhimento, ou seja, por meio das tecnologias leves. Trata-se, portanto, de uma tecnologia que se renova constantemente a partir das interações de quem presta assistência e de quem a recebe.

Almeida e Góis (2020) observam que os serviços de saúde, de um modo geral, adquiriram maior complexidade com o passar dos anos e exigem o desenvolvimento de tecnologias para a qualidade do trabalho, obrigando as instituições de saúde a realizarem esforços para elevar os padrões de assistência. As tecnologias em saúde ganham destaque no cuidado com o paciente, sendo essencial conhecer e direcionar ao uso mais adequado.

Outros aspectos importantes quando se trata de tecnologias em saúde recaem sobre questões financeiras e assistenciais. Conforme Francisco e Malik (2019), a incorporação por hospitais causa efeitos no desempenho financeiro e assistencial do sistema de saúde por inteiro e, portanto, os investimentos em tecnologia em saúde têm papel fundamental na atuação hospitalar, impactando no longo prazo nas finanças das instituições e na qualidade do cuidado.

Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS)

A Organização Mundial da Saúde [OMS] (2023) reconhece que inovações tecnológicas na saúde estão ocorrendo a todo instante, mas os impactos por elas causados nem sempre são facilmente identificáveis. Como uma resposta a esta lacuna, a Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) se constitui em uma avaliação sistemática e

multidisciplinar de tecnologias e intervenções, visando informar a tomada de decisões e promover um sistema de saúde equitativo, eficiente e de alta qualidade.

Dentro do conceito de ATS é possível observar a característica da preocupação com a promoção da qualidade e eficiência dos sistemas de saúde, conforme descrito pela International Network of Agencies for Health Technology Assessment - INAHTA:

A ATS é um processo multidisciplinar que utiliza métodos explícitos para determinar o valor de uma tecnologia de saúde em diferentes pontos do seu ciclo de vida. O objetivo é informar a tomada de decisões, a fim de promover um sistema de saúde equitativo, eficiente e de alta qualidade (International Network of Agencies for Health Technology Assessment [INAHTA] (2020).

A ATS é definida por Lima, Brito e Andrade (2019) a partir de seu objetivo principal, que se destina a ser um instrumento para o gestor em saúde na tomada de decisões baseadas em informações coerentes no que diz respeito à incorporação de tecnologias. Essa visão, a fim de evitar a introdução de tecnologias com utilidade duvidosa ao sistema de saúde, propicia uma abordagem política responsável pelas decisões para a população.

Ao avaliar uma tecnologia de saúde, há que se ter em conta o conceito de qualidade do cuidado em saúde e as premissas que o acompanham. Assim, Silva, Biella e Petramale (2015) entendem que a avaliação de uma tecnologia em saúde precisa considerar os efeitos sociais, éticos e legais, além dos atributos de eficácia, efetividade, segurança e custos. Ainda segundo as autoras, as tecnologias em saúde devem ser compreendidas pelos envolvidos, ou seja, dificilmente poderá ser avaliada sem considerar a opinião daqueles que a entendem e utilizam (pacientes, provedores de tratamento, pesquisadores, políticos e tomadores de decisão).

Primando pela qualidade no conhecimento de quem promove o atendimento em saúde, Dai e Liao (2021) defendem o fortalecimento do treinamento de pessoal e aprimoramento da multidisciplinaridade para o desenvolvimento de uma ATS hospitalar consistente. Seguindo na premissa da qualidade como meio para criação de programas de ATS bem-sucedidos, Kamae, Thwaitesb, Hamadacand e Fernandez, (2020) afirmam que nos países em que a ATS se encontra já consolidada, o objetivo é proporcionar aos

pacientes acessos mais estruturados, com equidade e eficiência nos cuidados em saúde.

De forma objetiva, Francisco e Malik (2019) consideram que a ATS se propõe a ser um instrumento para auxiliar na escolha de tecnologias a serem utilizadas no atendimento de uma necessidade ou problema de saúde, permitindo que as organizações em saúde aumentem a qualidade do cuidado e o bem-estar do paciente, corroborando para elevação dos seus níveis de eficiência. A ATS assume, assim, uma posição expressiva nos resultados da qualidade do cuidado ao paciente e no desempenho geral das organizações.

Oliveira e Eler (2022) consideram que o envolvimento do paciente, em sua dimensão coletiva e social, ocupa especial espaço no Direito Humano à Saúde. Assim, defendem a participação ativa social informada em ATS. Essa atuação não estaria limitada a mero acesso à informação e, sim, como membros ativos do processo decisório, constituindo-se em elemento vital do direito à saúde.

Metodologia

Trata-se de um estudo de scoping review, seguindo a metodologia do Joanna Briggs Institute (JBI), Reviewers Manual 2020, que, segundo Aromataris e Munn, (2020), compreende a identificação da pergunta de pesquisa, identificação dos estudos relevantes, seleção dos estudos, análise dos dados e síntese e apresentação de resultados.

Seguindo o acrônimo participants, concept e context (PCC), que significam: P (Participants) os usuários do SUS; C (Concept) ações realizadas pelo Projeto Paciente Seguro e C (Context) as unidades de saúde participantes do Projeto Paciente Seguro.

A pergunta do estudo é: *quais são as evidências científicas, no contexto do SUS, sobre os impactos no atendimento ao usuário a partir de ações realizadas com intervenções do Projeto Paciente Seguro do PROADI-SUS?*

A busca de dados foi realizada entre outubro de 2023 e janeiro de 2024, abrangendo um período de 10 anos, sem restrição de idioma, nas bases de dados: BVS, LILACS, PubMed, SciELO, EBSCO, Science Direct, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e Google Acadêmico.

A nomenclatura utilizada para pesquisa em banco de dados científicos foi “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde” com o operador booleano OR, abreviação “PROADI”. Para busca na literatura não indexada, por apresentar um volume diversificado de fontes de dados, optou-se por pesquisar de maneira mais restrita, utilizando a expressão “Paciente Seguro”, operador booleano AND, “PROADI”, conforme Quadro 2.

Além disso, utilizou-se PRISMA-ScR como diretriz para condução da revisão.

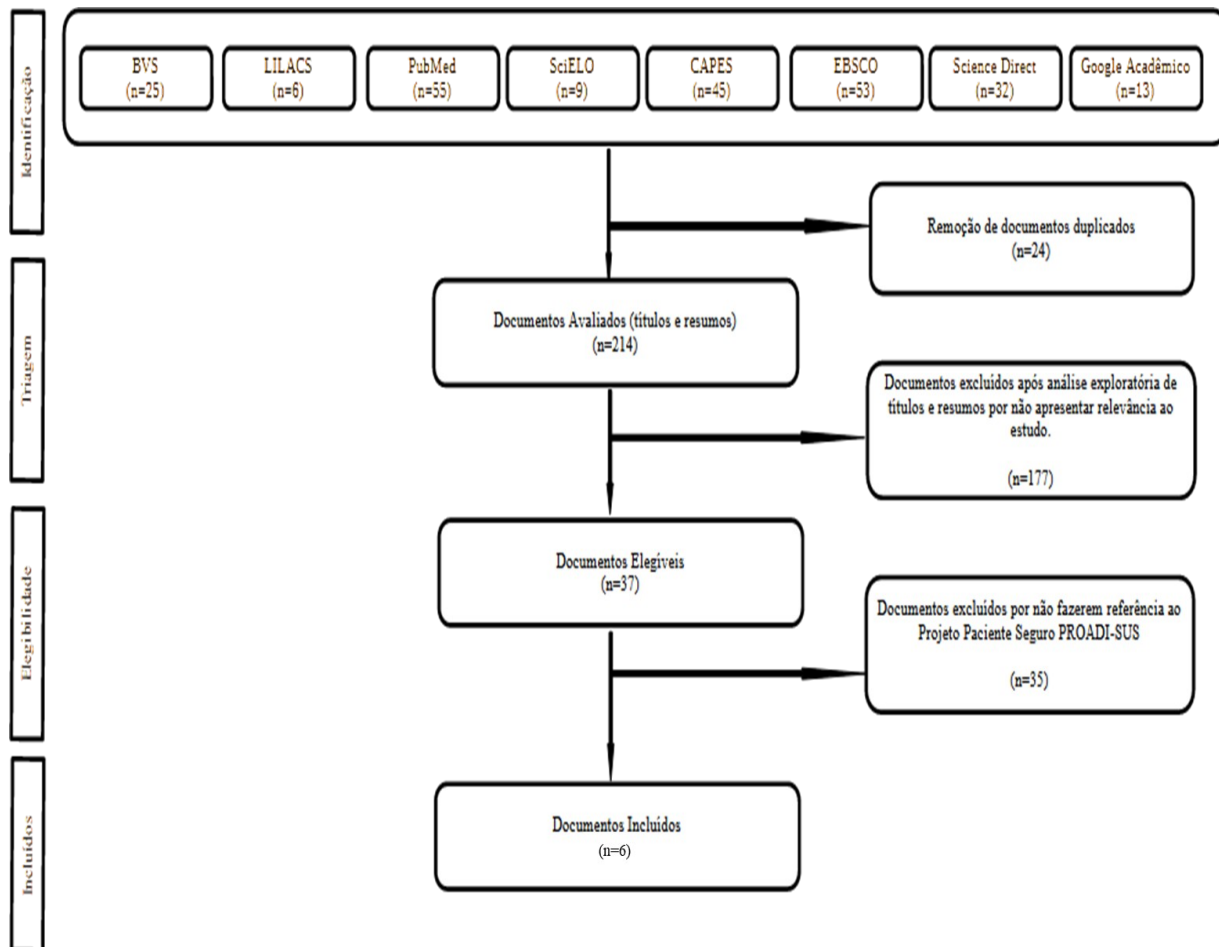
Quadro 2 – Estratégia de Busca

Banco de Dados	Tipo de Busca	Local	Palavras-chaves	Operador Booleano	Período	Resultados de Busca
BVS	Avançada	Título, Resumo, Assunto	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde; PROADI	OR	Últimos 10 anos	25
LILACS	Avançada	Campo palavras	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde; PROADI	OR	Últimos 10 anos	6
PubMed	Avançada	<i>All fields</i>	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde; PROADI	OR	Últimos 10 anos	55
SciELO	Avançada	Todos os índices	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde; PROADI	OR	Últimos 10 anos	9
CAPES	Avançada	Qualquer campo	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde; PROADI	OR	Últimos 10 anos	45
EBSCO	Avançada	<i>All fields</i>	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde; PROADI	OR	Últimos 10 anos	53
Science Direct	Avançada	<i>All Fields</i>	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde; PROADI	OR	Últimos 10 anos	32
Google Acadêmico	Avançada	Qualquer campo	“Paciente Seguro”, PROADI	AND	Últimos 10 anos	13

Fonte: elaborado pelas autoras, 2023.

Resultados

Foram encontradas 238 publicações, sendo 24 excluídas por duplicidade. Na triagem, 214 documentos foram avaliados por título e resumo, resultando em 37 elegíveis para leitura na íntegra. Destes, apenas 6 tratavam do Projeto Paciente Seguro, foram selecionados para análise, Figura 1.

Figura 1 - Fluxograma da Revisão de Escopo

Fonte: elaborado pelas autoras, 2023.

Os documentos selecionados para a avaliação de conteúdo tiveram seus dados preliminares analisados e identificados título, autores, tipo de publicação, base de dados, ano da publicação, palavras-chave, objetivos e métodos (Quadro 3).

Quadro 3 – Documentos Selecionados

Título	Cultura de segurança do paciente na perspectiva da equipe multiprofissional de seis hospitais brasileiros.
Autores	JACQUES, Fernanda Boaz Lima MACEDO, Eluiza CAREGNATO, Rita Catalina Aquino
Tipo	Estudo Documental Retrospectivo
Base de Dados	Google Acadêmico
Ano Publicação	2021
Palavras-Chave	Segurança do Paciente; Qualidade da Assistência à Saúde; Cultura.
Objetivos	Desenvolver um plano educacional para segurança do paciente com base na percepção dos profissionais acerca da cultura de segurança.
Método	Estudo metodológico realizado em duas etapas: estudo documental retrospectivo e desenvolvimento de um plano educacional. Participaram da pesquisa seis hospitais brasileiros. A população foi composta por 1.930 profissionais que responderam questões do instrumento Hospital Survey on Patient Safety Culture, na versão validada para o contexto brasileiro, formando o banco de dados gerado pelos hospitais. A elaboração do plano educacional envolveu uma equipe multiprofissional com 24 membros.

Título	Implementação do Checklist de Cirurgia Segura em Hospitais Universitários: Estudo Qualitativo dos Fatores Contextuais
Autores	FREIRE, Renata Pascoal
Tipo	Tese de Doutorado
Base de Dados	Google Acadêmico
Ano Publicação	2018
Palavras-Chave	Avaliação de Programas; Administração Hospitalar; Segurança do Paciente; Lista de Verificação; Pesquisa Qualitativa
Objetivos	Identificar os elementos contextuais presentes em dois hospitais universitários brasileiros antes e durante a implementação do checklist.
Método	Envolveu 50 entrevistas semiestruturadas com profissionais de saúde e gestores, categorizadas com base no Consolidated Framework for Implementation Research (CFIR), utilizando o NVivo® versão 10 para indexação e sistematização.

Título	Projeto Paciente Seguro - Fase I: Relato de Experiência
Autores	JACQUES, Fernanda Boaz Lima SANTOS, Daniela Cristina dos RIBAS, Elenara Oliveira UE, Luciana Yume CAREGNATO, Rita Catalina Aquino
Tipo	Relato de Experiência
Base de Dados	Biblioteca Virtual em Saúde (BVS)
Ano Publicação	2021
Palavras-Chave	Segurança do paciente; Melhoria da qualidade; Cultura; Sistema Único de Saúde.
Objetivos	Relatar a experiência da fase I do Projeto Paciente Seguro.
Método	Relato de experiência do Projeto Paciente Seguro (PPS) na fase I, de maio de 2016 a dezembro de 2017. Para a coleta de dados, ocorrida no início e no final da fase I, foram desenvolvidas listas de verificação baseadas nas metas de segurança do paciente e na Resolução Diretiva Colegiada número 36(RDC36). Essas ferramentas foram aplicadas nos hospitais pela equipe de campo condutora do PPS possibilitando realizar o diagnóstico institucional.

Título	Ronda Multidisciplinar Tática e Operacional focada na Qualidade Assistencial e Segurança do Paciente com participação efetiva da alta gestão - Dia D da Segurança do Paciente
Autores	ADORNO, José et al.
Tipo	Artigo
Base de Dados	Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde-LILACS
Ano Publicação	2018
Palavras-Chave	Gestão da Qualidade, Segurança do Paciente, Qualidade da Assistência à Saúde
Objetivos	Promover o desenvolvimento da cultura de segurança e medir o cumprimento das metas de segurança do paciente.
Método	A alta gestão participa de visita multidisciplinar mensal para estabelecer diálogo com as equipes assistenciais. A coleta de dados é feita por setor e por meta.

Título	Envolvimento do Paciente com o seu cuidado no contexto hospitalar: a proposição de um modelo
Autores	SOUZA, Adrieli Daiane Zdanski de
Tipo	Tese de Doutorado
Base de Dados	Google Acadêmico
Ano Publicação	2022
Palavras-Chave	Serviços de saúde; Envolvimento; Experiência do Paciente; Modelos de Assistência à Saúde.
Objetivos	Elaborar um modelo de envolvimento do paciente com o seu cuidado no contexto hospitalar.
Método	Estudo qualitativo orientado pela Pesquisa Convergente Assistencial (PCA), desenvolvida em uma unidade de internação clínico-cirúrgica, em um hospital público e universitário. Foram realizadas entrevistas com oito pacientes internados e nove profissionais assistenciais, quatro grupos de convergência com a equipe de enfermagem, no período de novembro de 2021 a maio de 2022.

Título	Iniciativas nacionais para segurança do paciente no cenário brasileiro e português: percepção dos profissionais envolvidos em sua concepção e implementação
Autores	MORAIS, Alexandre Souza
Tipo	Tese de Doutorado
Base de Dados	Google Acadêmico
Ano Publicação	2019
Palavras-Chave	Avaliação de Programas e Projetos de Saúde; Gestão em Saúde; Política de Saúde; Segurança do Paciente
Objetivos	Compreender a percepção dos profissionais envolvidos na concepção e na implementação de iniciativas nacionais para segurança do paciente nos contextos do sistema de saúde brasileiro e português.
Método	Trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratório-descritiva, na modalidade estudo de caso, desenvolvida nas instâncias ligadas à segurança do paciente em níveis central, intermediário e local hospital universitário público de grande porte, constituintes do sistema de saúde brasileiro e português.

onte: elaborado pelas autoras, 2023.

A revisão de escopo permitiu que a busca ampliada apresentasse trabalhos acadêmicos que tratam da segurança do paciente, referenciando o Projeto Paciente

Seguro. Foram encontrados, também, outros tipos de produções técnicas a partir da experiência de profissionais vinculados ao Programa.

Inicialmente, os estudos demonstram foco na criação de metodologias e ferramentas de gestão (tecnologia leve-dura) para avaliar o grau de maturidade e consolidar a segurança do paciente nas instituições. Isso inclui listas de verificação, protocolos e o uso de Modelos de Melhoria. É reforçada a importância do uso de ferramentas de gestão de processos que permitissem às equipes organizarem e estruturarem melhor o trabalho a ser desenvolvido, por meio de protocolos, normas e rotinas construídas em equipe e posteriormente validados pelas instituições, (Adorno, Silva, Vale, M., Campos, Souza, Santos, Esteves, Paula, 2018). A fim de mitigar o nível de qualidade das ações voltadas para segurança do paciente nas instituições de saúde que atendem pelo SUS e realizar proposições, foram desenvolvidas listas de verificação baseadas em metas de segurança do paciente e utilizado um Modelo de Melhoria criado pelo Grupo de Associados em Melhoria de Processos dos Estados Unidos da América (EUA), (Jacques, Macedo, Caregnato, 2021a).

A necessidade de desenvolver uma cultura de segurança e melhorar a comunicação entre as equipes assistenciais e a alta gestão (tecnologia leve) foi um achado central, apontada por profissionais da assistência, sendo este alinhamento considerado definidor para o sucesso das metas. Ficou demonstrado nos estudos, que uma comunicação precária no cuidado do paciente e uma cultura negligente em segurança comprometem a qualidade no atendimento. É fundamental a interação entre as equipes assistenciais e a alta gestão para implantar melhorias na segurança do paciente e, por conseguinte, na qualidade do cuidado, (Jacques et al., 2021a).

A partir do reconhecimento dos riscos relacionados ao cuidado dos pacientes, foi possível traçar metas de desempenho e definir indicadores, (Adorno et al., 2018). Para acompanhamento da implementação dos protocolos de segurança. Foram elaborados indicadores de processo e resultado, construindo-se fichas técnicas e ferramentas padronizadas para a coleta de dados, (Jacques et al., 2021a).

Conforme relatos descritos nos documentos, pela visão dos entrevistados, a experiência do Projeto Paciente Seguro caracterizou-se como uma parceria importante

estabelecida entre os hospitais universitários e o hospital de excelência responsável pelo Projeto, (Freire, 2018). A sinergia entre a equipe do hospital privado e as equipes assistenciais das instituições que atendem pelo SUS fomentou iniciativas pela busca de novas ideias para implementação de ações para melhoria do cuidado e estímulo mútuo entre os profissionais (Jacques, Santos, Ribas, Ue, Caregnato, 2021b). O Projeto Paciente Seguro foi caracterizado como um método utilizado pelo MS em conjunto com hospitais de excelência para materializar o PNSP, com vistas a expandir a cultura de segurança e melhorar os processos de boas práticas em saúde através de treinamentos e troca de experiências (tecnologia leve), (Moraes, 2019).

No entanto, a educação permanente é abordada como fator chave para a manutenção da qualificação dos serviços de saúde e a alternativa encontrada no Brasil, através das parcerias realizadas pelo Governo Federal, um exemplo prático, (Jacques et al., 2021b). Para apoiar os profissionais no desenvolvimento do método e no tema segurança do paciente, foram elaborados materiais educativos e disponibilizados através de aulas presenciais e à distância (jogos práticos e vídeos), impressos informativos e o site “Caminhos da Segurança” (Jacques et al., 2021b).

Verificou-se, ainda, a existência de lacunas no que diz respeito à participação do paciente nas decisões do cuidado, carecendo, ainda, de um maior engajamento nas ações propostas. Da análise realizada sobre a presente avaliação de escopo, o único momento em que as ações foram claramente direcionadas ao paciente foi observado no site “Caminhos do Paciente”, onde alguns jogos interativos procuram esclarecer o paciente sobre práticas assistências importantes na qualificação do seu cuidado. Desta forma, não se observou a criação de protocolos ou outros materiais em que a consulta à opinião do paciente fosse considerada.

As iniciativas para segurança do paciente trouxeram significativos avanços na qualificação do cuidado, mas as atividades que visam práticas seguras por parte dos profissionais estão mais consolidadas do que ações voltadas para o envolvimento do paciente e dos familiares no cuidado, (Moraes, 2019). É preciso pensar em políticas públicas, assim como encontrar estratégias para operacionalizá-las, na premissa de incentivar a participação do usuário no seu processo de cuidado, melhorar e qualificar a

segurança dos processos assistenciais, estimular a educação permanente, para que estas mudanças ocorram concomitantemente em todas as esferas, (Souza, 2022).

Considerações Finais

Do observado na presente revisão de escopo, o Projeto Paciente Seguro, embora estivesse fortemente associado à educação para a segurança do paciente em hospitais que atendem pelo SUS, não se configurou, em sua totalidade, em uma transferência unilateral de saberes e, sim, em uma experiência de compartilhamento entre membros do Projeto e profissionais da assistência dos hospitais onde foi instituído, como citado nos estudos desta revisão. O Projeto Paciente Seguro se configurou como uma importante ferramenta de parceria público-privada para a materialização do PNSP. A análise dos estudos mostrou que as principais tecnologias trabalhadas foram as de natureza leve (relações, acolhimento, gestão de processos de trabalho) e leve-dura (conhecimento estruturado, protocolos), com foco no desenvolvimento de habilidades e competências dos profissionais.

É possível constatar, nos documentos analisados, que a presença do Projeto Paciente Seguro nas instituições de saúde que atendem pelo SUS detectou algumas necessidades de melhoria não diretamente vinculadas às práticas de segurança do paciente. Embora o objetivo do Projeto tenha sido a qualificação da segurança do paciente, as intervenções permitiram diagnosticar a necessidade de melhoria em aspectos de gestão e comunicação, como a falta de aproximação entre profissionais da assistência, gestores e alta administração, considerada crucial para o sucesso das metas.

A lacuna mais significativa, e que demanda atenção em futuras políticas públicas, reside na baixa participação ativa do paciente nas decisões e no processo de cuidado. As ações de segurança e qualificação estiveram mais consolidadas na perspectiva das práticas dos profissionais do que no envolvimento ativo dos pacientes e familiares. A qualificação plena do atendimento requer o incentivo à participação do usuário como um elemento vital do direito à saúde, conforme discutido no arcabouço teórico.

O Projeto Paciente Seguro considerou relevante a opinião de profissionais da assistência na construção de processos de melhoria do cuidado. No entanto, profissionais

da assistência dos hospitais envolvidos também apontaram para a possibilidade de expansão da atuação dos pacientes nas escolhas do melhor cuidado e da dependência de ações que estão além do Projeto.

Em todos os achados ficou explícita a realização de atividades voltadas para qualificar a segurança do paciente e a utilização de métodos de avaliações sobre o atingimento de metas pré-estabelecidas no Projeto. Alguns documentos trouxeram a informação do desenvolvimento de indicadores voltados para medir o nível de maturidade da cultura da segurança do paciente nos hospitais e dos riscos por eventos adversos a que estavam submetidos. Percebeu-se, no entanto, que os indicadores desenvolvidos nos estudos acompanharam principalmente a evolução das métricas de risco associadas à segurança do paciente, mas não trouxeram dados de monitoramento de longo prazo sobre a eficiência e eficácia do trabalho das equipes na qualidade do cuidado, após o término da intervenção do Projeto.

Por fim, a ausência de dados de efetividade e eficiência em longo prazo, somada à baixa evidência de envolvimento do paciente, indica uma necessidade de maior análise científica para comprovar a real contribuição do Projeto Paciente Seguro para a qualificação do cuidado, justificando, assim, a aplicação contínua de recursos públicos por meio das isenções fiscais.

Referências

Adorno, J., Silva, R. F., Vale, J. A. M., Campos, M. L. S., Souza, M. P., Santos, S. G., Esteves, P. L. C., & Paula, A. P. (2018). Ronda multidisciplinar tática e operacional focada na qualidade assistencial e segurança do paciente com participação efetiva da alta gestão - dia D da segurança do paciente. *Comunicação em Ciências da Saúde*, 29(supl. 1), 30-33. <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-972687>

Almeida, H. O., & Góis, R. M. O. (2020). Avaliação da satisfação do paciente: indicadores assistenciais de qualidade. *Revista de Administração em Saúde*, 20(81), e244. <http://dx.doi.org/10.23973/ras.81.244>

Aromataris, E., & Munn, Z. (2020). JBI manual for evidence synthesis. JBI. <https://doi.org/10.46658/JBIMES-20-12>

Bittar, O. J. N. (2000). Gestão de processos e certificação para qualidade em saúde. Instituto Dante Pazzanese de Cardiologia. <https://www.scielo.br/j/ramb/a/4yzmkxbpwzpz89FNmyNDdLm/#>

Bittar, O. J. N., Magalhães, A., Gouveia, R. C. A., & Mendes, J. D. V. (2016). Saúde e protocolos de qualidade. Bepa - Boletim Epidemiológico Paulista, 13(145), 19-32. https://www.researchgate.net/publication/294873435_Saude_e_protocolos_de_qualidade_Health_and_quality_protocols

Brasil. Ministério da Saúde. (2011). Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sectics>

Brasil. Ministério da Saúde. (2014). Documento de referência para o Programa Nacional de Segurança do Paciente. Fundação Oswaldo Cruz; Agência Nacional de Vigilância Sanitária. https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/documento_referencia_programa_nacional_seguranca.pdf

Brasil. Ministério da Saúde. (2017). Portaria nº 3.362, de 08 de dezembro de 2017. Altera a Portaria de Consolidação nº 5/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (PROADI-SUS). https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3362_13_12_2017.html

Donabedian, A. (1990). The seven pillars of quality. Archives of Pathology & Laboratory Medicine, 114(11), 1115-1119. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2621255/mod_folder/content/0/DONABEDIAN_1990.pdf

Francisco, F. R., & Malik, A. M. (2019). Aplicação de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) na tomada de decisão em hospitais. FGV. <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1005615>

Freire, R. P. (2018). Implementação do checklist de cirurgia segura em hospitais universitários: Estudo qualitativo dos fatores contextuais [Tese de doutorado, Fundação Oswaldo Cruz]. Arca Fiocruz. <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/48886>

International Network of Agencies for Health Technology Assessment. (2020). What is Health Technology Assessment (HTA)? INAHTA. <https://www.inahta.org/>

Jacques, F. B. L., Macedo, E., & Caregnato, R. C. A. (2021a). Cultura de segurança do paciente na perspectiva da equipe multiprofissional de seis hospitais brasileiros. Revista Saúde em Redes, 7(3), 1-14. <http://revista.redeunida.org.br/ojs/index.php/rede-unida/article/view/3364/791>

Jacques, F. B. L., Santos, D. C., Ribas, E. O., Ue, L. Y., & Caregnato, R. C. A. (2021b). Projeto Paciente Seguro - Fase 1: Relato de experiência. Revista Científica da Escola

Estadual de Saúde Pública de Goiás “Cândido Santiago”, 7(1). <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2021/03/1150728/projeto-paciente-seguro-relato-de-experiencia.pdf>

Kalichman, A. O., & Ayres, J. R. C. M. (2016). Integralidade e tecnologias de atenção à saúde: Uma narrativa sobre contribuições conceituais à construção do princípio da integralidade no SUS. *Cadernos de Saúde Pública*, 32(8), e00183415. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00183415>

Kamae, I., Thwaites, R., Hamada, A., & Fernandez, J. L. (2020). Health technology assessment in Japan: A work in progress. *Journal of Medical Economics*, 23(4), 317–322. <https://doi.org/10.1080/13696998.2020.1716775>

Lima, S. G. G., Brito, C., & Andrade, C. J. (2019). O processo de incorporação de tecnologias em saúde no Brasil em uma perspectiva internacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 24(5), 1709-1722. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018245.17442017>

Martins, M. (2019). Qualidade do cuidado de saúde. In P. Sousa & W. Mendes (Orgs.), *Segurança do paciente: Conhecendo os riscos nas organizações de saúde* (2ª ed., pp. 27-40). Editora FIOCRUZ. <https://books.scielo.org/id/tzvzr/pdf/sousa-9788575416419-04.pdf>

Matos, E., Pires, D. E. P., & Campos, G. W. S. (2009). Relações de trabalho em equipes interdisciplinares: Contribuições para a constituição de novas formas de organização do trabalho em saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, 62(6), 863-869. <https://doi.org/10.1590/S0034-71672009000600010>

Merhy, E. E. (1997). *Em busca do tempo perdido: A micropolítica do trabalho vivo em saúde*. Hucitec.

Morais, A. S. (2019). *Iniciativas nacionais para segurança do paciente no cenário brasileiro e português: Percepção dos profissionais envolvidos em sua concepção e implementação* [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo]. Biblioteca Digital USP. <https://doi.org/10.11606/T.7.2019.tde-22022021-122716>

Oliveira, A. A. S., & Eler, K. C. G. (2022). Participação social dos pacientes na avaliação de tecnologia em saúde: Fundamentação, desafios e reflexões sobre a CONITEC. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, 23(1), 127–154. <https://doi.org/10.18759/rdgf.v23i1.2084>

Organização Pan-Americana da Saúde. (2018). *Indicadores de saúde: Elementos conceituais e práticos*. OPAS. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/49057>

Paim, R., Cardoso, V., Caulliraux, H., & Clemente, R. (2009). *Gestão de processos: Pensar, agir e aprender*. Bookman.

Portela, M. C. (2000). Avaliação da qualidade em saúde. In S. Rozenfeld (Org.), *Fundamentos da Vigilância Sanitária* (pp. 259-269). Editora FIOCRUZ. <https://books.scielo.org/id/d63fk/pdf/rozenfeld-9788575413258-15.pdf>

PROADI-SUS. (2023). Paciente Seguro. <https://www.proadi-sus.org.br/projeto/programa-de-seguranca-do-paciente-e-desenvolvimento-de-ferramentas-de-gestao-educacao-e-praticas>

Silva, A. S., Biella, C. A., & Petramale, C. A. (2015). Envolvimento do público na avaliação de tecnologias em saúde: Experiências mundiais e do Brasil. *Revista Eletrônica Gestão & Saúde*, 6(4), 3313-3337. <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/3340>

Silva, D. C., Alvim, N. T., & Figueiredo, P. A. (2008). Tecnologias leves em saúde e sua relação com o cuidado de enfermagem hospitalar. *Escola Anna Nery Revista de Enfermagem*, 12(2), 291-298. <https://doi.org/10.1590/S1414-81452008000200014>

Souza, A. D. Z. (2022). Envolvimento do paciente com seu cuidado no contexto: A proposição de um modelo [Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Lume UFRGS. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/257659>

Vizzoni, A. G., Ferreira, P. H. C., & Fagundes, M. J. (2021). Gestão hospitalar: Gerenciando processos de trabalho em saúde. *Arquivos de Ciências da Saúde da UNIPAR*, 25(2), 161-166. <https://doi.org/10.25110/arqsaude.v25i2.2021.8329>

Volpato, L. F., & Martins, L. C. (2017). Qualidade nos serviços de saúde: Percepção dos usuários e profissionais. *Revista Espacios*, 38(42), 10. <https://www.revistaespacios.com/a17v38n42/a17v38n42p10.pdf>

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

(Des)regulando as barcas: a atuação da Agetransp na fiscalização do transporte aquaviário fluminense

Vitor Yoshihara Miano ¹
Instituto Federal Fluminense
e-mail: vitor.miano@iff.edu.br

Frederico Lustosa da Costa ²
Universidade Federal Fluminense
e-mail: fredericolustosa@id.uff.br

RESUMO

A região metropolitana do Rio de Janeiro sofre com graves problemas de transporte público em seus diversos modais. Dentre outros, o serviço de transporte aquaviário é recorrentemente criticado pelos usuários, pela Imprensa e por instituições públicas e privadas. Privatizado em 1998, o serviço é regulado pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado (Agetransp), que deve assegurar a qualidade e a modicidade do transporte aquaviário. Tendo como referencial de análise a Teoria da Agência, o objetivo deste trabalho é avaliar a performance da Agetransp no seu papel de “principal” na regulação do transporte aquaviário fluminense, analisando suas práticas de fiscalização e sanção. Sob a perspectiva da Teoria da Agência, o desenho institucional da Agetransp e suas funções deveriam permitir reduzir a assimetria de informação e constranger a conduta do agente, favorecendo assim o alcance dos objetivos de qualidade e a modicidade (tarifária?) do transporte aquaviário. A pesquisa permitiu identificar uma série de omissões da Agetransp, tanto na fiscalização quanto na sanção, que evidenciaram não apenas a fragilidade da regulação do serviço em questão, mas também os prejuízos para a população fluminense.

Palavras-chave: Agência reguladora; Regulação; Transportes; Teorias da agência.

ABSTRACT

The Metropolitan Region of Rio de Janeiro faces severe challenges regarding public transportation across its various modes. Among these, the waterborne transport service is frequently criticized by users, the press, and both public and private institutions. Privatized in 1998, the service is regulated by the Regulatory Agency for Public Concession Services of Waterborne, Railway, Metro, and Highway Transport of the State of Rio de Janeiro (Agetransp), which is mandated to ensure the quality and affordability of the service. Adopting Agency Theory as an analytical framework, this study aims to evaluate Agetransp's performance in its role as the “principal” in the regulation of waterborne transport in the state, analyzing its oversight and sanctioning practices. From the perspective of Agency Theory, Agetransp's institutional design and functions should mitigate information asymmetry and constrain the agent's conduct, thereby fostering the achievement of quality and affordability goals. The research identified a series of omissions by Agetransp regarding both oversight and sanctioning, which evidenced not only the regulatory weakness concerning the service in question but also the detriment caused to the population of Rio de

¹ Doutor em Administração pela FGV / EBAPE. Professor do IF Fluminense no Campus Cabo Frio. Mestre em Administração pela UFF.

² Doutor em Gestão (2007), Mestre em Ciência Política (Université Paris I, 1994), Mestre em Administração Pública (EBAPE-FGV, 1990), Graduado em Economia (UFC, 1979), Especialização em Análise Organizacional (EBAPE-FGV, 1980) e Gerenciamento de Projetos (DSE, Governo da Alemanha, 1989, e INDES-BID, 1997)

Janeiro.

Keywords: Regulatory agency; Regulation; Transportation; Agency theory.

[Submetido em 07-04-2025 – Aceito em: 01-10-2025 – Publicado em: 22-12-2025]

1. INTRODUÇÃO

No Rio de Janeiro, a exploração do transporte aquaviário foi concedida à atividade privada em 1998, dentro do processo de desestatização realizado durante o governo Marcelo Alencar. Parte integrante do Programa Estadual de Desestatização iniciado em 1995, essa ação tinha em vista tanto o saneamento das contas estatais, com a receita das alienações e a redução dos custos de operação, quanto a modernização dos serviços prestados. Com as privatizações e transferências de serviços públicos para a iniciativa privada, demandava-se o desenvolvimento de um regime regulatório para a tutela dos serviços que, apesar de delegados ao setor privado, seguiam sendo de responsabilidade pública. No caso específico dos transportes, em 1997, foi criada a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio de Janeiro (Asep), autarquia com as competências de planejar, acompanhar, controlar e normatizar os serviços públicos estaduais de transportes, energia e saneamento.

No decorrer de sua existência, as fragilidades institucionais dessa agência revelaram que ela dispunha de níveis insatisfatórios de autonomia política e administrativa. As características de sua estrutura organizacional e os fundamentos legais, assim como o quadro técnico debilitado, prejudicavam o desempenho esperado da agência. Na prática, a realidade se afastava bastante do planejado e chegou-se ao ponto de que os próprios funcionários da agência reconheciam que as fiscalizações não ocorriam (Peci & Cavalcanti, 2000). Um reflexo objetivo desta precariedade é o fato de que, desde o momento de sua criação em 1997 até o ano 2000, a autarquia não aplicou sequer uma multa.

Em 2005, com a finalidade de refinar sua estrutura regulatória, o governo estadual julgou ser mais adequado desmembrar a Asep em duas novas autarquias – uma direcionada para o setor de transportes e outra tutelando os setores de energia e

saneamento. A Lei Estadual nº 4.555/2005 extinguiu a Asep ao mesmo tempo em que criou a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado (Agetransp), responsável pela regulação das concessões dos serviços de transporte de competência da Asep. Tendo herdado o corpo técnico de sua predecessora, a nova organização iniciava suas atividades em condições mais favoráveis, pois, além de contar com funcionários mais experientes, passou a atuar em um ambiente regulatório mais maduro.

Como disposto em seu regimento, é incumbência da Agetransp proteger os usuários contra práticas abusivas e monopolistas, promover a livre concorrência, resguardar os direitos garantidos pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), entre outras atividades. Dentre os princípios institucionais da agência, estabelecidos no art. 1º de seu Regimento Interno, destaca-se:

Assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas, zelando pelo fiel e rigoroso cumprimento das normas e dos contratos de concessão e termos de permissão dos serviços públicos.

No entanto, as reclamações e ações da população e de organizações públicas e privadas evidenciam que a atividade regulatória seguiu sendo desempenhada de maneira insatisfatória, já que os serviços permaneceram aquém do que seria considerado adequado sob vários aspectos – atrasos em linhas, acidentes, atrasos em entregas acordadas na concessão, entre outros. Em junho de 2013, o Brasil assistiu a uma série de manifestações populares que indicavam uma generalizada insatisfação da sociedade (e na classe média, em particular), ainda que entremeada com um conjunto de pautas difusas e controversas, com os serviços públicos de transporte, alvos recorrentes de queixas da população, que criticava tanto os altos valores das tarifas como o nível de qualidade dos serviços oferecidos. O Movimento Passe Livre (MPL), coletivo constituído de cidadãos insatisfeitos com as más condições dos transportes públicos e com os aumentos abusivos de tarifa, atingiu uma repercussão nacional, mobilizando um grande contingente de manifestantes em diversas cidades brasileiras, tanto das capitais como do interior.

Não à toa, a região metropolitana do Rio de Janeiro foi um dos grandes focos de mobilização do MPL. Em um primeiro momento, havia o direcionamento das reivindicações quanto às más condições evidentes e o alto preço dos transportes públicos, coletivos e de massa, na região. No ano de 2012, por diversas vezes, niteroienses e cariocas deixaram clara sua insatisfação quanto aos preços cobrados pela concessionária Barcas S/A, aos constantes atrasos e às longas filas de espera, além da suspensão de parte do horário noturno. Vale ressaltar que, dentre as alternativas existentes nesta região, o transporte aquaviário de passageiros se apresenta com especial relevância para os moradores de Niterói, São Gonçalo, Rio de Janeiro, Mangaratiba, Angra dos Reis e Paqueta.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) recorrentemente se pronunciaram de forma negativa quanto aos serviços regulados pela Agetransp. Por fim, os constantes desrespeitos às disposições contratuais e os acidentes ocorridos a partir de 2006 estimularam a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito das Barcas S/A na Alerj, encerrada em 2009, seguida por uma Comissão Especial de acompanhamento das auditorias e da melhoria da acessibilidade do transporte aquaviário, iniciada ao final de 2011.

A literatura sobre regulação do setor de transporte aquaviário abarca uma diversidade de temas, tais como competências dos reguladores (Almeida, Resende, Batista & Leite, 2024), parcerias público-privadas no setor e sua influência nas tarifas (Evenhuis & Vickerman, 2010; Verweij & van Meerkerk, 2020), entre outros. No entanto, investigações acerca da efetividade de agências reguladoras de serviços de transporte público no contexto brasileiro ainda são pouco difundidas. Frente à insatisfação popular e institucional sobre as condições do serviço e as tarifas praticadas pela Barcas S/A, questiona-se neste trabalho a efetividade da agência na regulação e fiscalização (e eventual aplicação de sanções) do transporte aquaviário fluminense durante o período em questão. Tendo em vista a alta relevância de um serviço de transporte de massa, em especial ao se considerar os graves entraves existentes na região metropolitana do Rio de Janeiro, é razoável assumir que a atuação da Agetransp é um fator de grande impacto na qualidade dos serviços e na modicidade tarifária.

Para a realização de tal investigação, a Teoria da Agência foi o referencial de análise adotado, vista a sua adequação ao modelo contratual adotado. A corrente neoinstitucionalista, na qual a Teoria da Agência se insere, tem como um de seus pressupostos a noção de que as instituições são fatores tanto de restrição como de estruturação das decisões individuais. Ao se considerar a concessão aquaviária fluminense, existe um grupo variado de instituições – leis, regimentos, o contrato de concessão e o poder normatizador da Agetransp – direcionado especificamente para o bom desempenho do regime regulatório fluminense. Logo, questionar a efetividade da Agetransp na regulação do transporte aquaviário fluminense é, sob outro ponto de vista, também questionar o desempenho das instituições no condicionamento do comportamento do agente. Ou, até mesmo, questionar a força das instituições no condicionamento de ações ou preferências do próprio principal.

Para a análise do papel da Agetransp como principal nessa relação de agência foram pesquisados: i) os resultados de suas ações de fiscalização/monitoramento do agente, com o objetivo de avaliar se a Agetransp obteve as informações necessárias para o cálculo do equilíbrio econômico-financeiro do serviço, para a deliberação do processo de revisão tarifária, para determinação dos custos operacionais, entre outros aspectos cruciais; ii) a efetividade das sanções aplicadas, ou mesmo a aplicação destas quando necessário, com o propósito de verificar a efetividade da Agetransp em constranger a conduta da Barcas S/A. A pesquisa é documental e, inicialmente, a coleta de dados foi direcionada para dados fornecidos pela agência reguladora. No entanto, com o avanço da investigação, pôde-se perceber tanto a precariedade como a inexistência de algumas informações relevantes, o que compromete o desenvolvimento das avaliações sobre o desempenho da Agetransp. Esta constatação, desanimadora à primeira vista, consistia em um forte indício das fragilidades constatadas no exercício da função de fiscalização da agência.

Percebida a demanda por mais informações, a abrangência da coleta foi expandida, incorporando documentos de outras organizações públicas assim como fontes bibliográficas relacionadas ao tema. Isto permitiu alcançar maior profundidade no entendimento desta relação de agência e, conseqüentemente, o atendimento aos objetivos da pesquisa.

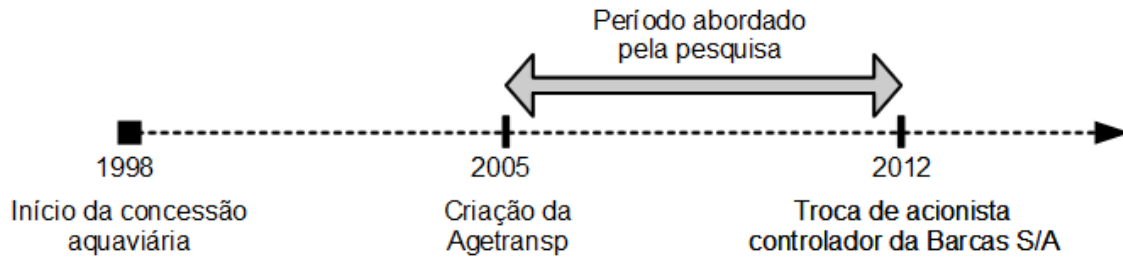


Figura 1 – Recorte temporal da pesquisa

O corte longitudinal da pesquisa abrange desde a criação da Agetransp até a troca do acionista controlador da Barcas S/A. Em 2012, a Autoviação 1001 (Grupo JCR) deixou de ser o maior acionista da concessionária, posição esta assumida pelo Grupo CCR. Por isso, apesar de por vezes mencionados, os oito primeiros anos da concessão regulados pela Asep e o período de atuação da CCR como controlador não fazem parte do foco deste estudo. Ou seja, foi investigado o exercício das funções de fiscalização e sanção da Agetransp com relação à concessionária Barcas S/A, enquanto esta era controlada pela Auto Viação 1001 (Grupo JCR).

O artigo é dividido em sete seções, incluindo a introdução. O próximo capítulo descreve o referencial teórico utilizado, destacando pontos relativos à assimetria de informações, ao neoinstitucionalismo e ao constrangimento da conduta do agente. Em seguida, são detalhados aspectos relativos à análise documental, tais como critérios de escolha dos documentos, princípios de análise, entre outros. Na quarta seção, a contextualização do caso é iniciada, e os pontos críticos encontrados no desempenho da fiscalização são listados em três subcapítulos: número de passageiros, custo operacional e avaliação da gestão operacional. O quinto capítulo analisa a efetividade das sanções aplicadas pela Agetransp, assim como as omissões da agência no constrangimento da conduta do agente. Ao final, uma última seção consolida a análise do desempenho da agência, assim como aponta limitações do presente estudo e sugere possibilidades de avanço.

2. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES, CONSTRANGIMENTO DO AGENTE E DESEMPENHO DA REGULAÇÃO

Uma relação de agência se estabelece quando um indivíduo (principal) contrata outro (agente) para o desempenho de atividades de seu interesse, remunerando-o de acordo com o desempenho acordado. Ao se utilizar a Teoria da Agência, deve-se ter atenção a dois pressupostos teóricos nela embutidos: i) a racionalidade econômica – a partir da qual se presume que cada indivíduo age no intuito de maximizar o atendimento de seus próprios desejos; e ii) o neoinstitucionalismo econômico – corrente na qual as regras formais ou informais têm a capacidade de constrangimento/restrição e moldagem/estruturação da interação humana e da escala de preferências utilizada como referência para as escolhas racionais (Perez, 2008). Sob esta perspectiva, a abordagem da agência busca, entre outros objetivos, descrever ou indicar os sistemas de monitoramento e de incentivos (ou, em outras palavras, as instituições) que estimulam o alinhamento do comportamento dos agentes aos interesses do principal.

Um dos principais entraves tanto para o desenho destas instituições quanto para a avaliação da conduta do agente é a assimetria de informações. Nas relações de agência, ambos atores (agente e principal) detêm informações que não são de conhecimento da outra parte e, assim, podem utilizá-las em seu próprio proveito, maximizando assim sua função de utilidade e, provavelmente, prejudicando as demais. Para o principal, essa possibilidade se verifica na medida em que não possui conhecimento de todos os fatores envolvidos no desempenho da tarefa delegada. Consequentemente, sua função de utilidade pode ver-se prejudicada sem que este tome conhecimento disto ou, no mínimo, não tenha a capacidade de mensurar precisamente o prejuízo ocasionado. Mas os problemas na execução das tarefas delegadas podem ocorrer não somente durante a vigência da relação, como até mesmo antes de sua formalização. Cada ator social envolvido (agente e principal) possui informações privadas que são consideradas antes de decidir sobre a realização do contrato e podem ser de interesse da outra parte do contrato. Os agentes podem, portanto, selecionar quais informações irão expor e como, influenciando assim a avaliação do outro sobre as condições do contrato. Esse risco pré-contratual é denominado de seleção adversa (Koop & Lodge, 2017).

Uma vez celebrado o contrato, as obrigações de cada parte já estão definidas, assim como os fatores a serem avaliados no desempenho do agente e como estes serão remunerados. A partir deste momento os atores têm de considerar outro tipo de

problema, o risco moral (Baldwin, Cave e Lodge, 2012). Como dito anteriormente, a expectativa é de que o agente, detentor de informações privilegiadas, busque maximizar sua função de utilidade. Acontece que, quando ele não encontra incentivos suficientes para agir de acordo com o pactuado (ou não vê penalidades caso desrespeite suas obrigações), a probabilidade de que ele aja oportunisticamente aumenta. Por isso, a confiança entre as partes não deve ser a única salvaguarda do contrato e ambos devem se esforçar em monitorar a execução do contrato de modo a proteger seus próprios interesses. Quanto mais transparentes e difundidas forem as informações, menores serão as brechas para a ocorrência dos comportamentos oportunistas.

Mas o fato é que, por mais que o principal se esforce em reduzir a assimetria de informações, sempre existirão informações às quais ele não poderá ter acesso direto, por maiores que sejam os investimentos em sistemas de monitoramento. E é por isso que são previstos mecanismos de sanção e premiação, que buscam, de maneira complementar, induzir o comportamento do agente. Cabe, portanto, estabelecer um esquema de incentivos/sanções que estimule os comportamentos desejados. Segundo Sappington (1991), na construção desse esquema, deve-se considerar a distribuição dos riscos, o nível de esforço do agente (e como mensurá-lo), as externalidades da atividade, a presença de características ocultas, as dificuldades existentes no monitoramento do desempenho do agente, o nível de comprometimento, a continuidade da relação, a racionalidade limitada, a impossibilidade de o contrato abranger todas as possibilidades, etc.

No presente trabalho, questiona-se a efetividade da atuação da Agetransp, mas, de maneira mais ampla, busca-se avaliar o grau de maturidade do sistema regulatório adotado. E, com este fim, deve-se considerar não apenas a maximização da riqueza como finalidade do sistema, mas também a defesa do interesse social (Baldwin, Cave e Lodge, 2012). Com base em uma revisão de literatura, Gandra & Pinto Junior (2020) listam alguns atributos para a avaliação de sistemas regulatórios, com dois focos distintos. Com relação ao sistema, verifica-se a sua simplicidade e eficácia. A relação entre público e privado é composta por uma série de partes interessadas tais como a população beneficiária, os legisladores, o Poder Executivo, as empresas privadas, entre outros. Faz-se necessário que a atribuição de papéis e responsabilidades de cada parte seja bem definida, o que representa o critério de simplicidade do sistema. Sua eficácia, por sua vez,

se refere à observação da capacidade do sistema de defender/promover a concorrência, proteger o interesse público e fomentar o desenvolvimento setorial. Ainda segundo Gandra & Pinto Junior (2020), com relação ao regulador, cabe investigar seu poder de mediação, seu poder normativo, sua capacidade de fiscalização e seu poder de polícia, ou seja, sua capacidade de sanção (enforcement).

Primeiro, é esperado que a agência reguladora possa mediar disputas e conflitos de interesse entre as diversas partes interessadas, assim como entre os próprios concorrentes do setor. Com relação ao seu poder normativo, ela deve definir procedimentos, padrões de documentação, referências técnicas, níveis de atendimento e comunicação de aspectos ambientais, bem como regular sobre aspectos jurídicos e contratuais, entre outros.

Seu poder de fiscalização e auditoria atesta se empresas estão em conformidade com as normas e procedimentos aplicáveis, o que remete diretamente às assimetrias de informação inerentes a uma relação de agência. A presença da assimetria informacional assegura brechas para a realização de ações oportunistas, direcionadas à busca do próprio interesse, em detrimento das definições e expectativas contratuais. A margem para a ocorrência do oportunismo cresce à medida que a assimetria de informações se agrava, adicionando mais componentes de incerteza à transação (Possas; Fagundes & Pondé, 1998).

Com relação ao seu “poder de polícia”, as agências devem constranger a conduta dos agentes (empresas prestadoras, por exemplo) de modo a coibir as práticas inaceitáveis. Uma vez que o capital privado, quando ingressa em alguma relação de concessão com o Estado, objetiva o lucro e o retorno de seu investimento, a aplicação de multas pecuniárias é um mecanismo potencialmente relevante para o constrangimento da conduta do agente. Mas a agência reguladora, ao aplicar sanções dessa espécie, deve ter em vista duas limitações para esta prática. Primeiro, a penalidade não deve ser desproporcional ou grande o suficiente para comprometer a viabilidade do negócio. Segundo, a multa deve ter tamanho suficiente para fazer com que o agente opte por corrigir sua conduta ao invés de persistir no desvio. Ou seja, visto por outro lado, caso os benefícios de agir em desacordo com o contrato de concessão forem maiores do que o

prejuízo causado pelas sanções, a empresa regulada poderá não alterar sua escala de preferências, mantendo assim, deliberadamente, um curso de ação não desejado pelo órgão regulador.

Trazendo estas observações para o estudo das agências reguladoras, tanto o monitoramento como o constrangimento da conduta do agente têm seus correspondentes nas funções precípua destas autarquias – a fiscalização e a sanção. Caso descumprimentos contratuais ou legais por parte das empresas privadas ocorram, as agências exercem sua competência sancionatória, que abrange o poder de aplicar advertências, multas ou cassações, de maneira a forçar os agentes privados a adequarem seus serviços ou investimentos ao estipulado, compensando assim os efeitos de condutas lesivas, etc. A utilidade desta competência deriva tanto do desejo de celeridade no processo de correção dos desvios como do caráter técnico. As vias judiciais apresentam uma série de possibilidades de interposição, protelando a intervenção desejada, enquanto que as possibilidades de recurso quanto às decisões da agência deveriam ser mais limitadas, tornando seus efeitos mais imediatos. Por sua vez, o caráter técnico da agência reguladora e a expertise dos seus funcionários podem auxiliar na redução da assimetria de informações e possibilitar julgamentos tecnicamente mais aprimorados e mais adequados, o que poderia evitar que se onere excessivamente os agentes privados ou que se prejudique a qualidade do serviço regulado (Aragão, 2009). Resta verificar se o desempenho da Agetransp nessas competências tem relação direta com a conduta da Barcas S/A e, conseqüentemente, com a qualidade e modicidade do serviço prestado, como exposto na seção seguinte.

3. ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise crítica dos documentos considerou o contexto de sua criação, seus autores (e interesses), a natureza do texto e o grau de confiabilidade dos dados/informações/afirmações (Cellard, 2008). De maneira a validar algumas informações relevantes, os dados foram triangulados com entrevistas não estruturadas com dois deputados estaduais (Yin, 1994). A análise do contexto demonstrava a inserção dos autores, em especial no esquema institucional apresentado na Figura 2, e como as respectivas organizações atuavam nas diversas relações principal-agente as quais

estavam envolvidas. Este contexto se relaciona sobremaneira com a finalidade dos documentos apresentados, a qual não deixou de ser considerada nas análises apresentadas no presente trabalho. Os documentos forneceram dois tipos de evidências: uma baseada na convergência de dados entre diferentes fontes; outra baseada na divergência de dados, a qual indicou a necessidade de outras fontes, ratificações e retificações (Yin, 1994).

Dada a carência de dados primários na agência reguladora, que não fornecia informações sobre a concessão em seu site ou mesmo por requisição, exceto pelos relatórios anuais, diversos documentos de diferentes organizações, tais como a Alerj, o Ministério Público do Rio de Janeiro, entre outros, foram utilizados para a presente pesquisa. A análise documental permitiu o acompanhamento das mudanças na relação agente-principal, assim como os aspectos de interesse nesta. Através do exame dos documentos, também foi possível obter informações acerca do contexto institucional no qual esta relação de agência se desenvolveu e a postura dos agentes políticos, jurídicos e econômicos que atuavam no campo.

4. AGETRANS E SUA ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO

A Agetransp é uma autarquia estadual que possui funções executivas e legislativas delegadas pelo governo estadual. Neste recorte, cabe então à agência reguladora – como agente da relação – agir em prol dos objetivos pré-estabelecidos pelo Poder Concedente. Porém, é necessário observar que o regime regulatório se pauta não só pelas políticas públicas definidas pelo governo vigente, mas também pelas orientações formais do respectivo marco regulatório. No entanto, quais as diretrizes caso as orientações do marco regulatório e as demandas do governo vigente sejam divergentes?

Na perspectiva do Direito Administrativo, a agência deveria respeitar, em primeiro lugar, os dispositivos legais e o marco regulatório e, dentro dos limites e diretrizes definidas, a autarquia busca articular os interesses dos diversos atores – empresas (e.g. lucro), cidadãos (e.g. modicidade tarifária), Estado (e.g. transparência). O princípio de autonomia das agências reguladoras busca assegurar que, no desenvolvimento de sua política regulatória, a Agetransp deve ser capaz de deliberar sobre a necessidade, o momento, a intensidade, as formas e os instrumentos de sua

intervenção, tendo em vista o alcance dos objetivos de interesse público, definidos pelas políticas públicas.

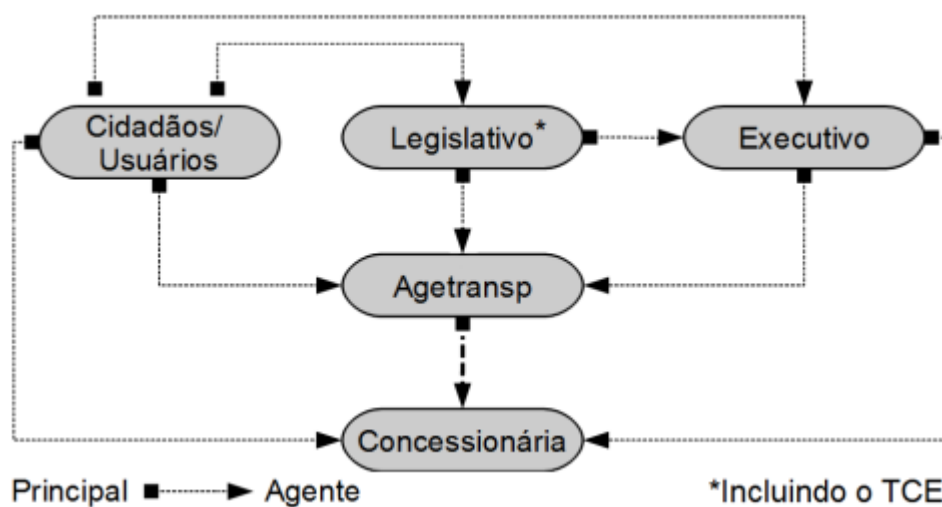


Figura 2 – principais relações de agência

Ainda com relação aos interesses do principal, pode-se considerar que a Lei Estadual nº 4.555, que criou a agência, é resultado da decisão coletiva dos legisladores em aprovar a proposta do governador do Rio de Janeiro à época. Então, como definir a escala de interesses do principal considerando as orientações da lei de criação, do regimento interno da autarquia, do contrato de concessão, das diretrizes do Poder Concedente e das vontades do Chefe do Executivo? Com relação ao Estado como um todo, a Agetransp se coloca no papel de agente não somente com relação ao Poder Executivo, mas também com o Poder Legislativo. A Agetransp, assim como qualquer órgão do Executivo, sofre fiscalização e controle dos seus atos pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas. A intervenção dos legisladores não se restringe à regulação, como atividade finalística da agência, mas também atinge o seu funcionamento ou até mesmo sua própria existência (Aragão, 2009). Coloca-se aqui a Agetransp como principal, não por ser a real delegante do serviço — que é o Poder Concedente, no caso, o Poder Executivo estadual — mas sim por ser a responsável pelo monitoramento e alinhamento da conduta do agente, fiscalizando-o e sancionando-o.

Tanto a lei de criação quanto o regimento interno da Agetransp elencam as atividades de fiscalização — dos aspectos técnicos, econômicos, contábeis e financeiros — dos serviços de transporte concedidos como uma de suas principais atribuições e

responsabilidades. Para tal, duas câmaras técnicas vinculadas à presidência eram setores fundamentais para a execução das atividades regulatórias: a Câmara de Transportes (Catra) e a Câmara de Política Econômica e Tarifária (Capet). A elas competia, em suas respectivas áreas de atuação, a avaliação do cumprimento das metas contratuais e das obrigações das concessionárias. Por concentrarem boa parte do conhecimento técnico, detinham a responsabilidade pela elaboração dos índices de desempenho utilizados para o controle da qualidade dos serviços, o que, por sua vez, subsidia a construção de relatórios de acompanhamento.

A Capet regulava os aspectos econômico-financeiros dos serviços, subdividindo suas competências em duas categorias inter-relacionadas: política econômica e política tarifária. A primeira delas se refere à avaliação dos demonstrativos contábeis das concessionárias e à exigência de adequação das informações disponibilizadas aos padrões estabelecidos contratualmente. Sua finalidade é monitorar a gestão empresarial e sua idoneidade, no intuito de preservar o equilíbrio econômico-financeiro das concessões e permissões. Essa competência guarda grande sintonia com o monitoramento de condutas oportunistas por parte do principal, ao buscar atestar a veracidade das informações recebidas, a sustentabilidade do negócio e a garantia de boas práticas. Caso passem despercebidas distorções de informações por parte da concessionária, desajustes no cálculo das tarifas podem ocorrer, inflando ilicitamente os lucros da empresa e fazendo com que o equilíbrio econômico-financeiro estipulado se afaste do real. Ainda no acompanhamento da política econômico-tarifária, a Capet monitora e audita as informações prestadas pelas concessionárias e permissionárias sobre a Taxa de Regulação.

A Capet também era responsável por acompanhar sistematicamente a evolução tarifária dos serviços, assim como por realizar estudos comparativos com outras concessões estaduais, nacionais ou até internacionais. Esta ênfase na tarifa se dava pela relevância desta para todos os grupos interessados: Poder Concedente, concessionárias, consumidores e a própria agência reguladora. A tributação, o valor da Taxa de Regulação, o equilíbrio econômico-financeiro e a remuneração dos concessionários, entre outros, são calculados a partir do valor da tarifa cobrada. A modicidade tarifária é um dos principais interesses dos usuários e talvez um dos aspectos por eles mais

considerados. Logo, pelos motivos supracitados (e por outros), o acompanhamento sistemático da consistência e da fidedignidade das informações das empresas privadas foi elencado como prioridade, com especial atenção aos fatores que impactam, direta ou indiretamente, as tarifas.

A Câmara de Transportes regulou os aspectos técnicos da operação e manutenção dos serviços, aferindo a regularidade, continuidade, eficiência, segurança e cortesia na sua prestação. No transporte aquaviário são avaliados, além da tecnologia empregada e do estado dos ativos reversíveis, a adequação das embarcações e estações e o cumprimento dos horários e das legislações específicas. A fiscalização era realizada por amostragem e sua metodologia era estipulada pela própria Catra. O mesmo se dava com os indicadores utilizados, com a ressalva de se ter como diretriz a manutenção de séries históricas utilizadas para fins de avaliação estatística do desempenho operacional. Além disto, perícias e auditorias técnicas das informações prestadas pelos concessionários e de seus processos de operação e manutenção também eram de responsabilidade da Catra.

Localizadas hierarquicamente logo abaixo do Conselho Diretor da Agetransp, estas câmaras técnicas eram responsáveis por quase toda a execução das atividades-fim da autarquia. E, além das competências individuais de cada câmara, estas deveriam se articular para fiscalizar por amostragem as receitas operacionais dos concessionários e permissionários.

Nesta subseção, a descrição das competências e atribuições das duas câmaras responsáveis por grande parte das atividades-fim da agência reguladora foram descritas. No entanto, cabe averiguar qual a efetividade dessas ações no acompanhamento das ações e da performance da concessionária. Mais especificamente, cabe questionar como suas práticas foram capazes de influenciar o nível e a espécie de assimetrias de informações presentes na relação de agência, assim como o real impacto nas ações da concessionária derivado da aplicação de seu poder de sanção, ou seja, sua capacidade em constranger o agente. Nas próximas subseções serão expostos alguns casos críticos da atuação destas câmaras e da própria Agetransp na sua função de fiscalização e sanção.

4.1. NÚMERO DE PASSAGEIROS

Para a fiscalização da gestão privada do transporte aquaviário, a Agetransp supervisionava uma diversidade de aspectos, operacionais e econômicos. Dentre estes, a receita operacional (valor da tarifa multiplicada pelo número de passageiros pagantes) e, considerando que os valores das tarifas eram homologados pela agência (sendo o teto da cobrança), as informações passíveis de assimetria seriam o número de passageiros pagantes por categoria do usuário (i.e., pagantes de tarifa integral, tarifa social reduzida, isentos), a demanda durante o tempo (i.e., volume de passageiros por hora, dia, meses), assim como a distribuição destas variáveis por linha operada.

Um dos principais objetivos não somente da Agetransp, como da própria regulação econômica nas concessões de serviços públicos, é o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Koop & Lodge, 2017; Marques & Pinto, 2017). Caso a concessionária tenha margens para agir de maneira oportunista, existe o risco de ela subestimar o número de passageiros pagantes, o que incorreria num falso equilíbrio do contrato, de maneira a favorecer o lucro das Barcas S/A. Em segundo lugar, essa conduta afetaria os cálculos da revisão tarifária quinquenal, já que a demanda efetiva é um dos fatores de cálculo para o valor das tarifas. A modicidade tarifária seria então prejudicada, favorecendo o concessionário e afetando, principalmente, os usuários, penalizados com preços desproporcionais.

Percebida a necessidade de confiabilidade dos dados acerca do número de passageiros pagantes, suas categorias e sua distribuição, a Agetransp deveria, no intuito de reduzir a assimetria de informações, realizar auditorias nestes dados ou, se possível, obtê-los diretamente. No entanto, a concessionária é quem tem acesso direto ao número de passageiros pagantes, repassando estes quantitativos para a agência a partir de relatórios. No levantamento realizado, o único mecanismo de auditoria empregado era o confronto entre o valor da tarifa, o número de passageiros (indicado pela concessionária) e a receita operacional constante nos balancetes de verificação e nos balanços anuais das Barcas S/A. Trata-se, sem dúvida, de uma verificação bastante simplória. Isto apesar do regimento interno da autarquia conter orientações específicas para a Capet: “Examinar, periódica e sistematicamente, a consistência e fidedignidade das informações das concessionárias e permissionárias de serviços públicos, com ênfase nos aspectos que causem efeitos diretos ou indiretos nas tarifas (art. 33, inciso II, alínea d)”.

Em algumas ocasiões a concessionária alegou que a demanda real se encontrava aquém da demanda prevista no contrato, pleiteando, a partir dessa indicação, a revisão do equilíbrio econômico-financeiro. Como entidade reguladora, a Agetransp deveria respeitar e fazer com que respeitem o contrato de concessão, mas sem esquecer que os contratos não são perfeitos. Ao se privar de auditar o número de passageiros pagantes, ou até mesmo obtê-lo diretamente, a autarquia deixou em aberto a possibilidade de manipulação dos dados. Ao ter como única fonte de dados os relatórios fornecidos pela própria empresa regulada, a agência abriu ampla margem para o risco moral, já que a concessionária podia selecionar convenientemente que informações repassar e como.

4.2. CUSTO OPERACIONAL

No processo de revisão tarifária, para o cálculo do equilíbrio econômico-financeiro do serviço, além do número de passageiros pagantes, considera-se o custo operacional da empresa. A importância desse dado demanda, por sua vez, que a agência tome as medidas necessárias para se assegurar da qualidade e veracidade das informações recebidas. No entanto, também nesse aspecto, a Agetransp deixou alguns pontos a desejar. Foram identificadas falhas relevantes na fiscalização, através da leitura do Relatório Final da Revisão Tarifária do 2º Quinquênio (2003/2008), assim como omissões quanto à elaboração dos Planos de Contas previstos no contrato de concessão.

O relatório acima citado, no seu subcapítulo 5.2., discorre sobre a análise da gestão operacional e suas implicações no custo apurado pela concessionária durante o quinquênio. Apesar do transporte aquaviário envolver seis linhas, diversas embarcações e atracadouros, a análise da gestão operacional da concessionária por parte da Agetransp nos cinco anos em questão (2003/2008) se resume a: “Poucos dados disponíveis e os que foram apresentados são recentes, não dizendo respeito ao período analisado (Agetransp, 2011: 48)”. Deve-se ressaltar que esse é o texto integral apresentado no subcapítulo que analisa a gestão operacional e os custos de manutenção da concessionária durante o período. Isto não representa apenas uma omissão pontual, mas uma série de omissões em todas as prestações de contas mensais e anuais, mesmo com a previsão específica para que a autarquia mantenha um banco de dados próprio referente aos serviços concedidos. Ademais, cabe ressaltar que a Agetransp poderia solicitar estes dados da Barcas S/A a

qualquer momento.

A Barcas S/A não forneceu os subsídios necessários para a análise da gestão operacional por parte da Agetransp, seja por não ter esse controle, seja por selecionar as informações que desejava transmitir. Independente dos motivos da ausência destas informações, o relevante para o presente estudo é o fato de que a agência deixou a empresa regulada livre para fazê-lo desta maneira (ou não fazê-lo), mesmo com as previsões legais para a Catra e a Capet verificarem, periódica e sistematicamente, a eficiência e a correção da gestão empresarial, entre outras atribuições correlatas.

Esta é uma grave omissão, porém, não é a única dessa natureza. Tanto a Agetransp como a extinta Asep não desenvolveram os planos de contas contábeis previstos no contrato de concessão. O contrato determinava que, ao prestar contas, o concessionário deveria discriminar todos os custos (diretos ou indiretos, fixos ou variáveis) e as despesas operacionais por linha hidroviária operada. Estes dados permitiriam estimar o custo de cada linha operada pela concessionária, isoladamente, de forma a auxiliar nas análises financeiras do serviço prestado e na identificação das especificidades de cada linha. Não somente isso, como também possibilitar a construção de um banco de dados com as informações desagregadas, para que novos índices pudessem ser construídos caso fosse necessário. Não obstante a importância desse plano de contas, até a ocasião da revisão tarifária, nem o citado modelo de demonstrativo havia sido desenvolvido pelas agências reguladoras (Asep e Agetransp), nem a adequação do plano de contas existente aos moldes previstos no contrato de concessão foi exigida. Novamente, essa omissão ocorreu apesar de previsão específica constante no regimento da autarquia, que dispõe que compete à Capet, no que se refere à política econômica: “desenvolver planos de contas contábeis para as concessionárias e permissionárias dos diversos setores cuja regulação econômica é de responsabilidade da Agetransp, bem como mantê-los atualizados” (art. 33, inciso I, alínea e).

A inadequação das informações prestadas pela concessionária é reconhecida pela própria agência no relatório da revisão tarifária. O plano de contas fornecido pela empresa sofre críticas por “não proporcionar, de forma clara e inequívoca, as informações para a apuração das contas que dão base ao cálculo tarifário” e “não controlar por linha

as despesas operacionais” (Agetransp, 2011: 48). De maneira evidente, a Agetransp permitiu esta negligência por parte da concessionária, agravando assim a assimetria de informações existente. Como consequência, a agregação dos centros de custo não permitiu a apuração do resultado financeiro (receita menos despesa) de cada linha hidroviária operada pela Barcas S/A nos dez anos de concessão pela agência, dificultando, entre outras coisas, o alcance da modicidade tarifária das linhas quando da revisão.

4.3 AVALIAÇÃO DA GESTÃO EMPRESARIAL

Além do número de passageiros pagantes e da análise do resultado operacional, a Agetransp cometeu algumas omissões no que diz respeito à avaliação da gestão empresarial. Esta era uma tarefa importante não apenas para a concessão do transporte aquaviário, mas também para a verificação de um dos pressupostos que estimularam as concessões, a maior eficiência gerencial das empresas privadas em relação ao aparelho estatal (Lustosa da Costa, 2010).

No Relatório Final da Revisão Tarifária do 2º Quinquênio (2003/2008), o trecho inicial do subcapítulo 5.1 (“Análise da gestão administrativa e financeira nos cinco anos relativos ao 2º quinquênio e as suas implicações em seus custos”) explica as causas da ausência de informações financeiras e contábeis necessárias, ou o fato de estarem incompletas:

Registre-se que, do período analisado, conforme informações da Concessionária, todo o corpo diretivo e gerencial foi substituído, inclusive do Estaleiro, e as pessoas que hoje lá atuam possuem pouquíssimas informações. Alguns dos relatórios fornecidos foram construídos a partir de arquivos eletrônicos e documentos encontrados nos equipamentos e arquivos da empresa pelos novos responsáveis, numa tentativa de resgatar e/ou recuperar informações gerenciais. (Agetransp, 2011: 47).

Essas foram as justificativas da Barcas S/A para a desorganização/ausência dos arquivos. Ou seja, a Agetransp depende da tentativa de resgate/recuperação das informações gerenciais por parte da concessionária para a análise da gestão administrativa e financeira. Após quase dez anos do início da concessão, passando pela atuação de duas agências reguladoras, ainda persistem falhas na padronização, construção e arquivamento dos registros gerenciais da empresa concessionária. O fato

mais relevante para o presente estudo é o de que as agências (Asep e Agetransp) deixaram o regulado suficientemente livre para assim fazê-lo. Não somente a análise a ser realizada quando da revisão tarifária ficou prejudicada pela falta de padrão das informações, como também qualquer outra análise horizontal a ser desenvolvida posteriormente.

Uma vez que os relatórios gerados fora do sistema são produzidos por pessoas nem sempre qualificadas, estarão sujeitos a erros humanos (fórmulas, transcrição de dados, reclassificação ou agrupamento de contas, etc.). Em consequência observa-se uma diversidade de informações e de resultados (Agetransp, 2011: 64).

A análise horizontal tem sua utilidade prejudicada, ou até mesmo anulada, caso se comparem índices e dados distintos. De fato, as estruturas e os índices componentes dos relatórios não possuem padrão ou mesmo comparabilidade.

Apesar de ser difícil compreender o porquê de uma empresa que movimenta milhões não ter departamentos contábeis e financeiros minimamente organizados para atender a estas determinações, não é possível afirmar que a Barcas S/A agiu de má-fé. No entanto, é possível pressupor que, se esta assim desejasse, teria uma boa margem para agir oportunisticamente sem que a Agetransp conseguisse mensurar ou até mesmo perceber os desvios de atuação do agente.

E se a agência reguladora não exigiu a padronização e adequação dos registros, como é de se esperar, muito menos realizou auditorias sobre os dados fornecidos. Tanto assim ocorreu que, na conclusão do relatório da revisão quinquenal, a própria Agetransp elencou como direcionamentos para sua ação a necessidade da definição de relatórios-padrão, com emissão regular, contendo informações sobre a evolução dos dados operacionais, financeiros e contábeis da concessionária e também a urgência de se estabelecer um programa de auditorias periódicas, para fins de conferência dos dados obtidos através desses relatórios.

Com esta série de omissões, deixando brechas relativas ao número de passageiros pagantes, à análise do custo operacional e à avaliação da gestão empresarial, a Agetransp apresentou um deficiente desempenho no seu papel de principal, mais uma vez agravando a assimetria de informações. Além de não permitir o monitoramento

adequado das atividades da concessionária, ainda acabou por contribuir para prejudicar sua própria função sancionatória, como exposto no próximo capítulo.

5. EXERCÍCIO DA FUNÇÃO SANCIONATÓRIA NO AJUSTE DA CONDUTA DA CONCESSIONÁRIA BARCAS S/A.

Dentre as funções inerentes à atuação das agências reguladoras, a competência para sancionar atua de maneira complementar à fiscalização (Koop & Lodge, 2017). Esta interação se faz necessária, basicamente, por dois motivos: i) mesmo que a Agetransp buscasse eliminar as assimetrias de informação citadas, sempre existiriam outras informações privilegiadas que a concessionária possuiria, por melhores que fossem os sistemas de monitoramento da agência reguladora; ii) eliminar a assimetria de informação não assegura que o agente se comportará como o combinado e, por isso, devem existir esquemas de punição suficientemente fortes para alterar a escala de preferências do agente.

Por isso, além de aprimorar seus sistemas de monitoramento, a Agetransp deve induzir o comportamento do agente premiando-o ou punindo-o, de acordo com os aspectos observáveis e mensuráveis. Além das disposições contidas nas leis, no Código de Defesa do Consumidor, entre outros, a autarquia poderia valer-se de seu poder normativo, através do qual institucionalizaria regras de conduta e as possíveis sanções decorrentes. A multa padrão estabelecida no contrato de concessão é de R\$ 100.000,00 corrigidos. Nos dez primeiros anos de concessão algumas multas pecuniárias foram aplicadas, mas, aparentemente, esta prática não surtiu o efeito desejado. Até 2008, conforme as informações constantes no relatório da CPI das Barcas, nenhuma das multas aplicadas nos onze primeiros anos de concessão foi paga. Os controladores da concessionária optaram por não pagar os débitos com a agência reguladora, optando por recorrer ao Judiciário ou mesmo permitindo sua inscrição na dívida ativa estadual.

Destaca-se também como episódio negativo no desempenho da função sancionatória da autarquia a sua omissão em acionar as devidas sanções. Tendo em vista que um dos princípios de atuação da agência é o estímulo à concorrência, sempre que esta tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica, deveria comunicar o fato ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, à

Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (art. 4º, §2 da Lei Estadual 4555/2005), órgãos com a devida competência para avaliar e intervir nas ocasiões em que empresas ameacem a livre concorrência. Deste modo, a Agetransp não exerceria, *stricto sensu*, o seu poder sancionatório, mas provocaria a ação destas outras organizações.

Um dos pressupostos do paradigma do Estado Regulador é que a prestação concorrente dos serviços através de múltiplos agentes atua como fator de estímulo à produtividade, qualidade e modicidade dos serviços. No caso em questão, quando coexistem concessionárias e permissionárias, serviços de menor desempenho na relação qualidade versus preço perdem parte de sua demanda para os serviços concorrentes. Isso seria uma forma indireta de influência na conduta dos agentes, alinhando-os aos objetivos contratuais e aos princípios da Agetransp. Uma antiga concorrente das Barcas S/A, desde o período em que era empresa estatal, era a permissionária Aerobarco do Brasil Transportes Marítimos e Turismo (Transtur), que operava o transporte seletivo de passageiros na linha Rio/Niterói. Esse tipo de transporte apresentava embarcações mais confortáveis, menor tempo de travessia, menores filas e maior tarifa. Conforme as informações apresentadas na CPI das Barcas, este negócio tinha boa saúde até 2001, quando o Poder Concedente autorizou por decreto a prestação do referido serviço pelas Barcas S/A por um período de 180 dias. A operação do transporte seletivo era de exclusividade da Transtur até 2012, quando ocorreria nova licitação, mas, em 2001, a existência de restrições no fluxo da Ponte Rio-Niterói, em função de obras na via, demandou que o governo abrisse a possibilidade para que a concessionária Barcas S/A complementasse o transporte seletivo de passageiros. O prazo inicial, que cobria um período de seis meses, foi prorrogado em algumas ocasiões, inclusive por determinação do Judiciário, e a Barcas S/A prestou o serviço de forma intermitente até 2004, quando houve manifestação judicial favorável à Transtur. Ao se analisar este caso até este ponto, como a exploração do transporte seletivo pela Barcas S/A era autorizada pelo Estado, não houve nenhuma omissão por parte da Agetransp.

O problema consiste na prática de dumping por parte da concessionária durante este período. De 2001 a 2004, a concessionária cobrou tarifas promocionais no transporte seletivo, eventualmente com o mesmo valor cobrado na linha social. Oficiais de justiça

realizaram autos de verificação e constataram a venda de bilhetes para os catamarãs a R\$ 1,80 (o mesmo preço cobrado nas barcas comuns). Tratava-se, portanto, de uma prática anticompetitiva da concessionária que, segundo as declarações e indícios apresentados pelo proprietário da Transtur na CPI, surtiu graves efeitos:

Quando ouvido por esta CPI no dia 12/03/2009, o proprietário da Transtur, Hamilton Amarante de Carvalho, alegou a prática de dumping pela Concessionária Barcas S/A, e, ainda, que tal prática hostil terminou por provocar desequilíbrio econômico-financeiro nas operações da Transtur em escala suficiente para tornar econômica e operacionalmente inviável a continuidade na prestação do serviço permitido. Ressalte-se que o empresário apresentou farta documentação, quando de seu depoimento, que comprovava a excelente saúde financeira da empresa pouco antes da exploração concomitante, por Barcas S/A, do serviço por ela prestado (Alerj, 2009: 143).

Ressalte-se que a ocorrência do dumping foi anterior à criação da Agetransp. Porém, a autarquia entrou em funcionamento enquanto o imbróglio ainda afetava severamente as finanças da permissionária. Não somente por isso, mas também pelo fato de que até então a concessionária Barcas S/A não havia sofrido quaisquer penalidades. Apesar das previsões específicas para fazê-lo, a agência não comunicou o ocorrido aos órgãos de defesa da concorrência, conforme exposto no processo TCE-RJ nº 107.511-5/07. Ao deixar de comunicar aos órgãos que poderiam punir a Barcas S/A, a agência não atuou no sentido de impedir que a concessionária buscasse oportunisticamente seus objetivos, o que acabou por prejudicar a sustentabilidade financeira da Transtur e, conseqüentemente, induzir a saída de um concorrente do mercado. Como resultado, a qualidade do serviço, o bem-estar público e a própria eficiência do setor foram negativamente afetados.

Em um primeiro momento, a Transtur suspendeu seus serviços para a Ilha de Paquetá, prejudicando os usuários desta linha. Posteriormente, reduziu o número de viagens da linha Rio–Niterói, para então encerrar suas atividades em 2008. Em sequência, não havia mais nenhuma permissionária operando o transporte seletivo na linha Praça XV – Praça Araribóia (e nem a Barcas S/A o executava), privando assim os usuários da alternativa do transporte aquaviário seletivo. Mas os problemas encontrados neste caso de dumping não se encerram na omissão da agência em acionar os órgãos de

defesa da concorrência.

Quando a Agetransp decidiu exercer sua função sancionatória, era necessário mensurar a multa proporcional ao ganho indevido da concessionária, calculado a partir do número de passageiros que pagaram as tarifas promocionais e o volume de passageiros transportados na linha seletiva no período. A autarquia declarou na deliberação supracitada que a Capet analisaria o ganho financeiro indevido da concessionária, e que este seria compensado na próxima revisão quinquenal das tarifas. Estas informações deveriam ser de conhecimento da agência reguladora, mas como exposto no capítulo anterior, os planos de contas da concessionária agregam estas informações, impossibilitando este cálculo. Assim sendo, estes dados foram solicitados, como disposto na Deliberação Agetransp nº 031/2005, mas a autarquia não os recebeu dentro do prazo.

Foi aplicada uma multa de R\$ 100.000,00, que não teve plena efetividade, pois a concessionária seguiu omitindo estas informações. Posteriormente, na Deliberação Agetransp nº 69/2006, a agência determinou que as receitas a maior auferidas pela concessionária seriam integralmente revertidas aos usuários, através de investimentos na melhoria do serviço, melhorias estas que não estavam contempladas pelo contrato. Mas, como não era possível quantificar o ganho financeiro indevido da concessionária, esta medida não pôde ser concretizada. Este último caso abordado evidencia a pouca efetividade do poder sancionatório, as consequências deletérias da assimetria de informações e também a interligação entre estes dois problemas. A Agetransp pecou por não exigir os planos de contas previstos, o que possibilitou a ampliação da assimetria de informações, que por sua vez prejudicou o exercício da sua função sancionatória.

6. ANÁLISE

Sem um histórico consistente e confiável de registros, a Agetransp, então, careceu de dados objetivos para poder mensurar a qualidade do serviço prestado. Cabe ressaltar que esta ineficiência regulatória não se relaciona com outras causas comuns de assimetria de informações presentes em outras conjunturas, no Brasil e no exterior. Por exemplo, Salgado & Oliveira (2012) desenvolveram um estudo comparativo da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e o US Department of Transportation (DOT) –

organização responsável, nos Estados Unidos da América, por regular o setor de aviação civil. Neste, os autores destacam dificuldades com as quais a agência brasileira lida com relação à articulação e argumentação das firmas reguladas quanto à disponibilização mandatória de informações:

[...] um dos maiores óbices à regulação do provimento da informação regulatória, está na forte resistência e lobbies contrários dos regulados no sentido de evitar o mandatory disclosure. O forte argumento de 'informação estratégica' vem sendo usado para bloquear iniciativas de acompanhamento setorial mais detalhado. Assim, ao prover a informação de seu negócio, o regulado estaria, ao mesmo tempo, revelando à concorrência real e potencial as razões para o seu sucesso no mercado (Salgado & Oliveira, 2012, p. 232).

No entanto, estes argumentos sequer foram elencados pela firma regulada no setor aquaviário fluminense. A disposição legal no contrato de concessão que exigia a abertura do número de passageiros por linha sequer foi respeitada pela própria agência, mesmo com a previsão em seu próprio estatuto da obrigação de sua câmara técnica de auditar estes números nesta modalidade. Tendo como referência o benchmark estadunidense e de acordo com as orientações de Salgado & Oliveira (2012) para a ANAC, a Agetransp se beneficiaria com o suporte de uma organização específica para a produção e gerenciamento de dados estatísticos sobre os transportes públicos concedidos (e em especial o transporte aquaviário em questão), assim como com o estabelecimento de um processo de auditoria por amostragem, desde que efetivamente realizado.

Além da evidente precariedade desta fiscalização, o quadro se torna mais grave ao traçarmos paralelos com algumas experiências internacionais de avaliação tanto do desempenho do órgão/entidade na regulação de serviços públicos como na avaliação da prestação destes serviços. Por exemplo, no artigo *The Importance of Subjective Data for Public Agency Performance Evaluation* (Shingler et al., 2008), os pesquisadores correlacionam os dados objetivos do banco de dados de uma agency[1] com os dados subjetivos de percepção/satisfação dos cidadãos, coletados através de surveys, sobre o desempenho da agency. O cruzamento destas duas classes de variáveis mediu os efeitos destas variáveis na intenção do cidadão de entrar em contato com a organização uma segunda vez e também os efeitos com relação à avaliação do serviço da agência. Percebeu-se que, por vezes, os dados subjetivos e objetivos apontam para sentidos diferentes, mas a

conclusão mais interessante foi a percepção de que a combinação destas duas classes de variáveis apresentava uma correlação mais forte com os resultados percebidos do que as classes de variáveis isoladas. Foram utilizados dados de 1998 até 2004, com uma amostra de 981 clientes, dos quais os casos eram retirados tanto os dados quantitativos como qualitativos. Essa pesquisa foi possível pois a agency mantém um banco de dados com avaliações objetivas de todos os casos que atende e também dos questionários enviados semanalmente e aleatoriamente para os clientes descreverem o seu grau de satisfação. Aqui mesmo no Brasil existem experiências exitosas, como a da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), que em sua Resolução Normativa REN nº 40/2018, definiu duas categorias de indicadores para avaliação da qualidade do serviço.

Com relação à sanção, por vezes a firma regulada lançou mão do Poder Judiciário para obter recursos e extensões de prazo. O Brasil tem um grande volume de leis e alternativas institucionais, o que pode vir a comprometer a capacidade dessas instituições de restringir ou estruturar os comportamentos individuais. O regime regulatório adotado possui sua lógica interna, aparentemente completa, fechada. O poder sancionatório da Agetransp serviria para dar maior celeridade nas penalidades aplicadas ao concessionário, já que não existiriam tantas opções de recursos como existentes na esfera judicial. No entanto, devido ao princípio da inafastabilidade do controle judicial dos atos administrativos, as ações administrativas da Agetransp não excluem a possibilidade de recurso ao Judiciário. Ou seja, independente do esgotamento das vias administrativas, a concessionária pode sempre acessar o Poder Judiciário quando julgar de seu interesse. Como identificado no período abordado pela pesquisa, a Barcas S/A considerou mais interessante esperar os prazos das multas recebidas expirarem para então acionar o Judiciário. Ou seja, o processo administrativo conduzido pela Agetransp se configurava como uma “extensão” do prazo de pagamento da concessionária uma vez que sua duração era somada ao prazo dos recursos judiciais. Sob o ponto de vista neoinstitucional, imperfeições no desenho institucional das agências reguladoras permitem uma variedade de divergências entre seus pressupostos e o que há de concreto. Mas o mesmo não ocorre com a Agetransp. Ao não atender o seu regimento interno, a autarquia não estaria decidindo por “adotar” outra alternativa institucional mais favorável aos seus interesses. Talvez até existiriam alternativas caso as instituições

divergissem sobre pontos específicos, mas não é o caso. Por exemplo, sobre a manutenção de um banco de dados de indicadores operacionais do serviço, tanto o contrato de concessão como o regimento interno estipulam a mesma coisa.

As instituições que regem (ou que deveriam reger) o comportamento da Agetransp ainda não possuem força suficiente para tal. O desenho institucional, por si só, não foi capaz de produzir o regime regulatório desejado. Existe uma série de fatores – administrativos (i.e., o baixo número de fiscais do quadro), políticos (i.e., intervenções do Executivo passaram por cima de decisões da Agetransp), jurídicos, entre outros – que têm forte relação com o desempenho da agência reguladora. Como dito anteriormente, o regime regulatório adotado possui sua lógica interna amarrada, mas é necessário que maiores esforços sejam despendidos na melhoria dos demais fatores que influenciam o desempenho da autarquia.

Pode-se, portanto, perceber que a expectativa sobre o desempenho da agência reguladora ainda não foi atendida, não somente pela complexidade inerente a esta tarefa, como também pela ineficiência no monitoramento e constrangimento da conduta do concessionário. A Agetransp poderia, além de cumprir as suas obrigações básicas, aprimorar seus processos. Seria recomendável o desenvolvimento de métodos de acesso direto a informações, como é o caso do número de passageiros pagantes e não pagantes. Na linha social Rio-Niterói já existia um sistema eletrônico de bilhetagem e de catracas. O acesso direto ao borderô seria algo relativamente simples, uma vez que o sistema que faz a contagem de cada tipo de usuário já existia. De maneira alguma isso configura um excesso da função de fiscalização da agência, já que não seria invadido o mérito dos processos operacionais da concessionária, mas apenas seriam quantificadas diretamente informações de suma importância para a revisão tarifária, para o cálculo do equilíbrio econômico-financeiro, para o alcance da modicidade tarifária, entre outros dados críticos.

Com isso, a agência contaria com maior quantidade e qualidade de informações, o que permitiria a construção de estatísticas mais apuradas sobre a demanda, aumentando seu conhecimento sobre as forças de mercado do transporte aquaviário. Além da importância de informações de maior confiabilidade na determinação do valor da Tarifa Aquaviária de Equilíbrio, também há de se considerar o gasto público empregado na

Tarifa Aquaviária Social e Temporária. O Estado do Rio de Janeiro despendeu grandes montantes do subsídio dessa tarifa, e incrementos na eficiência do controle deste gasto seriam produtivos para o interesse coletivo.

Há ainda a opção de mudar a forma de interação entre público e privado existente. O regime regulatório adotado pressupõe uma maior eficiência do setor privado, e por isso estabelece uma separação entre a operação e a regulação, no intuito de evitar interferências do setor público na administração dos serviços. Mas, ao fazê-lo, simultaneamente, são abertas brechas para a assimetria de informações e para o oportunismo. Além disso, o distanciamento da operação do serviço pode vir a contribuir para uma defasagem no conhecimento da agência reguladora sobre o próprio setor regulado. Existem alternativas, nas quais as delegações de serviços públicos aproximam os agentes estatais da administração e operação dos serviços, como o caso de algumas prisões brasileiras administradas pelo capital privado (Cabral, Lazzarini & de Azevedo, 2013). A forma de “governança híbrida” empregada combina a gestão privada com a presença de supervisores públicos, num arranjo que beneficia ambas as partes. A heterogeneidade de características possibilita a complementação entre as duas partes, com o setor público se beneficiando da flexibilidade privada, e o setor privado se beneficiando do maior conhecimento dos objetivos sociais por parte do Estado. Trazendo isso para o estudo da Agetransp, além de uma evidente redução na assimetria de informações e, conseqüentemente, no risco moral, a autarquia poderia tanto ter mais proximidade com o setor regulado como poderia dar orientações mais eficazes à concessionária Barcas S/A.

CONCLUSÃO

O Rio de Janeiro foi um dos estados que ingressaram desde o início no movimento de desestatização, via concessões, iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso. A primeira agência reguladora instituída no âmbito do Programa Estadual de Desestatização, a Asep, não apresentou resultados satisfatórios e, em 2005, foi desmembrada em duas novas autarquias, entre as quais a Agetransp, objeto deste estudo. No intuito de avaliar o desempenho da agência no seu papel de principal na tutela do setor aquaviário fluminense, foram analisadas duas funções essenciais, a

fiscalizatória e a sancionatória, tendo como referencial a Teoria da Agência.

Sobre a análise da atividade de fiscalização, foram identificadas ocorrências graves que ampliaram a assimetria de informação entre o principal, a Agetransp, e a empresa Barcas S/A, o agente nessa relação. Aspectos cruciais para o acompanhamento da concessão, como o número de passageiros transportados por linha, dados da gestão operacional e financeira, entre outros, não foram disponibilizados, pelo menos não da maneira estabelecida pelo contrato. Mesmo após mais de dez anos do início da concessão, os relatórios financeiros e contábeis da concessionária ainda não estavam padronizados e não forneciam todas as informações previstas no contrato de concessão.

Contudo, como o objetivo é analisar a atuação da Agetransp como principal, torna-se ainda mais relevante o fato de que a agência não exigiu que estes registros fossem construídos de acordo com o estabelecido, perpetuando as condições que impossibilitam seu acesso a informações de seu próprio interesse. Como resultado, a inadequação destes documentos prejudicou a avaliação de diversos aspectos relacionados ao serviço prestado. Além disso, prejudicou o desempenho de sua função sancionatória, como no episódio de dumping aqui apresentado. A Agetransp não mantém sequer os dados operacionais e administrativos exigidos no contrato de concessão, no seu regimento interno e na sua lei de criação. O risco moral presente na relação de agência discutida poderia ter sido reduzido caso a agência reguladora observasse as competências previstas na sua lei de criação e no seu regimento interno. Ficou evidente que a Barcas S/A teve abertura suficiente para manipular informações de grande importância a seu favor, caso optasse por fazê-lo. Se, na Teoria da Agência, os indivíduos atuam no intuito de maximizar sua função de utilidade, é cabível supor que a Barcas S/A tenderia a adotar comportamentos oportunistas, priorizando seus interesses e prejudicando assim o interesse coletivo, já que a assimetria de informações dificulta (e muito) a mensuração dos desvios pela Agetransp.

Sobre a avaliação da função sancionatória da Agetransp, de sua capacidade de evitar comportamentos indesejados, também foram identificados problemas. Primeiro, a Agetransp recebeu por anos relatórios em desacordo com o contrato de concessão e não infringiu penalidades ao concessionário para que este sanasse as falhas existentes, mantendo deliberadamente sua desinformação.

Na ocasião do dumping, a empresa nunca forneceu as informações solicitadas, seja por não ter registro desses dados, seja porque as sanções aplicadas não foram suficientes para alterar as preferências de cursos de ação da concessionária. Nesta segunda alternativa, os benefícios percebidos em agir em desacordo com as determinações da agência eram maiores do que os custos decorrentes das sanções recebidas. Independente da justificativa para a omissão da concessionária, destaca-se que a sanção aplicada não teve eficácia suficiente para que a Barcas S/A buscasse os dados. Dado que a Agetransp deixou de comunicar aos órgãos de defesa da concorrência a prática de dumping, acabou por acobertar a conduta imprópria da concessionária. Como exposto no relatório da CPI das Barcas, devido à ausência de informações, era bastante improvável que se conseguisse estabelecer uma relação causal entre a conduta indevida e a retirada da Transtur do mercado. Realizar essa tarefa é algo complexo, no entanto, os indícios que indicam para tal são muitos. O fato é que a Barcas S/A agiu de maneira desleal contribuindo para a saída de um concorrente direto, sem ser, por um bom tempo, devidamente investigada. Assim como em outros setores, como aviação civil (Salgado & Oliveira, 2012), as informações coletadas de forma inadequada aumentam as incertezas inerentes à regulação econômica e, neste caso, em especial, as políticas antitruste.

Uma constatação comum a todas as análises realizadas neste estudo foi a reiterada desobediência às orientações previstas nos dispositivos legais referentes à autarquia e à concessão do transporte aquaviário. Disposições contratuais foram e seguiram sendo desrespeitadas pela concessionária. A Catra e a Capet não executaram ações especificamente descritas nos artigos que discorriam sobre suas competências, deixando à margem informações essenciais para a adequada avaliação dos serviços prestados e dos investimentos realizados pela concessionária. Como evidenciado, existem desrespeitos às leis e normas tanto do agente como do principal, mas algumas ressalvas devem ser feitas.

Esta pesquisa foi limitada pela pouca disponibilidade de informações primárias, o que comprometeu a profundidade das análises desenvolvidas. Cabe ressaltar que, como muitas destas informações, que deveriam ser disponibilizadas para a própria agência reguladora, não eram a ela informadas, de maneira esperada, o acesso por parte dos pesquisadores foi ainda mais dificultado. Ademais, o presente trabalho buscou analisar o

desempenho da Agetransp em suas funções de fiscalização e de constrangimento do agente, sem objetivar propor processos ou indicadores a serem adotados para o aprimoramento do quadro encontrado. No entanto, cabe ressaltar que, caso a Agetransp cumpra ao menos as disposições especificadas nos contratos de concessão assim como as atividades fundamentais de suas câmaras técnicas, um grande avanço seria esperado na eficiência do transporte público aquaviário fluminense.

Relembrando a Figura 2, a Agetransp também é agente de outros principais e, assim como evidenciado no estudo de Holperin (2019), compreender os motivos por trás da criação da agência pode, potencialmente, esclarecer causas do mau desempenho da agência, tais como negociações entre os poderes executivo e legislativo estaduais, a distribuição de cargos como moeda de troca, o atendimento de imperativos do Banco Mundial para empréstimo, entre outros fatores acima da lógica de funcionamento interna do esquema de regulação abordado.

REFERÊNCIAS

Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro. (2006). Regimento interno. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro. (2008a). Deliberação Agetransp nº 031/2005.

Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro. (2008b). Deliberação Agetransp nº 69/2006.

Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro. (2011). Relatório final da revisão tarifária quinquenal da concessionária Barcas S/A. Transportes Marítimos, referente ao 2º quinquênio do contrato de concessão (2003/2008).

Aragão, A. S. de. (2009). Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. Forense.

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. (2009). Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito das Barcas S/A. Departamento de Taquigrafia e Debates da Alerj.

- Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. (2012). Ata da Comissão Especial - Barcas, realizada em 21/08/2012.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (2. ed.). Oxford University Press.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Cabral, S., Lazzarini, S. G., & de Azevedo, P. F. (2013). Private entrepreneurs in public services: A longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7, 6–25. <https://doi.org/10.1002/sej.1149>
- Cellard, A. (2008). A análise documental. In J. Poupart et al., *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos*. Vozes.
- Evenhuis, E., & Vickerman, R. (2010). Transport pricing and public-private partnerships in theory: Issues and suggestions. *Research in Transportation Economics*, 30(1), 6–14.
- Feitosa, A. C. (2022). *Regulação por exposição (sunshine regulation) no setor do saneamento básico: A experiência da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae/MG)* [Dissertação de Mestrado, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa].
- Gandra, R. M., & Pinto Junior, H. Q. (2020). Avaliação da aderência do modelo regulatório brasileiro no segmento de exploração e produção da indústria de óleo e gás às “boas práticas” apontadas na literatura econômica. *Desenvolvimento em Debate*, 8, 121–144.
- Holperin, M. M. (2019). Difusão e adaptação do modelo de agência reguladora no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1116–1137.
- Koop, C., & Lodge, M. (2017). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, 11(1), 95–108.
- Lustosa da Costa, F. (2010). *Reforma do estado e contexto brasileiro: Crítica do paradigma gerencialista*. Editora FGV.
- Marques, R. C., & Pinto, F. S. (2017). How to watch the watchmen? The role and measurement of regulatory governance. *Utilities Policy*, 51, 73–81.
- Monsma, K. (2000). Repensando a escolha racional e a teoria da agência: Fazendeiros de gado e capatazes no século XIX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15(43), 83–113.
- Peci, A., & Cavalcanti, B. S. (2000). Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: Análise das agências reguladoras estaduais. *Revista de Administração Pública*, 34(5), 99–118.
- Possas, M., Fagundes, J., & Pondé, J. L. (1998). Custos de transação e políticas de defesa da concorrência. *Revista de Economia Contemporânea*, 2. <http://www.ie.ufrj.br>

- Rio de Janeiro. (1997). Lei nº 2804 de 08 de outubro de 1997. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro. (2005a). Lei nº 4555 de 06 de junho de 2005. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro. (2005b). Decreto nº 38617 de 08 de dezembro de 2005. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro. (2011). Lei nº 6138 de 08 de dezembro de 2011. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
- Salgado, L. H., & Oliveira, A. V. M. (2012). Assimetrias de informação e o provimento obrigatório de dados de firmas reguladas: Estudo de caso do transporte aéreo. *Journal of Transport Literature*, 6(3), 204–238.
- Sappington, D. E. M. (1991). Incentives in principal-agent relationships. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 45–66.
- Shingler, J., Van Loon, M. E., Alter, T. R., & Bridger, J. C. (2008). The importance of subjective data for public agency performance evaluation. *Public Administration Review*, 68, 1101–1111. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210>
- Silva, L. S., de Moraes, R. de C. M., de Souza, A. P. M., Pereira, S. L. dos S., Vianna, J. R. N. T., Magalhães, R. A. B., dos Reis, A. A., & Silva, C. dos S. (2025). Análise dos indicadores de desempenho de operadores de transporte de passageiros por navegação interior na linha Belém - Salvaterra. *Revista Aracê*, 7(8).
- Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. (2008). Processo TCE-RJ nº 107.511-5/07. Voto GC-2 90171/2008.
- Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. (2011). Processo TCE-RJ nº 107.511-5/07. Voto GC-2 1146/2011.
- Verweij, S., & van Meerkerk, I. (2020). Do public–private partnerships achieve better time and cost performance than regular contracts? *Public Money & Management*, 41(4), 286–295.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research design and methods: Applied social research and methods series* (2. ed.). Sage Publications.

Artigo – Administração Brasileira.

A teoria da delimitação dos sistemas sociais e sua missão social

Nome: Leandro Theodoro Guedes ¹
Faculdade de Educação Tecnológica do Estado do Rio de Janeiro
e-mail: ltheodoroguedes@yahoo.com

RESUMO

O texto teve por objetivo apresentar a missão social da teoria da delimitação dos sistemas sociais desenvolvida por Alberto Guerreiro Ramos em sua última obra. Considerando a ampla repercussão da proposta no campo da administração, buscou-se desenvolver a análise de função para compreender a missão social da proposta do autor. Compreendeu-se que a teoria se desenvolveu diante de questão imposta pela falência dos métodos de gestão do capitalismo e o esgotamento dos recursos naturais, bem como a insatisfação do autor com a ascensão dos governos neoliberais. O autor então desenvolve a ideia da racionalidade substantiva como habilitadora de um isolamento do indivíduo das relações sociais e também habilitadora para o desenvolvimento de uma organização social derivada do mundo antigo que sugere um disciplinamento do mercado pela política, e que apresenta uma multiplicidade de enclaves que buscam uma nova organização do modo de produção capitalista, confirmando-se a teoria em questão como uma manifestação do anticapitalismo romântico.

Palavras-chave: Administração política, Racionalidade substantiva, Delimitação dos sistemas sociais.

ABSTRACT

The paper aimed to present the social mission of the theory of the social systems delimitation developed by Alberto Guerreiro Ramos in his latest work. Considering the broad repercussion of the proposal in the field of management, the paper aim was to develop a functional analysis to understand the social mission of the author's proposal. It was understood that the theory was developed in response to a question imposed by the failure of capitalist management methods and the depletion of natural resources, as well as the author's dissatisfaction with the rise of neoliberal governments. The author then develops the idea of substantive rationality as enabling the isolation of the individual from social relations and also enabling the development of a social organization derived from the ancient world that suggests a control of the market by politics, and that presents a multiplicity of enclaves that seek a new organization of the capitalist mode of production, confirming the theory as a manifestation of romantic anti-capitalism

Keywords: Political administration, Substantive Rationality, social systems delimitation

[Submetido em 28-06-2025 – Aceito em: 12-09-2025 – Publicado em: 22-12-2025]

¹ Graduado em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora em 2016; Mestre em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora em 2019; e Doutor em Administração pela Universidade Federal de Viçosa em 2024.

Introdução

A obra de Alberto Guerreiro Ramos é frequentemente visitada no campo da administração, especialmente nos estudos organizacionais e na administração pública. O pensamento de Ramos é reconhecido como uma forma de consciência voltada para a administração política, ou da administração do capitalismo por meio do disciplinamento do Estado e sua articulação. Não é sem razão as deferências que o autor fez a figuras importantes do pensamento econômico como representantes da CEPAL ou Keynes (Ramos, 1995; Ramos, 1982). Em verdade, o autor é um dos poucos intelectuais brasileiros que pensou a administração para além da gestão das corporações ou do Estado como entes isolados.

Sua última obra, *A Nova Ciência das Organizações*, de 1989, é tema de discussão. Seja por meio do debate sobre o modelo proposto e suas causas ou sobre a questão da racionalidade substantiva nas organizações, o livro adquiriu forte relevância nacionalmente, sendo amplamente debatido (Azevedo; Albernaz, 2015; Santos, 2001, Serva et al, 2014, Gurgel; Justen, 2021, Santos, Santos, Braga, 2015; Tres, Souza, 2022).

Tema, contudo, pouco explorado, é a função (ou missão social) do novo modelo alocativo de recursos proposto pelo sociólogo. Isto é, à qual questão emergente do terreno econômico Ramos procura responder e qual é o caráter dessa resposta em termos político-econômicos. Embora haja literatura voltada para o esclarecimento dos conceitos utilizados e o esforço de Ramos em mostrar, “como se libertar do emprego da economia de mercado e se dedicar ao trabalho como instância da realização do corpo e da mente” (Santos, 2001, p. 60), é possível dizer que os elementos concretos fundantes que provocaram o autor e seu horizonte de ação ainda são pouco explorados, bem como o caráter da resposta dada pelo autor.

Metodologicamente, o presente texto é desenvolvido a partir da determinação social do pensamento e seu tríptico metodológico, gênese, função e análise imanente (Lukács, 2020, Paço Cunha, 2023). Interessa para a presente pesquisa, especialmente a análise de função. Para realizá-la, devem ser extraídos os elementos políticos, econômicos e sociais de um determinado período histórico que colocam as questões a serem respondidas, e a finalidade pretendida e o efeito que exercem determinadas ideias na

realidade concreta. É preciso ressaltar que embora a ideologia seja determinada por sua função social, a finalidade pretendida não coincide com a finalidade efetivada, pois a última depende da real capacidade de as ideologias se tornarem veículos práticos (Lukács, 2013; Marx, 2013). Portanto, o rastreamento da função pode se dar de modo limitado no âmbito das pretensões, na medida em que o objeto ideológico não é sinônimo de ideologia. Nesse sentido, é elementar destacar a importância da análise imanente do texto, com a qual “cabe descrever numa investigação concreta que respeite a trama interna de suas articulações, de modo que fique revelado objetivamente seu perfil de conteúdos e a forma pela qual eles se estruturam e afirmam” (Chasin, 1978, p. 77).

Além d'A Nova Ciência das Organizações (1989), foram analisados outros textos publicados por Ramos no período precedente. Por meio de uma análise preliminar, foi identificado que, nesses textos, o autor explica algumas posições e apresenta razões pelas quais tomou certos direcionamentos no livro. São os textos: “Modernização e declínio econômico do Brasil” (1979), “O Governo Reagan e o fim da compaixão” (1981), “Notícia sobre a nova teoria econômica” (1981), “Problemas alocativos da economia brasileira” (1981), “Economia política reconsiderada” (1981), “As confusões em torno do industrialismo” (1981), A inteligência brasileira na década de 1930, à luz da perspectiva de 1980 (1982). Além de entrevistas concedidas pelo autor ao Jornal do Brasil em 1979 e a Lucia Lippi Oliveira em 1995.

O trabalho está dividido em mais quatro seções além desta introdução. Logo em seguida, são apresentados os aspectos fundantes que sustentam o modelo alocativo, em seguida são tratadas a origem da racionalidade substantiva e a inspiração no mundo antigo para a formulação do modelo e por fim são apresentadas considerações finais seguidas das referências.

Aspectos fundantes da delimitação dos sistemas sociais

Para a compreensão da missão social desenvolvida em A nova ciência das organizações, é necessário primeiramente compreender a motivação para o escrito do texto. A partir das manifestações do próprio Ramos, é possível chegar a ela.

Fundamentalmente, duas são as razões históricas preponderantes para o autor. A primeira delas é o esgotamento da chamada sociedade moderna e a correlata indústria

convencional. Segundo Ramos, a chamada industrialização convencional “converte o mercado em agência reguladora do processo de produção e consumo, bem como legítima, em nome da prosperidade, a distorção contínua dos processos restaurativos da natureza” (Ramos, 1981c, p. 5). Tornando-se deletéria para a “condição humana e a capacidade autorregenerativa do ecossistema” (Ramos, 1981c, p. 5).

Para Ramos, a origem do problema estava também relacionada ao avanço tecnológico, pois a “revolução industrial consistiu na transformação do mercado num sistema autônomo de relações ao qual a sociedade em geral se tornou progressivamente subordinada” (Ramos, 1979b, p. 2). O esgarçamento de recursos naturais levava-o a concluir que “declínio entrópico do universo é irreversível, e assim a ilimitada e contínua extração de recursos não renováveis da natureza, ainda que a altos preços, é impossível” (Ramos, 1979b, p. 2). Na esteira desses problemas identificados, dizia ele, a respeito do Brasil, que “Não podemos continuar impassíveis diante de uma industrialização que sistematicamente destrói a capacidade interna do país de comandar o seu processo de alocação de recursos ao invés de fortalecê-la” (Ramos, 1979a, p. 6). A isso o autor adicionava o que considerava ser um dos aspectos conformadores da modernidade, isto é, a emancipação do mercado do controle político.

Também é possível ver que Ramos estabeleceu uma relação direta entre a evolução das ciências naturais e os problemas decorrentes do industrialismo. Numa entrevista dada anos antes da publicação da obra, dizia ele que havia uma relação direta entre a física de Galileu e Newton e a Revolução Industrial, bem como os efeitos deletérios desta sobre a natureza. Podemos assim ler que

a física de Galileu e Newton padece dessa falácia porque considera um aspecto da realidade como a realidade em geral. Mais especificamente, eles identificaram o fenômeno físico como simples corporalidade. Desta concepção decorre a falácia da locação simples da matéria como se esta se apresentasse fragmentada em segmentos definidos e descontínuos do tempo e do espaço. Ambas estas falácias afetam a física do século XVII e XVIII que, por assim dizer, deu carta branca aos atores que, nos últimos dois séculos, empreenderam a extração predatória de recursos da natureza, conhecida sob a expressão "revolução industrial". quando avaliada do ponto de vista da ecologia a "revolução industrial" é menos um sucesso do que geralmente se admite. Desde o seu início até o presente, o processo de formação da civilização industrial clássica tem-se baseado numa

concepção distorcida e falaciosa do fenômeno físico como, aliás, também do fenômeno social. teorias inapropriadas de ambos esses fenômenos e, conseqüentemente, seus correlatos, isto é, tecnologias inapropriadas constituem a base da sociedade industrial clássica (Ramos, 1979a, p. 5).

Por um lado, portanto, a ciência social, foi incapaz de ordenar a sociedade devidamente, e, por outro, o desenvolvimento das ciências naturais, que facultou a exploração da natureza a serviço do avanço das forças produtivas, é uma das razões causadoras dos problemas sociais. Por conseguinte, resta a impotência da ciência social moderna em deter tais problemas: “a ciência social anglo-germânica e o marxismo, prisioneiros neste clima de opinião, não podem transcender a decadência e proverem o tipo de conhecimento necessário para dirimir a presente crise do mundo e do Brasil” (Ramos, 1982, p. 545).

Considerando esse ceticismo e a aversão à modernidade, é também um aspecto de destaque o pessimismo contido na ideia de que a humanidade passou a viver um período de decadência após a Revolução Industrial, da qual “resultou a promoção da economia ao papel de referente por excelência do modo de relações entre seres humanos, e entre esses e a natureza” (Ramos, 1982, p. 545). Por sua vez, a ciência social “nas suas modalidades anglo-germânica, marxista e paramarxista, é manifestação doutrinária e ideológica da decadência” (Ramos, 1982, p. 545).

Considerando todos esses vícios da sociedade moderna e a referência nas sociedades antigas, argumenta Ramos que “a ciência social moderna foi articulada com o propósito de liberar o mercado das peias que, através da história da humanidade e até o advento da revolução comercial e industrial, o mantiveram dentro de limites definidos” (Ramos, 1989, p. 22). Como consequência, “hoje em dia a expansão do mercado atingiu um ponto de rendimentos decrescentes, em termos de bem-estar humano. A moderna ciência social deveria, portanto, ser reconhecida pelo que é: um credo, e não verdadeira ciência” (Ramos, 1989, p. 22). Esse papel legitimador seria exercido pela simples existência da ciência moderna, sem qualquer relação ou mediação com as relações sociais, sendo, portanto, um importante motivo para o autor desenvolver seu modelo.

Internamente, no Brasil, também se colocava como importante fator o esgotamento do desenvolvimentismo como aspecto da sociedade moderna. Os

investimentos não provocaram os resultados almejados e o país entrou em recessão econômica. Segundo ele,

O Brasil não tem saída dentro da história moderna e hoje está completamente capturado dentro da história moderna, que é uma história de fracassos. O maior fiasco que já houve é a sociedade industrial. Um grande fiasco! Destruiu os elementos permanentes da existência humana, destruiu a natureza, e nós ainda estamos nessa mentalidade moderna de desenvolvimento, nessas coisas” (Ramos, 1995a, p. 178).

Depois de defender o projeto nacional-desenvolvimentista no seu período isebiano e trabalhista até meados dos anos 1960, já no final dos anos 1970 o autor fazia uma avaliação negativa da concreção daquele projeto. Segundo ele, a “modalidade de desenvolvimento vigente no Brasil é resultado necessário da concepção mecanicista do processo econômico. O pressuposto básico desta concepção é o de que o mercado é o único referente do processo alocativo” (Ramos, 1979b, p. 2). Aduzia ainda que o modelo econômico então vigente “enriquece uns poucos indivíduos, mas ameaça destruir a nação, entendida como a comunidade dos interesses e de destino de todos os brasileiros sem exceção” (Ramos, 1979c, p. 2). Nosso autor entendia que isso resultou “da perversa alocação de recursos que o governo empreende com base apenas nos critérios ditados pelo setor formal do mercado” (Ramos, 1979c, p. 3).

A outra importante razão estava na ascensão de governos com orientação neoliberal, simbolizada pelo governo Reagan, nos Estados Unidos a partir de 1981, que reiterava o domínio das grandes corporações sobre o rumo da administração do Estado. Segundo Ramos, o poder das corporações, do qual a teoria econômica era submissa, “obstrui o exercício da soberania das nações” e “trata como colonos não somente os povos periféricos como também o povo norte-americano” (Ramos, 1981a, p. 5). Essa inclusive é uma questão que já assediava o autor desde os anos 1960. O sociólogo brasileiro foi influenciado pela obra *The Organization Man* de W. Whyte que investigava altos gestores de grandes corporações estadunidenses. O conceito de homem parentético é cunhado a partir dessas reflexões acerca da necessidade de resistir ao poder das corporações. Indubitavelmente, o poder das corporações era um fato naquele período. Alguns dados pontuam essa predominância. Entre 1955 e 1970, as receitas das dez maiores corporações estadunidenses chegaram a 9% do PIB (Fortune, s/d). Nesse mesmo

período, as companhias norte-americanas também recuperaram 28,8 bilhões de dólares do capital investido externamente (Baran; Sweezy, 1966, p. 112) (a concentração de capitais nas grandes corporações é umas das características do imperialismo no capitalismo tardio, como mostrou Mandel (1982)).

Para Ramos, aquele governo iniciara adotando medidas já desgastadas apoiadas na economia neoclássica e também na doutrina keynesiana.

não mais se verifica a competição atomística das empresas, como supõe a incipiente doutrina Reagan. Diversamente, as grandes corporações exercem no sistema decisões discricionárias na alocação de recursos, as quais lhes asseguram não só uma soberania incontestável sobre a população dos consumidores como um controle do mercado, que restringe as oportunidades de sucesso de pequenos e médios empresários. Por assim dizer, o conglomerado das grandes empresas usurpou substancial parcela do Governo (Ramos, 1981a, p. 5).

Por isso, buscava a elaboração de novas medidas de administração ou de “um novo modelo para a vida humana associada”, na medida em que o “sistema” se encontrava “novamente em cheque e, a menos que o equivalente a uma terceira guerra mundial ocorra (e, neste caso, é a própria civilização que seria ameaçada) nada – se não o que chamo de delimitação do papel alocativo do mercado formal – poderá constituir a base para a construção de um sistema económico viável” (Ramos, 1982, p. 94). É importante caracterizar o diagnóstico que o autor fazia em artigos do final dos anos 1970, pois eles também anunciam, de certa maneira, as soluções apontadas pelo autor em sua última obra.

Nesse sentido, buscava se desprender tanto do liberalismo, quanto do marxismo, tidos por ele como representantes das ideologias apologetas do mercado, e até mesmo do keynesiansimo. Em reação à Keynes, o próprio autor diz ter sido menos “receptivo às suas posições como meu instrutor em economia” (Ramos, 1982, p. 93). Segundo Ramos, era necessário se concentrar nos elementos que faltavam às ideias de Keynes, tais como

1) a subordinação do mercado a prescrições políticas e institucionais deveria ser proclamada, não como expediente ou diretriz temporária, mas como requisito permanente de sanidade econômica, 2) qualquer programa de recuperação econômica deveria ter por objetivo não somente reanimar as atividades do mercado formal, mas também

incluir como item definitivo da agenda governamental a mobilização contínua da capacidade produtiva de subsistemas fronteiriços e exteriores ao mercado formal (Ramos, 1982, p. 94).

É preciso dizer que o pensamento keynesiano também perdera prestígio no início da década de 1980, uma vez que os remédios contidos em sua doutrina foram considerados ineficientes para deter a crise dos anos 1970. Segundo Brenner (2006, p. 169), isso aconteceu por conta da “persistência paradoxal do excesso de capacidade e superprodução no setor manufatureiro diante da redução da lucratividade, um fenômeno para o qual o subsídio keynesiano à demanda contribuiu poderosamente”. Em geral, para Ramos, o próprio pensamento econômico se mostrava incapaz de dar respostas às questões emergentes, uma vez que:

afirma que as chamadas leis do mercado são inadequadas para explicar as relações de produção e troca em sociedades pré-capitalistas. Aí inclusive as pré-letradas. As leis do mercado não são universais, tendo apenas limitada validade nas sociedades que se formaram no decorrer da grande transformação de que resultou o moderno sistema capitalista, isto é, uma configuração histórico-social excepcional na história da espécie humana (Ramos, 1981b, p. 2).

Para ele, ambas estavam circunscritas de maneira subserviente ao “mercado”. Mas esse fracasso nas tentativas apresentou condições para “a implementação de desenho econômico e social alternativo que, hoje, à revelia da estrutura social dominante, está sendo empreendido por ensaios e erros graças à iniciativa da massa de cidadãos decididos a bater o sistema” (Ramos, 1981a, p. 5). Desse modo, Ramos procura desenvolver uma espécie de “terceira via”, uma alternativa que pudesse lidar de modo distinto com os problemas do capitalismo, ou nas suas palavras, um “novo modelo de alocação”. Esses aspectos são centrais ainda que exista para o autor uma deferência clara a Keynes que inclusive inspirou o método expositivo de sua obra. Considerando os elementos coletados, é possível dizer que a grande pergunta sobre a qual o autor se debruçou foi: Diante das marcas da crise, e do fracasso das alternativas postas, de que maneira é possível reorganizar a sociedade capitalista?

Estas razões não são desimportantes, pois indicam que o autor não ocupou da elaboração de um método de administração geral, ou voltado para organizações específicas, mas num método de organização social capaz de dar respostas concretas aos

problemas identificados. Segundo ele próprio no prefácio, o “livro proclama que tal ciência nada mais é do que uma ideologia legitimadora da sociedade centrada no mercado, e propõe a sua substituição por uma nova ciência, entendida essencialmente como teoria da delimitação dos sistemas sociais” (Ramos, 1989, p. XV). Esses elementos são importantes para situar o objetivo do autor que era a produção de um novo modelo administrativo-econômico que respondesse à crise da modernidade que se manifestava por meio tanto do industrialismo convencional quanto da falência dos modelos econômicos vigentes focados no mercado

A racionalidade substantiva: a base filosófica para a delimitação dos sistemas sociais

Embora o autor estivesse se referindo mais centralmente às teorias contemporâneas, o problema da economia política estava desde a sua concepção. Inclusive, o próprio título de sua última obra é bastante elucidativo para caracterizar a tentativa de resposta aos problemas da “ciência social moderna”. O autor parte da chamada “crise da modernidade”. Para Ramos, de Hobbes até Marx, a ciência social nada mais fez do que legitimar a sociedade baseada no mercado e na racionalidade instrumental.

Para romper com essa tradição, o autor defendeu uma nova ciência das organizações baseada numa racionalidade substantiva, capaz de controlar o mercado e a exploração da natureza e dar espaço para outras formas de organização da vida humana associada. A racionalidade, para ele, “prescreve como os seres humanos deveriam ordenar sua vida pessoal e social” (Ramos, 1989, p. 23). Com efeito, a racionalidade na modernidade é restrita na medida em que o “homem racional não se preocupa com a natureza ética dos fins per se. É um ser que calcula, decidido apenas e encontrar, com precisão, meios adequados para atingir metas, indiferente ao respectivo conteúdo de valor” (Ramos, 1989, p. 122). Estava colocada uma crítica da cultura da sociedade capitalista, sendo necessário um novo tipo de racionalidade.

Direcionando-se para o escrutínio dos autores clássicos da filosofia e ciência social moderna, argumentou Ramos que “por um lado, de Hobbes a Adam Smith e aos modernos cientistas sociais em geral, instintos, paixões, interesses e a simples motivação

substituíram a razão, como referência para a compreensão e a ordenação da vida humana associada”. Por outro lado, “sob a influência do Iluminismo, de Turgot a Marx, a história substituiu o homem, como portador da razão” (Ramos, 1989, p. 4). Disse ainda que “sob a influência do critério serialista do Iluminismo, vários autores imaginaram ter compreendido os padrões de acordo com os quais a história se desenrola” (Ramos, 1989, p. 40). Em outros termos, para esses autores ligados à ciência moderna, “é a história, não a psique humana, a sede da razão” (Ramos, 1989, p. 16). Para o autor, era fundamental que essa mudança, portanto, ocorresse no âmbito da consciência, pois “é a razão, em sentido substantivo, que capacita os seres humanos a compreenderem as variedades históricas da condição humana” (Ramos, 1989, p. 46). Segundo o autor brasileiro, com a razão substantiva, a “história torna-se significativa para o homem através do modo paradigmático de autointerpretação do sistema político. Seu significado não pode ser capturado por categorias seriais de pensamento” (Ramos, 1989, p. 29).

Como um aspecto da ciência social moderna de seu interesse maior n’A Nova Ciência, o autor se direciona mais propriamente para as teorias organizacionais. Nelas, verificou o mesmo processo apontado nas ciências sociais, no humanismo, ou nas teorias ligadas às relações humanas. Segundo ele, o “atual humanismo integracionista das organizações toma por base uma concepção sociomórfica da atualização humana, e, pois, opõe resistência ao reconhecimento do fato de que a psique humana contenha qualquer elemento substantivo que não seja interiorizado mediante o processo de socialização” (Ramos, 1989, p. 99). O humanismo seria assim o exemplar evidente das ciências sociais que deslocam a posição da razão da psique para a sociedade.

O autor retomou um aspecto que já estava maduro na elaboração do “homem parentético”, qual seja, a condenação da vida em sociedade. Dessa vez, o ponto é a identificação de um tipo de racionalidade que se manifestasse no isolamento do indivíduo, na sua psique. Na esteira da consideração do indivíduo como uma entidade separada da sociedade, o autor apresentou assim a necessidade de auto-atualização:

Na realidade, o indivíduo confere significação a sua vida quando tal significação, primordialmente, resulta da atualização de suas potencialidades pessoais. Contudo, isto não quer dizer que, ao atualizar-se, possa o indivíduo dar plena expansão a suas compulsões psicológicas e deva se permitir a realização indiscriminada de suas potencialidades. Na verdade, terá ele até que

lutar contra muitas delas, se estiver decidido a alcançar o objetivo pessoal sem par de sua vida. A auto-atualização conduz o homem na direção da tensão interior, no sentido da resistência à completa socialização de sua psique. (Ramos, 1989, p. 100).

À medida em que vai se erguendo uma luta entre o indivíduo e a socialização, o que se coloca como alternativa é uma “auto-atualização” que se volta para o interior do indivíduo na preservação da psique. Isto é, os problemas emergentes das relações sociais que afetam os indivíduos somente podem ser enfrentados na interioridade da psique.

Contrariando a racionalidade instrumental da modernidade, a “racionalidade substantiva sustenta que o lugar adequado à razão é a psique humana. Nessa conformidade, a psique humana deve ser considerada o ponto de referência para a ordenação da vida social, tanto quanto para a conceituação da ciência social em geral, da qual o estudo sistemático da organização constitui domínio particular” (Ramos, 1989, p. 23). A racionalidade substantiva privilegia o que está além do social, de maneira que “nunca poderá ser um atributo definitivo da sociedade, pois é diretamente apreendida pela consciência humana, não pela mediação social” (Ramos, 1989, p. 16). Agora, não somente a consciência se colocava como um pressuposto para a existência, mas a consciência isolada da sociedade produz a razão ideal. Com a teoria substantiva, a ordenação das associações humanas independe “de qualquer processo particular de socialização” (Ramos, 1989, p. 29).

O problema, para o autor, não eram as relações sociais específicas de cada tipo de sociedade, mas a socialização em si, ou a “socialização do mercado”, as próprias relações sociais. Assim, concordando com outros autores propositores da racionalidade substantiva², arrematou dizendo que “na sociedade moderna, a racionalidade se transformou numa categoria sociomórfica, isto é, é interpretada como um atributo dos processos históricos e sociais, e não como força ativa na psique humana” (Ramos, 1989, p. 19). Ao estar ancorada em processos sociais, a modernidade deforma a existência.

Com a socialização, nas sociedades modernas, “a psique do indivíduo médio foi assimilada no modelo de uma personalidade fechada, inteiramente incluída em limites mundanos” (Ramos, 1989, p. 18). De modo que a “unidimensionalização é um tipo

² Ramos menciona autores como Weber, Mannheim, Voegelin e Horkheimer como intelectuais que também tinham uma concepção que separava a racionalidade instrumental da racionalidade substantiva.

específico de socialização, através do qual o indivíduo internaliza profundamente o caráter - o ethos - do mercado, e age como se tal caráter fosse o supremo padrão normativo de todo o espectro de suas relações interpessoais” (Ramos, 1989, p. 142). Nesse caso, o homem moderno, unidimensional, que, por meio da socialização assimila o “ethos do mercado” e reproduz isso em sua vida cotidiana. O homem parentético, conceito desenvolvido pelo autor na década de 1970, representava uma tentativa de resistência a processos como esses. Dizia o autor que “a atitude parentética é definida pela capacidade psicológica do indivíduo de separar a si mesmo de seu ambiente interno e externo. Os homens parentéticos prosperam quando termina o período da ingenuidade social” (Ramos, 1984, p. 8). Acompanhando Gurgel (2020, p. 84), pode-se ler que “seu modelo de homem se fecha no recinto dos parêntesis, inviolável, impermeável ao que acontece no exterior, de modo que, através de um exercício de autorreconhecimento, crítico, ‘se abisma em si’”.

Restam assim, as concepções de isolamento do indivíduo em si mesmo. De maneira conclusiva, “o desenvolvimento pessoal e a solidão pessoal são inseparáveis. O desenvolvimento pessoal desdobra-se vindo da psique individual e, com toda a probabilidade, é dificultado por processos sociais ou de realimentação grupal. Toda socialização é alienação” (Ramos, 1989, p. 112). Ao mesmo tempo em que condena todo o processo de socialização, Ramos também admite sua inevitabilidade, o que resulta também nos problemas colocados para o desenvolvimento pessoal, que só pode ser realizado com a solidão ou pelo isolamento da psique.

Assim como na discussão do homem parentético, o resultado do exercício da razão substantiva é a fuga individual. Com a fuga operada pela racionalidade substantiva, os “verdadeiros atualizadores são os agentes capazes de manobrar, no mundo organizacionalmente planejado, de modo a servirem aos objetivos desse mundo com reservas e restrições mentais, sempre deixando algum espaço para a satisfação de seu projeto especial de vida” (Ramos, 1989, p. 99). Restando por fim, aos “atualizadores”, resistir. Inclusive esse argumento é fundamental, pois A Nova Ciência planeja um novo tipo de organização societal sem romper com as bases da sociedade atual. Se do ponto de vista do indivíduo, trata-se de colocar em práticas desejos pessoais, do ponto de vista da totalidade, o expediente é disciplinar o mercado e dar mais espaço para a atuação do Estado. Portanto, o modelo proposto pelo autor parte de uma mudança na racionalidade

que é projetada para o todo social.

A própria concepção de produzir uma nova racionalidade, a despeito da manutenção das mediações sociais é muito importante na argumentação do autor, pois ele advoga para uma consciência independente da mediação social, ou de uma consciência que consegue se blindar da perturbação social (assim como já estava anunciado com o homem parentético).

Podemos assim ler que “a sociedade moderna não se reconhece como miniatura de um cosmos maior, mas como um contrato amplo entre seres humanos” (Ramos, 1989, p. 54). Ou, em outra passagem, “na sociedade moderna, não se supõe que o estado dos negócios cotidianos do mundo seja verificado segundo um paradigma de ordem cósmica” (Ramos, 1989, p. 54). Esse alegado rompimento com uma “ordem cósmica” é o que o autor busca recuperar, o que demonstra que, para ele, a vida em sociedade é, por si só, viciosa.

As bases da razão substantiva, para Ramos, estão nos autores da filosofia grega clássica. Segundo o sociólogo, os autores clássicos “nunca imaginaram a socialidade como uma condição peculiar ao homem, mas sim uma condição que ele partilhava com outros animais” (Ramos, 1989, p. 28). Essa referência é retomada por Ramos logo no primeiro capítulo da obra, argumenta o autor que nas formações sociais mais regredidas, “a vida da razão na psique humana era encarada como uma realidade que resistia à sua própria redução a um fenômeno histórico ou social” (Ramos, 1989, p. 3).

Ao mesmo tempo, a inevitabilidade do conflito entre homem e sociedade foi, nesta obra, reiterada de maneira ainda mais enfática ao escrever que o “conflito entre o indivíduo e os sistemas sociais projetados é permanente e inevitável, e só pode ser eliminado pela morte do ser humano ou por sua paralisia, mediante exagerada adaptação às condições sociais exteriores” (Ramos, 1989, p. 100). De maneira similar ao pressuposto que sustentava a criação do homem parentético, naquela ocasião, o conflito entre o “sujeito” e a “organização” (Ramos, 1963), o autor permaneceu sustentando uma visão que advogou pela ausência de alternativa para tal conflito ou a fuga do enfrentamento.

Toda essa argumentação que leva à racionalidade substantiva localizada numa psique simbolicamente construída é produto dessa contínua relação de aproximação e afastamento do autor com o existencialismo, no qual inclusive há “uma glorificação do

indivíduo isolado, voltado para si mesmo” (Lukács, 1979, p. 108). Segundo Ramos, “O existencialismo é filosofia da resistência à organização” (Ramos, 1963, p. 148).

Essa crítica do autor à socialização e a defesa da necessidade de elevar o indivíduo a um plano superior trazem uma referência ainda que indireta aos textos dos anos 1930, há momentos em que o retorno do autor a tais materiais aparece centralmente na obra mais derradeira. Exatamente nessa retomada acerca do caráter de “pessoa”, Ramos recupera os elementos dos textos nos quais diferenciava pessoa e indivíduo. É importante considerar ainda a menção direta às filosofias existencialista e da vida, apresentadas como exemplo, disse o autor

A experiência envolve um salto do fechado para o aberto (Bergson, 1956. p. 77), das normas sufocantes que caracterizam uma era peculiar para dentro da eternidade. Especialmente em Kierkegaard, o salto é equivalente à autodescoberta individual. “Lançando-se às profundezas”, diz ele, “a pessoa aprende a ajudar-se a si mesma” (Kierkegaard, 1962, p. 58) (Ramos, 1989, p. 170).

Esse salto simbólico nada mais é do que uma forma especulativa de recuar diante dos problemas concretos e apelar para elementos transcendentais, que levam à eternidade, ou “uma espécie de ato de contrição, que cria as bases para a fruição das outras dimensões da vida” (Gurgel, 2020, p. 84). E isso pode ser suficientemente indicado com a recuperação nesta obra do conceito de “pessoa humana”. Este conceito era articulado centralmente nas suas obras ligadas ao cristianismo e assim, como apontou Gurgel (2020), ela é rearticulada em sua obra derradeira.

Seguindo argumentando acerca dos do domínio da sociedade de mercado sobre todas as esferas da vida, disse o nosso sociólogo que “através desse processo, o cidadão está fadado a perder sua competência artesanal, a força de que dispunha para afetar as linhas de produção do mercado. A nação transformou-se numa sociedade organizacional e a pessoa humana num homem de organização” (Ramos, 1989, p. 96). Na sequência, ao comentar acerca do avanço das forças produtivas no interior da sociedade capitalista, lamentou que a “deformação da pessoa humana, imposta por essa transição, tem sido o preço psicológico pago pela criação da logística da abundância de bens primordiais para todos. Essa é a grande transformação, a ser creditada ao sistema de mercado” (Ramos, 1989, p. 99). E com as experiências simbólicas há “um domínio profundo da pessoa

humana, intocado pelo processo da socialização” (Ramos, 1989, p. 101).

Considerando essas passagens em *A Nova Ciência*, a “pessoa humana” aparece exatamente como essa representação de um indivíduo puro que foi deformado pela sociedade de mercado que precisa recuperar seu contato com o simbólico, desenvolver a racionalidade substantiva. Em *Introdução à Cultura*, livro de 1939, no qual o autor está ainda mais influenciado pelo existencialismo, Ramos repete aspectos que estão tanto em *A Nova Ciência* quanto na sua construção do homem parentético. Especialmente esses aspectos ligados ao conceito de homem. Naquela obra, o autor deixa claro o pessimismo acerca do tempo presente e a necessidade de reelaborar a concepção de homem. Acompanhando sua argumentação, há também uma rejeição da modernidade, de modo que

o homem moderno é o único, na história, sem nome. Isto porque se fez um escravo dos automatismos inconscientes, do econômico, do progresso, se fez escravo dos seus meios erigindo-os em fins. Anulou-se como personalidade identificando o seu destino com o destino dos partidos a que pertence, se fez um brinquedo das fatalidades históricas em vez de dirigir estas fatalidades na realização de um bem comum. O homem moderno está esgotado, e toda terapêutica oportuna, no momento, consistirá numa surpresa de si mesmo, realizada por este homem, sem rosto, do mundo moderno, que vive ausente de si (Ramos, 1939, p. 37).

Está patente a mesma ideia de que a modernidade foi negativa para o homem e que o abandono deste homem aos automatismos, ao econômico é um aspecto que contribui com a sua contínua deterioração. Em outro texto do mesmo período, advertiu o autor de maneira ainda mais enfática que “é a decomposição de todos os valores humanos e eternos que se observa neste mundo moderno nós temos de opor uma pureza de atitudes e uma inocência de coração absolutas” (Ramos, 1937, p. 165). Esse é o mesmo movimento que o próprio autor perfaz na sua obra derradeira, isto é, o abandono da socialização e a busca de uma transcendência, que nas primeiras obras se expressa por meio de um tipo de individualidade construída por determinados valores puros. A partir dessa constatação, o autor introduz o conceito de pessoa ao dizer que “o primeiro ato revolucionário, em verdade, praticado por um homem é esta constatação de sua pessoa, de sua vocação sobrenatural” (Ramos, 1939, p. 5). A caracterização do indivíduo, de uma maneira geral, possui a mesma linha argumentativa que levou o autor a falar da

“deformação da pessoa” em A Nova Ciência.

Por conseguinte, conceito de pessoa, ou pessoa humana, é contraposto ao conceito de indivíduo. Argumenta que o indivíduo possui uma razão específica, uma vez que o “indivíduo é essencialmente organizador. Sua razão, utilitária. Nunca tem por fim o bem e o belo absolutos, mas o útil” (Ramos, 1939, p. 64). Como Azevedo (2006) e Gurgel (2020) puderam observar, tanto o problema da pessoa humana quanto a diferenciação das racionalidades conformam-se como uma referência direta adotada em A Nova Ciência. A razão utilitária se aproxima da razão instrumental. Esse indivíduo, ligado às coisas mundanas, portanto, estaria conectado com a razão utilitária.

Cabalmente, o “indivíduo é um ser social que vive rodeado de tabús aos quais rende culto” (Ramos, 1939, p. 68). Em seus termos, a “pessoa, porém, penetra na essência das coisas e nega-se a deixar informar-se pelo “exterior porque suas raízes se localizam no eterno e não no passageiro” (Ramos, 1939, p. 71). A busca do autor é desenvolver um tipo de individualidade que somente se manifesta em termos espirituais e se distancia das relações sociais. Nesse sentido, considerando o saudosismo em relação ao passado, a pessoa recupera os aspectos que foram eliminados com a modernidade

Conforme mostrou Faria (2009), Ramos desenvolve um certo tipo de idealismo. Mais especificamente o que Lukács chamou de terceiro caminho da filosofia. Ramos procede-se de modo a de “expulsar o idealismo pela porta, para fazê-lo voltar pela janela porque admitindo-se que a existência não pode existir sem a consciência” (Lukács, 1979, p. 68). O brasileiro admitia um mundo que existe independentemente da consciência, mas “um mundo cuja estrutura e essência não deixam de ser determinados pela consciência individual” (Lukács, 1979, p. 72).

Nessa direção, na obra final, procura caracterizar a pessoa de uma maneira diferente ao conceito de indivíduo, que para o sociólogo estava ligado ao comportamento dos animais. Assim, diz Ramos,

os pensadores clássicos estavam preocupados com aquela característica do homem que faz dele uma criatura *sui generis*, que não se inclui completamente no reino natural, e reconheciam que essa característica é a percepção que o homem tem da atividade da razão em sua psique. Pelo exercício da razão, e vivendo de acordo

com os imperativos éticos dessa razão, o homem transcende a condição de um ser puramente natural e socialmente determinado, e se transforma num ator político (Ramos, 1989, p. 28).

Há algumas modificações sutis em alguns termos. Em *Introdução à Cultura*, o autor valorizava a natureza divina da pessoa humana; em *A Nova Ciência*, fala da transformação num ator político. E isso fica claro quando a própria noção de razão substantiva, inspirando a ação política, é também tomada a partir das experiências do mundo antigo. Sobretudo considerando que a razão era para Ramos tão somente dedicada à ordenação social:

a razão era entendida como força ativa na psique humana que habilita o indivíduo a distinguir entre o bem e o mal, entre o conhecimento falso e o verdadeiro e assim, a ordenar sua vida pessoal e social. Mais ainda, a vida da razão na psique humana era encarada como uma realidade que resistia à sua própria redução a um fenômeno histórico ou social (Ramos, 1989, p. 2).

A despeito disso, Ramos seguiu a sua argumentação sustentando que, para esses autores clássicos, o elemento político se sobrepunha à economia – por isso também a lamentação de que o mercado na modernidade se livrou das “peias da política”. Nessa hierarquia da sociedade grega, portanto, a política estaria acima do “social” e do “econômico”. Seu objetivo foi enfatizar um indivíduo que se liberta da socialização, que talvez somente fosse possível numa sociabilidade antiga. Ainda que não a mencione em suas obras finais, a ideia do homem parentético é retomada. O autor exaltou um tipo de homem, dotado de certos preceitos éticos, que se desenvolveu a despeito das mediações sociais que poderiam torná-lo possível. Nesse sentido,

o bom homem, por sua vez, nunca é um ser inteiramente socializado; é, antes, um ator sob tensão, cedendo ou resistindo aos estímulos sociais, com base em seu senso ético. Na verdade, os processos não regulados do mercado jamais podem gerar uma boa sociedade. Tal sociedade só pode resultar das deliberações de seus membros em busca da configuração ética, substantiva, de sua modelo de alocação associada (Ramos, 1989, p. 52).

É interessante notar que, como em outros momentos de sua obra, o autor defendeu uma certa democratização da sociedade. Mas como se baseia numa noção que rejeita a própria vida social, sua referência está no romantismo com o mundo antigo. Relacionando assim esse aspecto teórico-filosófico com o projeto político, a razão

substantiva interna ao indivíduo habilita-o para criar as condições de regulação do mercado.

A mesma rejeição à modernidade está patente, de maneira mais tímida em *Mito e Verdade* e de forma aberta em *A Nova Ciência*, assim como a ideia de que a socialização é negativa para o homem e deve ser superada por meio da transcendentalidade interior. É interessante notar como a crítica de Ramos à modernidade, e à ciência social moderna, tem uma relação muito próxima com a crítica pós-moderna, ainda que Ramos não tenha relação direta com os autores desse movimento. Uma das características do pós-modernismo, segundo Netto, vai na mesma direção da crítica desenvolvida por Ramos. Segundo Netto, para a tradição pós-moderna

Para os pós-modernos, na imanência da razão moderna, a dimensão instrumental estaria inevitavelmente vocacionada para “colonizar” a dimensão emancipatória. E ao movimento da razão moderna que os pós-modernos creditam as realidades constitutivas da sociedade urbano-industrial, com a sua coorte de sequelas deletérias - nas elaborações pós-modernas, a realidade da ordem burguesa contemporânea aparece como derivada do dinamismo interno da razão incondicionada, que tudo pode (Netto, 2010, p. 262-263).

Embora em Ramos o problema esteja em termos mais abstratos, é possível ver o mesmo raciocínio, uma vez que a ciência social moderna, ancorada na racionalidade instrumental, legitima a sociedade de mercado e fundamenta todas as suas vicissitudes³. Ramos também busca uma certa emancipação da razão com a racionalidade substantiva.

Na construção da racionalidade substantiva se desenvolve uma crítica que parte da modernidade, mas que ao mesmo tempo revela a busca por uma consciência que produz a si mesma e se emancipa das relações sociais, habilitando a produzir as novas

³ Esse entendimento inclusive vai além do pensamento pós-moderno e é compartilhado por autores de outras tendências, como Habermas. Segundo ele “A natureza” compreendida e dominada pela ciência, surge de novo no aparelho de produção e de destruição e que mantém e melhora a vida dos indivíduos e, ao mesmo tempo, os submete aos senhores do aparelho. (Habermas, 1987, p. 51). Outro autor que tem um entendimento aproximado é Marcuse, para quem “os princípios da ciência moderna foram uma estrutura apriorística de tal modo que puderam servir de instrumentos conceptuais para um universo de controle produtor automotor; o operacionalismo teórico passou a corresponder ao operacionalismo prático. O método científico que levou à dominação cada vez mais eficaz da natureza forneceu, assim, tanto os conceitos puros como os instrumentos para a dominação cada vez maior do homem pelo homem por meio da dominação da natureza. A razão teórica, permanecendo pura e neutra, entrou para o serviço da razão prática. A fusão resultou benéfica para ambas. Hoje, a dominação se perpetua e se estende não apenas através da tecnologia, mas como tecnologia, e esta garante a grande legitimação do crescente poder político que absorve tôdas as esferas da cultura (Marcuse, 1973, p. 153-154). Em ambos os casos está patente a relação estabelecida entre o avanço das ciências e a dominação, sem considerar as mediações sociais que levam a esse resultado.

alternativas demandadas pelos problemas identificados pelo autor. De maneira mais ampla, trata-se da crítica da cultura capitalista, muito comum ao pensamento alemão e em autores admirados por Ramos como Weber. Embora nos autores alemães há uma tendência de concluir pela inevitabilidade do capitalismo, Ramos seguirá o caminho da nostalgia com o mundo antigo. Da mesma maneira, são vistos de maneira preliminar elementos que constroem seu modelo, como a inspiração no mundo antigo. Esta inspiração será vista com mais detalhes adiante.

A sociedade antiga como fonte para a delimitação dos sistemas sociais

Em *A Nova Ciência*, o autor brasileiro segue o esforço envidado desde as obras da década de 1970. Concentrou-se sobretudo no problema do controle do mercado. No momento de elaboração do conceito de homem parentético, havia no autor um impulso de dar uma resposta, em alguma medida, aos problemas causados pelo domínio das grandes corporações sobre a vida cotidiana, o que ele nomeou como “organização”, mas a própria referência à obra de W. Whyte, mostra como o poderio das corporações era uma preocupação já nos anos 1960. Na obra dos anos 1980, o autor não coloca em nenhum momento a presença da crise no seu expediente, mas como a proposta do livro é, dentre outras coisas, disciplinar o mercado e valorizar o papel do Estado na economia inclusive no que toca a exploração dos recursos naturais.

N’A *Nova Ciência das Organizações*, sua mais decisiva alude às sociedades já superadas. Nosso autor busca na intelectualidade e nas exemplaridades de organização social do mundo antigo, pré-capitalista, as referências centrais para a construção de uma alternativa de controle político do mercado.

Nos escritos tardios, como foi possível antecipar, Ramos sempre colocou em evidência a sua rejeição do liberalismo, ou das teorias que apregoam o livre mercado, como também se colocou contrário à economia política clássica e ao socialismo. Não pelas mesmas razões exatamente, mas ambas as “fórmulas” estavam falidas. A despeito do seu diálogo com o keynesianismo, sua referência sempre foi a organização social do mundo antigo. Para ele,

antes do advento da economia política sempre existiu uma teoria alocativa que predicava o primado das deliberações políticas sobre o

processo de criação e distribuição de riqueza. Essa teoria assumiu elevado grau de explicitação sofisticada na Política de Aristóteles e, desde então, nunca cessou de existir como alicerce de contínuo esforço da análise do processo alocativo (Ramos, 1981c, p. 4)

A referência dos autores da filosofia clássica se dá porque neles havia a defesa do disciplinamento do mercado (que também é tomado como um conceito abstrato e supra histórico). Tratava-se, porém, não somente de recuperar os escritos dos filósofos clássicos, mas também restaurar a sociedade antiga. Para Ramos, foram nas sociedades antigas em que houve o mais perfeito disciplinamento do mercado pela política. Este é o fundamento de seu mais acabado projeto político-econômico. A sua inspiração para a superação do predomínio do mercado estava então nas formas de sociedade antigas porque

nas sociedades pré-capitalistas a alocação de recursos é regulada por critérios institucionais aos quais o mercado se subordina. afirma que as chamadas leis do mercado são inadequadas para explicar as relações de produção e troca em sociedades pré-capitalistas. Aí inclusive as pré-letradas. As leis do mercado não são universais, tendo apenas limitada validade nas sociedades que se formaram no decorrer da grande transformação de que resultou o moderno sistema capitalista, isto é, uma configuração histórico-social excepcional na história da espécie humana (Ramos, 1981b).

Em suma, nas sociedades pré-capitalistas a alocação de recursos é regulada por critérios institucionais aos quais o mercado se subordina. Com a nova ciência das organizações, o autor “prefere migrar da economia institucionalizada para a economia livre, constituída pelas associações voluntárias e sistemas sociais, comunais ou conviviais” (Ramos, 1981b).

Isso também acontece com a ideia de recuperar o industrialismo orgânico, que “objetivou o incremento da produtividade de bens e serviços respeitando os limites impostos pela vida humana associada e pela natureza”, tendo assim condições de “Conter e disciplinar a propensão hedonística do ser humano de consumir desejos” (Ramos, 1981c, p. 5). Esse industrialismo orgânico, que nas palavras do autor vigeu até o século XIX, deveria então ser retomado: “A restauração do industrialismo orgânico, graças ao refinamento do conhecimento e à capacidade processativa de tecnologias contemporâneas não distorcivas da condição humana e do ecossistema, é um requisito de universalização da prosperidade” (Ramos, 1981c, p. 5). Além da indústria, tratava-se de uma forma de

disciplinar o mercado “como agência alocadora de recursos” (Ramos, 1981c, p. 5). Nesse sentido, defende o autor o Estado como “a agência soberana reguladora da alocação de recursos e administradora da justiça” (Ramos, 1981c, p. 5).

Na mesma direção, o autor brasileiro era consciente de que a exploração da natureza era também mais racional no mundo antigo. É possível ler que

Nos séculos pré-modernos, a prosperidade material e a riqueza eram resultados de feitos humanos, mas tais feitos representavam transações inteligentes com a natureza como ela era dada. As necessidades do homem eram consideradas limitadas e a produção de bens deveria ser obtida através da colaboração do homem com os processos que a própria natureza gerava, e não pela escalada sistemática desses processos, mediante implementos tecnológicos e sem consideração dos imperativos termodinâmicos da natureza (Ramos, 1989, p. 34).

Em seu projeto, o autor chama atenção para aspectos positivos, que dão respostas para os problemas centrais identificados por ele na modernidade, mas deixa de lado as condições em que se davam essas relações com a natureza. Não considera, por exemplo, o baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas e seu impacto sobre a sociabilidade antiga.

Há um destaque para os feitos atingidos por aquelas sociedades diante das restrições. Ramos inclusive entendia que, por conta de uma exploração mais moderada da natureza, o avanço tecnológico do mundo antigo era entendido como o mais alto grau possível. Segundo ele,

na Grécia, por exemplo, invenções atribuídas a Hero e a Arquimedes dão prova de um avançado estágio de tecnologia. Mas a aplicação da tecnologia à produção era limitada por razões políticas e éticas. Tecnologia, para os gregos, nem deveria constituir preocupação de um homem livre, nem deveria violar os processos autogerados da natureza. Era como se os gregos, e outros povos antigos, tivessem a percepção de ser a economia parte integrante do sistema biofísico. O consumo dentro dos limites de necessidades humanas finitas, a produção limitada, constituíam a meta da economia instituída nas sociedades pré-modernas. No século XIII, Santo Tomás de Aquino reiterava essa opinião. Seguindo Aristóteles, advertia contra a proliferação das necessidades socialmente induzidas, estabelecendo uma distinção entre riqueza natural e artificial. A primeira “serve para afastar do homem suas naturais deficiências, tais como comida

e bebida, vestuário, veículos, abrigo e coisas que tais”. A “riqueza artificial”, como, por exemplo, dinheiro, tinha sido inventada por arte do homem para servir de medida de coisas permutáveis” (Ramos, 1989, p. 35).

Essa admiração de Ramos pelo mundo antigo vai se consolidando na medida em que, em nome do controle político da economia, as próprias deficiências daquelas sociedades, como a escassez material, são vistas como virtude. Considerando o controle político da economia, enfatiza o autor que a “economia, aqui, está incrustada na tessitura social, e não constitui um sistema auto-regulado. Em outras palavras, numa sociedade não-mercantil, ninguém vive sob a ameaça do chicote econômico” (Ramos, 1989, p. 124). É importante notar que a própria subordinação do valor de troca resultava também do baixo desenvolvimento social, uma vez que “a sociedade grega se baseava no trabalho escravo e, por conseguinte, tinha como base natural a desigualdade entre os homens e suas forças de trabalho” (Marx, 2013). De maneira que:

O segredo da expressão do valor, a igualdade e equivalência de todos os trabalhos porque e na medida em que são trabalho humano em geral, só pode ser decifrado quando o conceito de igualdade humana já possui a fixidez de um preconceito popular. Mas isso só é possível numa sociedade em que a forma-mercadoria [Warenform] é a forma universal do produto do trabalho e, portanto, também a relação entre os homens como possuidores de mercadorias é a relação social dominante (Marx, 2013).

A própria sociedade escravista era uma limitação que evidentemente não permitia que houvesse um desenvolvimento do sistema de trocas, que só foi possível com o desenvolvimento do capitalismo. Como isso levava também a um sistema de trocas mais limitado e o mercado disciplinado, o autor desconsiderava os problemas e o baixo desenvolvimento social para ressaltar como essas sociedades do mundo antigo como modelo exemplar. Não é falso reconhecer as virtudes de formas de sociedade antigas, isso fica claro quando o autor debateu o problema do emprego, por exemplo.

No plano estrutural dessas sociedades, e desemprego como uma característica de desocupação era inconcebível," já que as mesmas asseguravam uma função produtiva a qualquer pessoa que reconhecessem como um de seus membros. Em tais sociedades, o que poderia se assemelhar ao desemprego em massa de nossos dias era, antes, resultado esporádico de acontecimentos perturbadores, como as secas, as guerras, as rixas entre famílias, ou as pragas. O fato de pertencer a essas sociedades, por si só, dava ao indivíduo a

possibilidade de estar livre de morrer de fome. A morte pela fome só aconteceria como um fenômeno coletivo, causado por uma catástrofe natural ou social, que afetaria todos os membros da sociedade (Ramos, 1989, p. 101).

Ramos chama a atenção para o aspecto positivo em comparação com o contemporâneo, mas não aponta para as limitações materiais como sustentação desses pontos. Era exatamente o cenário de escassez e produtividade muito limitada que obrigava a cooperação de todos, a força do que ele chama de “acontecimentos perturbadores” é uma mostra disso. Nesse sentido, o autor se aproxima de um certo anticapitalismo romântico, que enxergava certos aspectos do modo de produção capitalista, mas tinha em mira o retorno a formas de sociedade superadas. Essa aproximação como o passado inclusive levava a afirmações exageradas, tal como considerar que “o trabalhador pré-industrial era privado de refinadas atividades de lazer, mas era dono de si mesmo, não um fator de produção a ser tratado como mercadoria, e avaliado de acordo com a lei da oferta e da procura” (Ramos, 1989, p. 106). Ramos não considera, contudo, que em outras sociabilidades, baseadas no trabalho escravo ou servil, o trabalho era propriedade, não havia sequer trabalho livre.

Essa discussão acerca do mundo antigo pode ser tratada a partir do entendimento sobre as reciprocidades entre o desenvolvimento material e objetivo daquelas sociedades e a sua organização política. Segundo Marx, é possível ler que

por que a infância histórica da humanidade, ali onde revela-se de modo mais belo, não deveria exercer um eterno encanto como um estágio que não volta jamais? Há crianças mal-educadas e crianças precoces. Muitos dos povos antigos pertencem a esta categoria. Os gregos foram crianças normais. O encanto de sua arte, para nós, não está em contradição com o estágio social não desenvolvido em que cresceu. Ao contrário, é seu resultado e está indissolivelmente ligado ao fato de que as condições sociais imaturas sob as quais nasceu, e somente das quais poderia nascer, não podem retornar jamais (Marx, 1993, p. 111, tradução nossa).

É fundamental considerar que mesmo o desenvolvimento político do mundo grego deve ser considerado como resultado do seu tipo de sociedade e desenvolvimento regredido das forças produtivas. E, acima de tudo, é um tipo de sociedade já superado, cujo retorno não se apresenta mais como uma alternativa. E que, portanto, aquelas formações são pertencentes àquele estágio de desenvolvimento que foi superado.

Seguindo a argumentação de Chasin, é possível entender que a própria comunidade que se formava dava as condições de possibilidade do desenvolvimento pessoal e as restrições materiais para esse desenvolvimento. É importante notar que a característica de naturalismo ou de horda, que para Ramos eram próprias da evolução das relações sociais modernas, era um aspecto mais comum às próprias sociedades antigas exatamente por conta dessas restrições dadas pela vida comunitária. Nisso se vê que “indivíduo e gênero são imediata e transparentemente inseparáveis e suas relações traduzem essa unidade fundamental, tornando desconhecida e impensável qualquer tipo de cisura que contraponha ou, menos ainda, torne excludentes entre si as figuras de sua polaridade” (Chasin, 2023, p. 27). A regressividade das sociedades antigas colocava assim obstáculos para a sua transformação positiva, aquela vida comunitária era também produto de uma ausência de alternativas reais. Exatamente porque na base daquelas sociedades antigas estavam as limitações das forças produtivas,

limitações essas que atravessam e se irradiam por todas as dobras, veios e poros desse padrão de sociabilidade, desde as mais remotas e germinais e por todo o gradiente das formações pré-capitalistas. Em todas as suas modalidades, o fundamento do evoluir é a reprodução inalterada das relações entre indivíduo e gênero, compreendidas e aceitas como dadas e fixas na tradição, o que perfaz os contornos de uma existência objetiva que é definitiva e predeterminada, tanto no relacionamento com as condições de trabalho, quanto no relacionamento do homem com seus parceiros de atividade em todas as formas da práxis social (Chasin, 2023, p. 27).

Por esta razão não é possível compreender aquelas organizações societárias como passíveis de serem projetadas para o presente. De modo que “aí, a potência evolutiva é, pois, restrita e limitada desde o princípio, embora certas instituições e os indivíduos possam parecer grandes ou notáveis. Mas é inconcebível o livre desenvolvimento do indivíduo ou da sociedade, porque tal evolução é contraditória com a matriz do relacionamento original” (Chasin, 2023, p. 27). Na medida em que se desenvolve materialmente, a humanidade também aniquila a possibilidade de recuperação daquele tipo de organização social. Em outros termos, “o desenvolvimento das forças produtivas dissolve essas formas de sociabilidade, ainda muito próximas e dependentes da natureza, e sua própria dissolução é um progresso das forças produtivas humanas” (Chasin, 2023, p. 28). Isso pôde ser mais bem explicado por Marx:

Todas as formas de sociedade anteriores morreram ao desenvolvimento da riqueza – ou, o que é a mesma coisa, do desenvolvimento das forças produtivas sociais. Por essa razão, entre os antigos, que disso tinham consciência, a riqueza era denunciada diretamente como desintegração da comunidade. A constituição feudal, por sua vez, pereceu da indústria urbana, do comércio, da agricultura moderna. (Até mesmo em razão de invenções isoladas, como a pólvora e a máquina impressora.) Com o desenvolvimento da riqueza – e, em consequência, também de novas forças e do intercâmbio ampliado dos indivíduos –, dissolveram-se as condições econômicas sobre as quais se baseava a comunidade, bem como as relações políticas das diferentes partes constitutivas da comunidade que lhes correspondiam: a religião, em que a comunidade era vista de modo idealizado (e ambas se baseavam, por sua vez, em uma relação dada com a natureza, na qual se resolve toda força produtiva); o caráter, a concepção etc. dos indivíduos. Só o desenvolvimento da ciência – i.e., a forma mais sólida da riqueza, tanto seu produto quanto sua produtora – era suficiente para dissolver tais comunidades. No entanto, o desenvolvimento da ciência, esta riqueza ideal e ao mesmo tempo prática, é apenas um aspecto, uma forma, em que se manifesta o desenvolvimento das forças produtivas humanas, i.e., da riqueza (Marx, 2011, p. 540).

Nessa direção, é possível também entender a função da política, por exemplo, nessas sociedades. Os elementos até aqui apresentados são suficientes para dizer que não se trata somente do produto de uma mente iluminada que representa a forma mais acabada de organização social. Pelo contrário, a centralidade da política naquelas condições é produto de um tipo de sociabilidade regredido. Ou seja, tratava exatamente da forma mais adequada para a manutenção daquele tipo de sociabilidade. Dito de outra maneira,

são exatamente esses limites da comunidade – os flancos múltiplos da debilidade de suas forças produtivas, que se reapresentam organicamente para o indivíduo e condicionam, pelos mesmos motivos, os limites deste – que geram a necessidade e os espaços próprios para a emergência da figura do estado e de seu modo próprio de exercitação – a política, atividade correlata ao poder, por sua conquista e conservação ou pela contraposição dos que ainda não o detêm (Chasin, 2023, p. 29).

Mais do que fazer qualquer avaliação acerca do grau de iluminação da centralidade da política nas sociedades pré-capitalistas, é fundamental considerar essa relação intrínseca com a falta de alternativas de organização e com o estreito laço da política com a manutenção diante das limitações materiais.

Essas limitações materiais colocam os limites da atuação da política. Ainda que a sua exercitação se apresente como um modelo razoável, ela responde à manutenção da regressividade da base material. Consequentemente, segundo Chasin, “cabe observar que, inversamente proporcional às forças socioprodutivas, tanto mais destacado é o papel do poder político quanto mais débil for a capacidade de autorresolução social de uma formação humano-societária” (Chasin, 2023, p. 31-32). E de maneira conclusiva,

foi a fragilidade da comunidade antiga que fez brotar pela primeira vez a política em seu perfil mais atraente, não como produto de suas melhores qualidades, mas precisamente da pequenez de suas energias societárias ou da extensão restrita de suas grandezas intrínsecas. (Chasin, 2023, p. 33).

Ramos extrai aspectos virtuosos das comunidades antigas excluindo essas condições históricas que garantiram seu surgimento e evolução e as coloca como horizonte possível de um mundo que não mais existe. Trata a centralidade da política e suas virtudes no mundo antigo como um modelo ideal replicável a qualquer tipo de sociedade. Portanto, retira o seu conteúdo. A própria tentativa de relacionar essa centralidade da política no mundo antigo com as medidas keynesianas mostra como o autor produz uma alternativa descolada das alternativas concretas de seu tempo. Por outro lado, é importante reiterar que o próprio autor reagiu positivamente às próprias debilidades materiais daquelas sociedades, quando exaltava a relação do avanço material com a exploração da natureza nas sociedades pré-capitalistas.

O aspecto central na inspiração para seu modelo se dava na exata medida em que as sociedades mais arcaicas conseguiam combinar as atividades calculistas com as atividades “substantivas” com o predomínio das segundas. Seguindo a ideia de que a racionalidade substantiva do controle político da economia colocava em segundo plano o trabalho material. Nas sociedades arcaicas o enfrentamento da “organização” com as ações mais espontâneas era mais efetivo:

Em tais sociedades, a maior parte do espaço vital humano mantinha-se disponível sobretudo para a interação social, livre das repressões da organização formal. Em outras palavras, os tipos de ação calculista eram incidentais e frequentemente classificados sob regras de interação social primária (Ramos, 1989, p. 125).

Considerando o aspecto da razão substantiva, que seria capaz de articular a

dominação da economia pela política, é interessante acompanhar o destaque para os elementos simbólicos, a base da razão substantiva, destacados naquelas sociedades pré-modernas:

Em todas as sociedades primitivas e arcaicas, a vida simbólica foi predominante e manteve os padrões de economicidade em condição periférica e subordinada. Nas sociedades primitivas, as atividades económicas são ocasionais, quase sempre restritas a situações em que os homens se defrontam com o problema da utilização de recursos naturais, reclamados por sua existência prática e, assim, as relações entre eles nunca são determinadas apenas por critérios de economicidade. De fato, antropólogos de várias correntes teóricas ofereceram provas de que nas sociedades pré-capitalistas é difícil identificar comércio entre indivíduos causado por motivação puramente económica. Antes da sociedade de mercado, nunca existiu uma sociedade em que o critério económico se tomasse o padrão da existência humana. (Ramos, 1989, p. 126-127).

Para o autor, o próprio desenvolvimento material poderia ficar colocado em segundo plano, considerando o avanço da vida simbólica. Entendendo que a rudimentariedade da vida material correspondia também a um retardo no plano cultural, como o baixo desenvolvimento das ciências, por exemplo, e um predomínio de traços irracionais, esses últimos eram exatamente valorizados pelo autor brasileiro. O disciplinamento da economia pela política é analisado nos termos do reino do simbólico. Como a razão substantiva é ela mesma causa de si mesma, é significativa essa relação estabelecida entre a identificação da razão substantiva no mundo antigo e a própria organização social do mundo antigo como referência. De modo mais explícito, elabora a valorização do simbolismo, buscando simplesmente reposicionar “confiança, virtude, valia, amor, auto-atualização e autenticidade” do campo econômico para o simbólico, seguindo a linha de uma mudança de racionalidade.

A questão é que a ascendência do mercado e das relações econômicas de troca, não se deu pela imposição da ciência social moderna, mas foi uma transformação na base social. A superação dos modos de produção escravistas e servis pelo capitalismo colocaram abaixo aquele predomínio da política. Esse processo social fez surgir suas formas de consciência, como a ciência social moderna criticada por Ramos. O autor brasileiro busca retomar um modelo de organização social do mundo antigo que já estava superado, e que possuía alternativas incompatíveis com os problemas modernos

identificados pelo autor.

N'A Nova Ciência, a base do argumento do autor passa pela a condenação do avanço das forças produtivas, da modernidade e da ciência que a legitima e a saída pelo mundo antigo e centralidade das experiências simbólicas e transcendentais, que se consolidam na racionalidade substantiva. Isso inclusive mitiga seu keynesianismo, não por conta das insuficiências políticas do inglês, mas porque o projeto de Ramos se inspirava muito claramente nos enclaves do mundo antigo, no qual o mercado sequer tinha as mesmas funções do mundo moderno. Caracterizou, portanto, o modelo paraeconômico como aquele no qual o “mercado deve ser politicamente regulado e delimitado, como um enclave entre outros enclaves que constituem o conjunto da tessitura social. Em outras palavras, o mercado tem critérios próprios, que não são os mesmos dos outros enclaves, nem da sociedade como um todo” (Ramos, 1989, p. 184). O apego ao passado e às sociedades já superadas leva Ramos a não vislumbrar alternativas reais para tal modelo, senão no passado já superado. Sua vontade não encontra guarida nas suas escolhas teórico-filosóficas.

Desse modo, a pretensão de Ramos de reconstruir uma organização societal que tenha uma orientação ética, e determinada consciência ecológica, uma tentativa de reorganizar o capitalismo se desenvolve com um projeto de retorno às sociedades pré-capitalistas. Não é coincidência o fato de que exatamente nessas sociedades antigas o autor via a manifestação da racionalidade substantiva.

De maneira geral, o problema constatado pelo autor: a ingerência da sociedade moderna e a sua incapacidade de estabelecer uma exploração racional dos recursos e sua devida distribuição é respondido de duas maneiras. Por um lado, a questão primordial para o autor é afastar o indivíduo da sociabilidade, identificada como a grande irradiadora dos problemas modernos, cabendo ao indivíduo buscar o refúgio da psique. Da mesma forma que o indivíduo teria a capacidade de se isolar em si mesmo, seria possível construir uma sociedade na qual a política disciplina o mercado. Como esse procedimento fora identificado pelo autor como comum ao mundo antigo, a sua proposição é reformar o modelo de organização social dessas sociedades já superadas.

Considerações finais

O texto teve por objetivo principal caracterizar o novo modelo de alocação de recursos proposto por Ramos na sua Nova Ciência das Organizações. Foi possível mostrar como o autor busca restaurar formas organizativas do mundo antigo como alternativas para a crise do capitalismo diante do fracasso das medidas liberais e do keynesianismo, ao mesmo tempo em que busca numa certa renovação do idealismo e na crítica da cultura a formulação de uma razão adequada para superar a ciência moderna. Diante de sua crítica à modernidade, o autor sinaliza para a nostalgia da volta ao passado. Ainda que o próprio autor mencione exemplos a respeito da economia informal, como alternativa ao mercado, o que corresponderia ao papel da “paranomía” no seu modelo proposto, o fundamento é a recuperação da formação social grega com o disciplinamento do mercado pela política.

Em A Nova Ciência das Organizações, Ramos sugere uma continuidade com a redução sociológica, obra dos anos 1950, ainda ligada ao nacional-desenvolvimentismo. Ainda assim, parece ainda mais forte o laço com Mito e Verdade da Resolução brasileira e com suas obras dos anos 1930. Nelas, está muito evidente a marca de um conflito entre indivíduo e sociedade, que para o autor é um aspecto determinativo da sociedade moderna. Essa ideia sustenta a construção da racionalidade substantiva, a fuga do indivíduo para dentro de si, e a inspiração nas organizações sociais antigas para a produção de seu modelo. Assim a razão substantiva, além de “retornar a razão à psique humana e, assim, reforçar seu papel normativo na ordenação da vida pessoal e social”, remetia ao indivíduo típico do mundo antigo. Por conseguinte, isso se relaciona com a sua inspiração no mundo antigo, no qual o mercado era controlado pela política, assim como a psique se protege da socialização. Nessas sociedades, “o mercado tinha uma função determinada dentro de rigorosos limites geográficos, longe da corrente maior da vida social, para que não solapasse as bases da comunidade e distorcesse a natureza da comunicação” (Ramos, 1989, p. 89).

A análise de missão social foi capaz de mostrar que a propositura do autor não é simplesmente o desenho de uma nova sociedade ou da legitimação de determinadas formas de organizações sociais alternativas, mas produto de uma crítica do capitalismo e sua crise do final do século XX. Aos problemas de destruição dos recursos e da distribuição da riqueza, que resultam na falência da modernidade, o autor promoveu uma solução desmobilizadora, convidando a uma resistência subjetiva dos indivíduos e

um modelo de organização social semelhante ao mundo antigo, sem que isso superasse o próprio mercado criticado pelo autor. A questão para Ramos não era a dominação do mercado, mas a sua medida de influência na sociedade. Lukács identifica um tipo de pensamento representado por autores como Schopenhauer ou Nietzsche que se promoveu como uma apologia indireta do capitalismo que “destaca, de modo grosseiro, os lados negativos e os horrores do capitalismo; mas não os declara como características do capitalismo, mas da vida humana, da existência em geral” (Lukács, 2020, p. 182). Ramos também identifica tais problemas no capitalismo, mas não os considera problemas da essência humana. O autor, na verdade, busca uma essência humana produzida e perdida no passado, nas sociedades já superadas, reiterando um anticapitalismo romântico.

Entende-se que o texto é contributivo na medida em que Ramos segue como importante influência nos estudos ligados à administração e aos estudos organizacionais, especialmente pelos elementos tratados em sua última obra. É comum o reconhecimento da racionalidade substantiva como elemento a ser perseguido na gestão das organizações, bem como a utilização do modelo alocativo proposto pelo autor como horizonte para a organização social.

Referências

- Azevedo, A., & Albernaz, R. (2015). A razão d'A nova ciência das organizações. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(Edição Especial), 593–604.
- Baran, P., & Sweezy, P. (1966). *Capitalismo monopolista*. Zahar.
- Chasin, J. (1978). *O integralismo de Plínio Salgado*. Livraria Editora Ciências Humanas.
- Chasin, J. (2023). *O futuro ausente*. Verinotio.
- Gurgel, C., & Justen, A. (2021). Para além do homem parentético. *Anais do EnANPAD*.
- Habermas, J. (1987). Técnica e ciência como “ideologia”. Edições 70.
- Lukács, G. (1979). *Existencialismo ou marxismo*. Livraria Editora Ciências Humanas.
- Lukács, G. (2020). *A destruição da razão*. Instituto Lukács.
- Mandel, E. (1982). *Capitalismo tardio*. Abril Cultural.

Marcuse, H. (1973). O homem unidimensional. Zahar.

Marx, K. (2011). Grundrisse. Boitempo.

Marx, K. (2013). O capital (Vol. 1). Boitempo.

Oliveira, L. L. (1995). A sociologia do guerreiro. Editora UFRJ.

Paço Cunha, E. (2023). Problemas selecionados em determinação social do pensamento. Verinotio.

Ramos, A. G. (1939). Introdução à cultura (ensaios). Cruzada da Boa Imprensa.

Ramos, A. G. (1963). Mito e verdade da revolução brasileira. Zahar.

Ramos, A. G. (1979, 8 de julho). Um modelo corretivo do impasse econômico. Jornal do Brasil.
https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&Pesq=%22enriquece%20poucos%20indiv%c3%adduos%22&pagfis=159443

Ramos, A. G. (1979). Modernização e declínio econômico do Brasil. Jornal do Brasil.

Ramos, A. G. (1979, 25 de novembro). Governo não pode continuar isolado dos cientistas [Entrevista]. Jornal do Brasil. http://memoria.bn.br/DocReader/030015_09/169047

Ramos, A. G. (1981, 7 de junho). O governo Reagan e o fim da compaixão. Jornal do Brasil. http://memoria.bn.br/DocReader/030015_10/34175

Ramos, A. G. (1981, 26 de julho). Notícia sobre a nova teoria econômica. Jornal do Brasil, Caderno Especial, p. 4.

Ramos, A. G. (1981, 2 de agosto). Problemas alocativos da economia brasileira. Jornal do Brasil.

Ramos, A. G. (1981, 11 de outubro). Economia política reconsiderada. Jornal do Brasil. http://memoria.bn.br/DocReader/030015_10/41618

Ramos, A. G. (1981, 27 de dezembro). As confusões em torno do industrialismo. Jornal do Brasil.

Ramos, A. G. (1982). A inteligência brasileira na década de 1930, à luz da perspectiva de 1980. In A revolução de 30: Seminário internacional realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea da Fundação Getulio Vargas. Editora Universidade de Brasília.

Ramos, A. G. (1982). Minha dívida a Lorde Keynes. Revista de Administração Pública, 16(2), 91–95. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/11447>

Ramos, A. G. (1989). Nova ciência das organizações. Editora FGV.

Ramos, A. G. (1995). Introdução crítica à sociologia brasileira (2. ed.). Editora da UFRJ. (Obra original publicada em 1957)

Ramos, A. G. (1996). A redução sociológica (3. ed.). Editora da UFRJ. (Obra original publicada em 1958)

Santos, E. L., Santos, R. S., & Braga, V. (2015). Administração do desenvolvimento na perspectiva Guerreirista: Conceitos, contribuições e implicações. Cadernos EBAPE.BR, 13(3), 462–477. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/15511>

Santos, R. S. (2001). Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. Revista de Administração Pública, 35(5), 50–77. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6404>

Serva, M., et al. (2015). A análise da racionalidade nas organizações – um balanço do desenvolvimento de um campo de estudos no Brasil. Cadernos EBAPE.BR, 13(3), 414–437.

Tres, G. S., & Souza, W. J. de. (2022). Racionalidade substantiva na gestão comunal de ecovilas. Revista de Administração de Empresas, 62(2), e2020–0893.

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

Trabalho digital remoto: desafios e perspectivas para as universidades públicas.

Nome: Catharina Marinho Meirelles ¹
Universidade Federal Fluminense
e-mail: cmeirelles@id.uff.br

Nome: Julio Carlos Figueiredo ²
Universidade Federal Fluminense
e-mail: jefigueiredo@id.uff.br

Nome: Dennis Pietrobom Lessa ³
Universidade Federal Fluminense
e-mail: dennispietrobom@id.uff.br

Nome: Claudenir dos Santos Pereira ⁴
Universidade Federal Fluminense
e-mail: claudenirsantos@id.uff.br

RESUMO

Este artigo discute os possíveis impactos das tecnologias digitais de informação e comunicação sobre o mundo do trabalho, focando no processo de digitalização e na precarização das condições laborais dos servidores Técnico-Administrativos em Educação (TAEs) nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Brasil, com destaque para a Universidade Federal Fluminense (UFF). A pesquisa examina as transformações ocorridas, sobretudo a partir da pandemia de Covid-19, evidenciando a adoção do Programa de Gestão e Desempenho (PGD), que formaliza o teletrabalho nas autarquias federais, e os desafios impostos por essas mudanças. Adotando uma abordagem qualitativa, o estudo utiliza uma pesquisa bibliográfica fundamentada no materialismo histórico-dialético, além de levantamento de documentos relativos ao tema. Os resultados sugerem que a digitalização intensifica o trabalho, em geral, precariza as relações laborais e transforma o perfil da força de trabalho, exacerbando desigualdades sociais e econômicas. Contudo, a digitalização não elimina completamente o trabalho vivo, mas cria novas formas de exploração e controle. Além disso, o artigo sugere que as inovações tecnológicas, apesar de promoverem ganhos em eficiência, reforçam a alienação dos trabalhadores e geram novos dilemas na dicotomia entre autonomia e controle. No que tange ao teletrabalho realizado nas IFES, o PGD apresenta, na perspectiva dos servidores e dos movimentos sindicais, contradições inerentes às condições sob as quais foi implantado. Conclui-se que as tecnologias digitais, embora tragam avanços significativos, ampliam as desigualdades e impõem novos desafios para a sociedade, especialmente no contexto das universidades públicas brasileiras, onde a precarização do trabalho e a intensificação das demandas por eficiência afetam diretamente os trabalhadores.

¹ Doutora em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Possui graduação em Psicologia e mestrado em Administração, ambos pela Universidade Federal Fluminense. Professora Adjunta no Departamento de Psicologia da Universidade Federal Fluminense, Campus Niterói.

² Especialista em Psicologia pelo Instituto de Seleção e Orientação Profissional da Fundação Getúlio Vargas (1979), possui mestrado em Administração pela Universidade Federal Fluminense (1999) e doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2015). Atualmente é professor Associado da Universidade Federal Fluminense.

³ Graduado em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense, com foco na área clínica a partir da fenomenologia-existencial. É bolsista de Desenvolvimento Acadêmico no Grupo de Estudos Marxista Trabalho e Educação

⁴ Graduando em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com ênfase curricular em Psicologia do Trabalho e Organizacional. Atualmente atua como Auxiliar de Treinamento e Desenvolvimento na Elecnor do Brasil. Realiza estágio supervisionado em Psicoterapia Analítica Funcional (FAP) no Serviço de Psicologia Aplicada (SPA) da UFF.

Palavras-chave: Tecnologia Digital da Informação e Comunicação; Teletrabalho; Programa de Gestão e Desempenho.

ABSTRACT

This article discusses the possible impacts of digital information and communication technologies on the world of work, focusing on the process of digitalization and the precarization of working conditions for Technical-Administrative Education staff (TAEs) at Brazil's Federal Institutions of Higher Education (IFES), with emphasis on the Fluminense Federal University (UFF). The research examines the transformations that have taken place, especially since the Covid-19 pandemic, highlighting the adoption of the Management and Performance Program (PGD), which formalizes telework within federal autarchies, as well as the challenges brought about by these changes. Adopting a qualitative approach, the study relies on a literature review grounded in historical-dialectical materialism, along with an analysis of documents related to the topic. The results suggest that digitalization intensifies work, generally precarizes labor relations, and transforms the profile of the workforce, exacerbating social and economic inequalities. However, digitalization does not completely eliminate living labor; instead, it creates new forms of exploitation and control. Moreover, the article argues that technological innovations, despite promoting efficiency gains, reinforce workers' alienation and generate new dilemmas within the autonomy-control dichotomy. Regarding telework within the IFES, the PGD presents, from the perspective of staff members and union movements, contradictions inherent to the conditions under which it was implemented. The article concludes that digital technologies, although they bring significant advances, broaden inequalities and impose new challenges on society, especially in the context of Brazilian public universities, where the precarization of work and the intensification of efficiency demands directly affect workers.

Keywords: Digital Information and Communication Technology; Telework; Management and Performance Program.

[Submetido em 04-07-2025 – Aceito em: 11-12-2025 – Publicado em: 22-12-2025]

1 - Introdução

Na análise das transformações tecnológicas e suas implicações no capitalismo contemporâneo, torna-se crucial examinar como as tecnologias digitais de informação e comunicação prometem ganhos em eficiência, mas expandem desigualdades e transformam profundamente as condições de trabalho. A substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, como destacam Marx (2017) e Araújo (2022), resulta em desemprego estrutural e precarização das condições laborais, ainda que algumas oportunidades especializadas sejam criadas.

A relação dos trabalhadores com a tecnologia contém nuances que necessitam de avaliações mais aprofundadas, de forma a não se incorrer no otimismo ou no pessimismo

exacerbado. Quando se trata, na contemporaneidade, do desenvolvimento e da implementação vertiginosa das tecnologias digitais de informação e comunicação no mundo do trabalho, é necessário que a atenção seja reforçada e o senso crítico aguçado para os principais desdobramentos que dela decorrem. As inovações tecnológicas intensificam desigualdades, precarizam relações laborais e aprofundam a exploração da força de trabalho.

No setor público, a digitalização promovida pelo Programa Governo Digital, embora prometa otimização, suscita preocupações quanto à reconfiguração dos modos de trabalho, supressão de cargos, insuficiência de qualificação, desigual acesso aos meios digitais e impactos na saúde mental.

As pesquisas e levantamentos recentes, como o realizado pela Intercept Brasil (Dias; Schurig, 2024), demonstram que trabalhadores envolvidos na base do desenvolvimento da IA estão submetidos a baixos salários, informalidade, ausência de direitos e restrições extremas de organização coletiva. Em paralelo, o setor público brasileiro implementa processos de digitalização — sustentados pela Lei 14.129/2021 — que podem otimizar serviços, mas trazem desafios relacionados à formação, acesso, condições de trabalho e manutenção da presencialidade.

Na sequência do texto, será proposto contribuir, de forma cuidadosa, buscando uma abordagem que permita uma análise dos diversos ângulos da questão e, assim, contribuir para uma acumulação necessária sobre o tema. O trabalho aqui apresentado faz um recorte sobre o trabalho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação (TAEs) das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), se dedicando, aqui, à análise dos modos de digitalização de seus trabalhos, processo esse que já vem ocorrendo paulatinamente, mas que foi intensificado após a pandemia. No contexto das IFES, cortes orçamentários, falta de infraestrutura e dificuldades de inclusão digital revelam contradições ampliadas pela pandemia de Covid-19, que aprofundou desigualdades e intensificou a expropriação e o ritmo do trabalho.

O recorte sobre os TAEs das IFES se justifica porque sua substituição vem ocorrendo por meio tanto da terceirização e de outras formas de contratação, quanto do uso das tecnologias digitais de informação e comunicação, o que causa grande impacto em

suas profissões e coloca em risco a estrutura de trabalho nas universidades públicas federais.

Assim, o objetivo deste artigo é apresentar os resultados parciais do levantamento sobre o processo de digitalização do trabalho dos servidores TAEs da Universidade Federal Fluminense, destacando o histórico da implantação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) desses trabalhadores, considerando o impacto que os sistemas de controle e gestão podem ter sobre eles.

2 - A Dialética da Tecnologia: controle, exploração e transformações do mundo do trabalho

A relação dos trabalhadores com a tecnologia contém nuances que necessitam de avaliações mais aprofundadas, de forma a não se incorrer no otimismo ou no pessimismo exacerbado. Harvey (2016) lembra que “a tecnologia pode ser definida como uso de processos naturais na fabricação de produtos para propósitos humanos. Em sua base, a tecnologia define uma relação específica dinâmica e contraditória com a natureza” (p. 93).

Ele chega a afirmar que a cultura capitalista se tornou obcecada pelo poder da inovação e que, a partir de meados do século XIX, essa obsessão se transformou numa busca incessante, promovendo a fusão entre ciência e tecnologia e que “depois disso, ambas evoluíram num abraço dialético” (2016, p. 96).

A questão da inovação é de tal monta inerente à subsistência do capitalismo, que Schumpeter (1984) atribui a ela o papel central na perspectiva de reprodução do sistema e ainda a associa a outro traço correspondente, que é o da “destruição criativa”, uma forma de contemplar o interesse do capital, sem qualquer preocupação com a destruição progressiva dos modos de existência que isso gera para o futuro do planeta.

No Capital, Marx (2017), em uma nota de rodapé afirma que “a tecnologia desvela a atitude ativa do homem em relação à natureza, o processo imediato da produção de sua vida e, com isso, também de suas condições sociais de vida e das concepções espirituais dela decorrentes” (p. 446).

O tratamento do desenvolvimento das tecnologias digitais de informação e comunicação exige que a atenção seja reforçada e o senso crítico seja aguçado para os principais desdobramentos que delas decorrem.

Para efeito de ilustração destacam-se dois elementos. Em primeiro lugar, está a questão que envolve as possibilidades de controle que ela propicia. E aqui não se fala no sentido estrito, porém importante, das liberdades individuais, mas sim de um ponto de vista coletivo, onde, a depender da forma de sua regulação e do seu uso, podem ser geradas consequências graves, nos diversos campos de produção do conhecimento até aqui acumulado.

No campo da filosofia, alguns autores, para além dos autores marxistas que sustentam a base teórica deste artigo, ajudam a pensar sobre esses possíveis desdobramentos no âmbito do controle e de seus usos, colocando no horizonte a sociabilidade humana. Byung-Chul Han (2017), analisando as características dos tempos atuais, a denomina de Sociedade do Cansaço, onde o desempenho é o valor maior, onde coexistem os “sujeitos de obediência e produção” (2017, p. 02).

Um possível adendo a terminologia de Han, talvez pudesse ser a “sociedade do espetáculo”, de Debord (2007), onde ele defende a posição de que, na sociedade contemporânea, se desenvolveu a premissa de que toda a ação humana precisa se configurar em um “espetáculo”, ao que é possível adicionar a preocupação de Byung-Chul Han com o capacitismo inerente à sociedade da competência. O desenvolvimento das tecnologias contemporâneas tem estimulado, através do uso de inúmeros mecanismos tecnológicos, uma exposição permanente das vidas das pessoas, em busca da exaltação e do reconhecimento individual.

O segundo aspecto, diz respeito às consequências sociais e econômicas, decorrentes de sua implementação, ligadas diretamente ao modelo de acumulação e exploração da força de trabalho da classe trabalhadora, engendrada pelo capital.

Harvey (2018) afirma que o controle do processo de trabalho e a derradeira substituição do trabalhador, sempre foram centrais para o processo de valorização do capital, onde viceja a fantasia de que o trabalhador pode ser transformado em mero

apêndice da circulação do capital. Segundo ele, “o sistema fabril, o taylorismo, a automação, a robotização e a derradeira eliminação do trabalho vivo, por meio da inteligência artificial (IA), respondem a esse desejo” (2018, p. 123). Ele complementa afirmando que este processo tem suas raízes no imperativo de aumentar a produtividade por qualquer meio possível.

Escrevendo sobre o processo de produção e sobre os limites da maquinaria - e porque não dizer da tecnologia em termos atuais - Marx (2017) afirma que “o trabalho vivo tem de apoderar-se dessas coisas e despertá-las do mundo dos mortos, convertê-las de valores de uso apenas possíveis, em valores de uso reais e efetivos” (2017, p. 260).

Em *Grundrisse*, Marx (2011) assinala que “quando, p, ex., em épocas de estagnação do comércio etc., as fábricas são paralisadas, verifica-se de fato que a máquina enferruja e o fio é uma carga inútil, assim como deteriora-se tão logo cessa sua relação com o trabalho vivo” (p. 292). Ele aprofunda ainda mais os desdobramentos da forma de funcionamento e reprodução do sistema, ao afirmar que:

O máximo desenvolvimento da força produtiva e a máxima expansão da riqueza existente, coincidirão com a depreciação do capital, a degradação do trabalhador e o mais estrito esgotamento de suas capacidades vitais (...) essas contradições levam a explosões, cataclismos, crises, nas quais, pela suspensão momentânea do trabalho e a destruição de grande parte do capital, este último é violentamente reduzido até o ponto em que pode seguir empregando plenamente suas capacidades produtivas sem cometer suicídio. Contudo, essas catástrofes regularmente recorrentes levam à sua repetição em uma escala mais elevada e finalmente à destruição violenta do capital (2011, p. 627).

Se a lógica intrínseca ao funcionamento do modo de produção do Capital só pode se reproduzir a partir da expansão de mais-valia do trabalho, então pode-se afirmar que a substituição do trabalho-vivo pelo trabalho-morto, coloca no horizonte a questão da impossibilidade concreta de solução da contradição fundamental do capital: produção coletiva da riqueza e, ao mesmo tempo, apropriação individual do que foi produzido.

A análise das transformações tecnológicas e suas implicações no capitalismo contemporâneo conduz, inevitavelmente, à reflexão sobre os impactos diretos dessas inovações no mundo do trabalho. Se, por um lado, a fusão entre ciência e tecnologia, como

observado por Harvey (2018), impulsiona o desenvolvimento de novas ferramentas, que moldam as relações sociais e econômicas, por outro, essas mesmas inovações trazem à tona questões críticas sobre a precarização do trabalho e a intensificação da exploração da força de trabalho. Nesse contexto, é crucial examinar como essas tecnologias, ao mesmo tempo em que prometem ganhos em eficiência e produtividade, também expandem as desigualdades e transformam profundamente as condições de trabalho.

As inovações tecnológicas têm gerado transformações significativas no mundo do trabalho. Sob a perspectiva dialética do marxismo, essas mudanças podem ser vistas como parte de um processo histórico de reestruturação das forças produtivas e das relações de produção, o que resulta tanto em retração dos postos de trabalho, quanto na criação de novas formas de trabalho, com diferentes níveis de exploração e alienação.

De acordo com Marx (2017), o desenvolvimento tecnológico (ao que é possível comparar com o que ocorre com a automação e a digitalização na Indústria 4.0, atualmente), tende a intensificar a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, ou seja, máquinas e sistemas automatizados assumem tarefas anteriormente realizadas por seres humanos. Essa substituição não é meramente quantitativa, mas qualitativa, pois o trabalho morto (capital) ganha vida própria, subordinando ainda mais o trabalho vivo ao processo de produção capitalista (Araújo, 2022). Em consequência, ocorre uma redução da força de trabalho necessária, resultando em desemprego estrutural e precarização das condições laborais (Farias; Costa, 2020).

No entanto, essa retração não significa a eliminação total do trabalho vivo. O desenvolvimento de novas tecnologias também cria oportunidades de trabalho em áreas especializadas, como a gestão de dados e a engenharia de machine learning.

Contudo, essas oportunidades são insuficientes para compensar a perda dos empregos tradicionais e exigem habilidades altamente específicas, inacessíveis para a maioria dos trabalhadores deslocados pela automação. Isso se alinha com a análise que aponta como as inovações tecnológicas, ao invés de democratizarem o acesso ao trabalho, acentuam as disparidades entre trabalhadores qualificados e não qualificados, exacerbando desigualdades sociais e econômicas (Nava; Naspleda, 2020).

O levantamento apresentado recentemente pela Intercept Brasil (Dias; Schurig, 2024) sobre o chão de fábrica da Inteligência Artificial no Brasil, identificou que os trabalhadores que realizam as tarefas fundamentais para o desenvolvimento de sistemas, como classificação de dados e moderação de conteúdo, recebem baixos salários, não têm direito aos benefícios e se encontram sob contratos frágeis de trabalho ou desprotegidos legalmente. Invisíveis que são, esses trabalhadores possuem limitações para reivindicarem direitos trabalhistas, sobretudo porque as corporações desenvolvedoras de tais tecnologias não possuem representação legal no Brasil. Fato é que não é possível precisar o quão intensa é a precarização desses trabalhadores, tendo em vista a informalidade e consequente inexatidão dos dados sobre essa nova classe trabalhadora.

Estes trabalhadores são muitas vezes definidos como fantasmas, escondidos ou micro trabalhadores, contratados em larga escala por plataformas multinacionais, como mão de obra barata para executar pequenas tarefas. As chamadas big techs, por sua vez, aumentam seus lucros ao comprarem bases de dados já preparados por trabalhadores de países periféricos, que custam muito menos do que os profissionais do mercado de tecnologia, e operam na base de contratos de confidencialidade, de forma que esses trabalhadores nem ao menos sabem para quem estão trabalhando.

No caso da IA generativa (AI Gen), por exemplo, o sistema aprende e decide sozinho, porém os dados produzidos por esses trabalhadores invisíveis são a matéria-prima dessa automatização, pois é a partir deles que os sistemas inteligentes vão aprender e imitar padrões.

Sem uma montanha de conteúdo produzido por veículos de comunicação e pessoas reais, o ChatGPT seria incapaz de oferecer respostas qualificadas. Sem pessoas reais interpretando erros de digitação em resultados de busca, o Google não adivinharia o que você realmente quis dizer com aquela palavra que escreveu errado. Sem trabalhadores interpretando fotos para treinar algoritmos de visão computacional, câmeras inteligentes não conseguiriam identificar objetos em uma imagem. (Dias; Schurig, 2024, s.p.)

Milhões de trabalhadores são necessários para o desenvolvimento dos sistemas de IA, porém as corporações buscam baratear esse custo utilizando as multinacionais

intermediárias. Tais empresas pagam a trabalhadores de todo o mundo para tirar fotos, transcrever áudios, opinar sobre anúncios, moderar conteúdo, checar fakenews, identificar imagens etc. Apesar de divulgarem tais trabalhos como proporcionadores de liberdade para os trabalhadores, por não terem que cumprir horários fixos, por exemplo, essas intermediárias mantêm um rígido controle sobre esses trabalhadores, conforme informações levantadas pela Intercept Brasil.

Os trabalhadores são obrigados a assinar contratos de confidencialidade, não podem se comunicar com outros “contratados independentes”, não podem se organizar coletivamente, não podem mencionar os projetos e nomes das empresas às quais se encontram vinculados, não podem trabalhar em espaços públicos etc.

Atualmente, o Brasil é um dos mercados de trabalho onde as big techs mais recrutam esse tipo de mão de obra barata. A crise econômica, a necessidade de ficar em casa e o aumento do consumo de mídias e internet, decorrentes da pandemia de Covid-19, intensificaram esses novos modos de trabalho no país. Apesar deste cenário, não há previsão legal de salvaguarda dos direitos dos trabalhadores de dados, cuja ausência se faz sentir na discussão sobre a regulação da IA, como a proposta do PL 2338/2023 (Brasil, 2023) exemplifica.

Ao estudar o fenômeno da digitalização do trabalho, Filgueiras e Antunes (2020), apontam que a chamada “indústria 4.0” promove um novo e profundo salto tecnológico no mundo produtivo, automatizando, robotizando e controlando digitalmente toda a cadeia de valor dos processos produtivos. Assim, os autores consideram que a uberização do trabalho e os trabalhos que vigoram nas plataformas digitais correspondem à recente forma experimental do capital, que se caracteriza pela subordinação do trabalhador à nova máquina-ferramenta-informacional. Eles analisam esse processo de mudanças no mundo do trabalho, no que tange ao controle, organização e regulação do trabalho por aplicativos e plataformas, e sinalizam que essas novas formas de organização são, na verdade, estratégias que mascaram o assalariamento.

Certamente a precarização, operada por meio da fragilização dos vínculos empregatícios, não é uma novidade, porém, segundo os autores, as tecnologias informacionais e da comunicação potencializam esse processo. O modelo de negócio das

plataformas digitais se baseia, fundamentalmente, em trabalhadores autônomos, o que beneficia a acumulação capitalista, tendo em vista que as desregulamentações e a desproteção social permitem maior expansão da mais valia. Eles alertam que é preciso considerar os desafios e as consequências sociais dessas transformações sociais e econômicas.

A criação de novos empregos especializados, ao lado da destruição de postos de trabalho menos qualificados, exemplifica como o capitalismo contemporâneo aprofunda as desigualdades sociais. Enquanto os avanços tecnológicos aumentam a produtividade, os benefícios desse progresso são distribuídos de maneira desigual. A maioria dos trabalhadores, especialmente aqueles com menos acesso à formação de qualidade, é excluída dos ganhos proporcionados pela automação. Assim, a promessa de que as tecnologias digitais de informação e comunicação liberariam os trabalhadores de tarefas repetitivas, permitindo-lhes se concentrar em atividades mais criativas, se revela ilusória para muitos, perpetuando a lógica capitalista de exploração (Araújo, 2022).

A consultoria McKinsey² realizou em 2017 uma pesquisa em 46 países, apreendendo que 60% das ocupações possuem, pelo menos, 30% de tarefas que podem ser automatizadas. A pesquisa apontou, ainda, que essas ocupações têm 15% de chance de serem substituídas ou eliminadas.

Na pesquisa de 2019³, a consultoria estimou um equilíbrio no saldo de empregos até 2030, em que perdas e ganhos se darão na proporção aproximada de 20%. Desta forma, entre 40 e 160 milhões de mulheres e entre 60 e 275 milhões de homens, provavelmente, terão que mudar de ocupação até 2030. Em outra pesquisa realizada, também em 2019, com gestores de diversos países, foi constatado que eles preveem que haverá maior redução (34%) do que ampliação (21%) dos seus postos de trabalho.

No relatório do Fórum Econômico Mundial de 2018 (World Economic Forum, 2018), apesar do otimismo dos gestores com a IA, metade dos empresários entrevistados considerou que haverá mais perdas do que ganhos, no que se refere ao número de

² Disponível em: <https://www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/the-state-of-ai> Acesso em 16 de agosto de 2024

³ Disponível em: <https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/the-economic-potential-of-generative-ai-the-next-productivity-frontier#introduction> Acesso em 16 de agosto de 2024

empregos.

O discurso capitalista que enaltece a automação como um meio de aumentar a produtividade e liberar os trabalhadores para atividades mais criativas revela-se, em grande parte, ideológico. Na prática, a automação frequentemente intensifica a exploração, ao aumentar o controle sobre o trabalho restante e gerar um excedente de mão de obra, que se traduz em uma "reserva de trabalhadores" prontamente disponível para ser explorada, em condições cada vez mais precarizadas (Farias; Costa, 2020). A contradição inerente ao capitalismo se manifesta aqui de forma clara: enquanto a produtividade aumenta, a massa de trabalhadores se vê progressivamente excluída dos frutos desse progresso, resultando em uma ampliação das desigualdades sociais.

Assim, sob uma perspectiva dialética, os benefícios prometidos pelas tecnologias digitais de informação e comunicação para a sociedade são acompanhados de profundas contradições. A inovação tecnológica, que poderia ser um meio de emancipação, transforma-se, nas condições do capitalismo, em mais um mecanismo de intensificação da dominação do capital sobre o trabalho. Esta dinâmica reflete o caráter dual do trabalho na era digital: ao mesmo tempo em que oferece potencial para novas formas de organização social, também reforça a alienação e a precarização dos trabalhadores.

3 - A Digitalização do Serviço Público

Segundo Toledo e Mendonça (2023), investigações, realizadas desde 1996, demonstram que a administração pública no Brasil tem apresentado melhoras na eficiência de seus serviços, a partir da utilização de ferramentas de IA, garantido, sobretudo, agilidade na entrega desses serviços, com redução de custos para o cidadão e para o Estado. Na busca por melhoria na gestão dos processos, vem sendo adotadas, nesse setor, ferramentas tecnológicas, incluindo as que utilizam IA, de forma a otimizá-los.

Os autores relatam que o Brasil ocupava a quinquagésima primeira posição em um ranqueamento realizado entre 64 países, em 2021, pelo International Institute for Management Development (IMD), em parceria com a Fundação Dom Cabral. Porém, em 2020, o governo federal já havia lançado a estratégia de “Governo Digital”, tendo por

objetivo a digitalização de 100% dos serviços públicos, meta essa que deveria ser alcançada até 2022.

Na verdade, tal meta está diretamente relacionada à Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021 (Brasil, 2021), que dispõe sobre os princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, por meio da desburocratização, inovação e da transformação digital e da participação do cidadão, aplicáveis a todos os entes da federação.

Tendo por pressuposto a possibilidade de liberar os servidores públicos para se dedicarem às demandas mais complexas, foram colocados em operação, serviços simples como os chatbots, que ajudam, por exemplo, a esclarecer dúvidas dos usuários.

A análise do Programa Governo Digital merece destaque, pois acaba por estabelecer, de forma transversal, as diretrizes sobre os novos modos de trabalho dos servidores públicos, que se mostra fundamental na pesquisa em andamento.

Assim, considerando os princípios e diretrizes deste Programa e retirados da discussão aqueles que têm por objetivo garantir maior transparência e possibilidade de participação dos cidadãos no controle das políticas e serviços públicos, destacam-se aqui as diretrizes que, de forma direta, tem incidido ou podem vir a incidir no trabalho dos servidores públicos, quais sejam:

I - a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis;

II- a disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos, observadas as restrições legalmente previstas e sem prejuízo, quando indispensável, da prestação de caráter presencial;

III - a possibilidade aos cidadãos, às pessoas jurídicas e aos outros entes públicos de demandar e de acessar serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial;

(...) VIII - o uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho da administração pública;

(...) XX - o estímulo a ações educativas para qualificação dos servidores públicos para o uso das tecnologias digitais e para a inclusão digital da população;

XXI - o apoio técnico aos entes federados para implantação e adoção de estratégias que visem à transformação digital da administração pública;

XXII - o estímulo ao uso das assinaturas eletrônicas nas interações e nas comunicações entre órgãos públicos e entre estes e os cidadãos;

XXIII - a implantação do governo como plataforma e a promoção do uso de dados, preferencialmente anonimizados, por pessoas físicas e jurídicas de diferentes setores da sociedade;

(...) XXV - a adoção preferencial, no uso da internet e de suas aplicações, de tecnologias, de padrões e de formatos abertos e livres

XXVI - a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público.

Do ponto de vista da organização do trabalho e dos potenciais benefícios para os usuários dos serviços públicos, destaca-se a possibilidade de otimização e aumento de eficiência que tais medidas poderão trazer. A discussão necessária em relação a implantação do Governo Digital precisa considerar que a tecnologia, quando apropriada pelos trabalhadores e pelos beneficiários dos produtos e serviços, tem o potencial de facilitar a promoção de políticas públicas fundamentais para a população.

Entretanto, cabe a discussão sobre a reconfiguração dos modos de trabalho e a supressão de cargos e diminuição do número de trabalhadores na ocupação dos cargos remanescentes. Outrossim, importa pensar nas consequências que a restrição de acesso aos meios necessários para a digitalização desses serviços pode trazer para todos os envolvidos.

A presencialidade é apontada nas diretrizes do Programa como uma

excepcionalidade, ao mesmo tempo em que a garantia de aquisição dos equipamentos digitais parece dada como certa, o que parece não se comprovar. Isto já sinaliza o caráter restritivo que tais medidas poderão apresentar para grande parte da população brasileira.

Em um país com extrema desigualdade social, não parece bem definido como se dará a inclusão digital dos usuários, o que certamente tem dificultado a interface com os servidores. Esses, por sua vez, sem a qualificação necessária e prevista na legislação, precisam se desdobrar em multitarefas, articulando os modos analógicos de trabalho com o manejo das tecnologias digitais e suas constantes falhas sistêmicas, a partir da legislação vigente sobre dados e entregas padronizadas dos serviços.

A pandemia de Covid-19 marcou de forma indelével a humanidade, com lastros diferenciados sobre os países e consequências irrefutáveis sobre a vida dos trabalhadores. No Brasil, tais consequências foram agravadas por um governo que, na melhor das hipóteses, não teve capacidade de administrá-las. O fato é que, além das 712.889 mortes entre os 38.863.345 casos confirmados/notificados pelo Painel do Coronavírus⁴ e do corte de mais de 1,1 milhão de vagas de emprego formal, somente nos dois primeiros meses da pandemia⁵, as organizações passaram por profundas reestruturações, que têm provocado, até hoje, a expropriação e intensificação do trabalho.

Tais transformações não se limitam à iniciativa privada, apresentando grande abrangência nos serviços públicos e, em especial, na educação pública.

Nas IFES, a digitalização dos serviços, em andamento, revela essas contradições, que devem ser muito mais acentuadas do que é possível apreender neste primeiro levantamento, e que, talvez, se revele de forma mais clara, caso se investigue a fundo unidades interiorizadas, cujos recursos são muito mais escassos dos que os encontrados nas unidades que se situam nas metrópoles.

Nestas instituições, a sequência de cortes orçamentários, com a degradação das condições de trabalho, revela situações extremamente constrangedoras, como a falta de

⁴ Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> Acesso em 19 de agosto de 2024

⁵ Disponível em <https://brasil.elpais.com/economia/2020-05-27/brasil-fechou-11-milhao-de-vagas-formais-em-dois-meses-de-pandemia.html> Acesso em 18 de agosto de 2024

rede de internet, por exemplo (Castioni et al, 2021; Melo et al, 2020; Nunes et al, 2025; Petrov, 2020; Souza, 2025, entre outros). O acesso aos recursos informacionais não é garantido aos trabalhadores, nem aos usuários. Para além da ausência das condições mais básicas de manejo das tecnologias digitais da informação e comunicação, ressaltam-se as implicações sociais que um processo de digitalização total de serviços poderá acarretar para esses trabalhadores e usuários.

4. A gestão do trabalho digitalizado dos TAEs da UFF

O trabalho aqui apresentado, faz um recorte sobre o trabalho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação (TAEs) das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), se dedicando à análise dos modos de digitalização de seus trabalhos, processo esse que já vem ocorrendo paulatinamente, mas que foi intensificado após a pandemia.

Trata-se de um recorte especial, pois a pesquisa que abrange tal temática tem investigado, desde 2016, as formas de trabalho nas universidades públicas federais. Inicialmente foi realizado um levantamento sobre o processo de terceirização dos serviços, anteriormente executados pelos servidores TAEs da Universidade Federal Fluminense. Em tal levantamento, constatou-se a retração do número de servidores, por meio da extinção e da vedação para abertura de novos concursos para o preenchimento de vários cargos. Considerou-se relevante, a partir de tal constatação, verificar os mecanismos utilizados, a partir da lógica gerencial do Estado, para operar tais substituições.

Além da adoção de estratégias híbridas de contratação do trabalho (em que convivem nos mesmos espaços de trabalho, estatutários, celetistas, autônomos, estagiários e bolsistas), é provável que a digitalização do trabalho facilite a substituição desses trabalhadores, causando grande impacto em suas profissões.

Como o levantamento sobre o processo de digitalização do trabalho dos servidores TAEs da Universidade Federal Fluminense, ainda está sendo realizado, os dados parciais aqui apresentados destacam o histórico da implantação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) desses trabalhadores, considerando o impacto que os sistemas de

controle e gestão podem ter sobre eles.

Para tanto foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental. Para a primeira foram utilizados autores de base materialista histórico-dialética, que têm contribuído no campo de estudos sobre as transformações no mundo do trabalho, além de autores de outras bases epistemológicas, que abordam as transformações sociais, a partir da contemporaneidade, bem como autores que têm investigado, de forma crítica e dialética, o uso das tecnologias digitais no mundo do trabalho.

Na pesquisa documental, o levantamento foi realizado por meio do acesso aos documentos produzidos pela própria instituição sobre o PGD, destacando-se as Instruções Normativas (IN), as notícias sobre a implantação do programa e as legislações disponíveis no Portal da Universidade Federal Fluminense. Além desse material o levantamento buscou, em conteúdos produzidos por algumas entidades sindicais de universidades públicas do país, a perspectiva dos servidores sobre o programa de gestão e, nomeadamente, sobre o teletrabalho.

4.1 - Programa de Gestão do Desempenho e o Teletrabalho na UFF

A implantação do Programa de Gestão do Desempenho na Universidade Federal Fluminense, parece combinar fatores variados, como novos modos de controle do trabalho, associados às necessidades político-eleitorais à época, mas, sobretudo, consubstanciada na necessidade concreta decorrente da restrição orçamentária e na necessidade sanitária de isolamento social, decorrente da pandemia.

Socoloski e Pereira (2025) pontuam que, no âmbito da gestão pública federal, o teletrabalho, até o início da pandemia, ainda se configurava como uma prática incipiente, restrita às ações isoladas em alguns órgãos e sem uma política institucional consolidada. De acordo com o histórico do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) da Administração Pública Federal, até 2018 as experiências de teletrabalho eram esporádicas e fragmentadas, sem regulamentação abrangente. Com a chegada da pandemia, entretanto, o teletrabalho passou a ser adotado como uma solução estratégica

e indispensável, implementada de forma rápida e em larga escala, permitindo que os servidores públicos realizassem suas funções remotamente e garantindo a continuidade dos serviços essenciais.

A posição dos servidores, pelo que foi possível levantar nos documentos formulados por suas entidades sindicais e outros estudos sobre o tema, parece ser favorável à implementação de tal programa, inclusive com reivindicações de garantia de isonomia para todos os serviços, como é possível verificar em notícia publicada no site do SINTUFF em março de 2023. Segundo a matéria,

O IX Congresso do SINTUFF aprovou em resolução sobre o tema “Exigir igualdade nos critérios de adesão ao Programa de Gestão. Cobrar da reitoria critérios de adesão universais sem superpoderes às chefias, tendo em vista que o atual formato da norma tem causado desigualdades graves do regime de trabalho dos servidores. Combate e vigilância a todo e qualquer assédio moral decorrente do modelo adotado para o Programa de Gestão. Que os servidores tenham direito garantido, sem impedimento de chefias e colegiados, à adesão ao programa de gestão para reduzir a carga horária presencial e serem dispensados do ponto eletrônico biométrico (SINTUFF, 2023)⁶

Em levantamento realizado nos sites de alguns dos sindicatos da categoria⁷, é possível constatar a forte adesão dos servidores ao programa, em função dos benefícios pessoais, dele decorrente. Outros estudos seguem nesta mesma direção, como o realizado por Santos (2024), por exemplo, que analisou os impactos do teletrabalho na percepção dos servidores técnico-administrativos em educação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), apontando que os entrevistados relacionam essa modalidade de trabalho a fatores benéficos, tais como “maior flexibilidade, redução do tempo de deslocamento e melhor equilíbrio entre vida profissional e pessoal”. Tais resultados foram utilizados pela Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (Prodegesp) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em 2025⁸, para formular a Instrução Normativa referente ao Teletrabalho, à Flexibilização da Jornada de Trabalho

⁶ Disponível em: <https://www.sintuff.org.br/post/por-igualdade-no-direito-de-ades%C3%A3o-ao-programa-de-gest%C3%A3o>. Acesso em 09/12/2025

⁷ Alguns dos sites pesquisados. https://sint-ifesgo.org.br/noticia/sint-ifesgo-se-reune-com-a-reitoria-da-ufg-pela-regulamentacao-do-teletrabalho-na-ufg/?utm_source=chatgpt.com ; https://www.sintufs.org.br/conteudo/1180/teletrabalho-ou-mais-trabalho?utm_source=chatgpt.com; <https://www.sintuff.org.br/noticias/categorias/categoria> ; <https://www.assufrgs.org.br/> ; <https://sintfub.org.br/2025/11/fasubra-divulga-formulario-da-pesquisa-sobre-o-pgd-acesse-aqui-e-participe/>

e ao Controle Social. Os resultados destacam que os participantes apontaram maior equilíbrio entre vida profissional e pessoal (66,1%), melhoria no atendimento ao público (55,4%) e aumento da produtividade (50,2%). O teletrabalho foi amplamente elogiado por proporcionar maior flexibilidade (72,7%), redução de deslocamentos (72,6%) e economia de recursos públicos (59,7%). Por outro lado, desvantagens como impacto na integração entre servidores (30,4%) e problemas de coordenação interna (25%) foram mencionadas, embora 37,8% dos respondentes afirmassem não haver aspectos negativos relevantes. Ainda assim, entre esses aspectos, foram apontados desafios relacionados à supervisão, comunicação e isolamento social.

A FASUBRA (Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil), por sua vez, vem acompanhando a implantação do programa desde 2021, de forma que, por meio do GT Carreira, orientou que os sindicatos e ela associados formassem propostas e análises sobre o programa, reconhecendo que o interesse maior das universidades, com a implantação era a redução de gastos e não necessariamente o interesse dos trabalhadores, conforme relato do site do SINTUFS⁹.

Para Fernandes et al (2020), essa modalidade de trabalho transfere para os servidores a responsabilidade pela substituição do local de trabalho, pois estes assumirão a incumbência de garantir um ambiente adequado para o pleno uso de sua força de trabalho,

Os autores corroboram sua afirmativa citando o artigo 23 da IN 65/2020 (Brasil, 2020), que estabelece o Teletrabalho no Serviço Público, em que fica evidenciado que os custos desta modalidade de trabalho devem ser arcados pelos próprios trabalhadores, como é possível observar:

Quando estiver em teletrabalho, caberá ao participante providenciar as estruturas física e tecnológica necessárias, mediante a utilização de equipamentos e mobiliários adequados e ergonômicos, assumindo, inclusive, os custos referentes à conexão à internet, à energia

⁸ Disponível em: https://noticias.ufsc.br/2025/05/aberta-consulta-publica-sobre-controle-social-teletrabalho-e-flexibilizacao-da-jornada-dos-taes/?utm_source=chatgpt.com Acesso em 08/12/2025

⁹ Disponível em: https://www.sintufs.org.br/conteudo/1180/teletrabalho-ou-mais-trabalho?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 07/12/2025

elétrica e ao telefone, entre outras despesas decorrentes do exercício de suas atribuições (Brasil, 2020, art. 23).

Há posicionamentos de entidades sindicais que destacam que o afastamento físico dos servidores, promovido pelo teletrabalho, faz com que não haja compartilhamento efetivo das condições de trabalho no dia a dia, dificultando a criação de laços de solidariedade e construções coletivas necessárias para a organização política destes trabalhadores. No site do UFSCaesquerda¹⁰ há a sinalização da necessidade de melhorar a infraestrutura do campus, que pode ser ainda mais sucateada com o esvaziamento dos espaços físicos, e destaca que é preciso cuidar da possibilidade de extinção de funções dos TAEs, diante da redução gradativa de suas relevâncias, constatada pelo processo de automação, por meio das plataformas digitais, em curso.

Como está em fase inicial, talvez não haja elementos empíricos suficientes na presente pesquisa para uma avaliação mais assertiva sobre essa realidade. Por ora, será aqui apresentado o histórico dessa implantação, bem como a descrição de como tem ocorrido, de acordo com os documentos disponíveis.

O Programa de Gestão e Desempenho, conhecido como PGD, foi instituído por meio do Decreto nº 11.072/2022 (Brasil, 2022), que o descreve como “instrumento de gestão que disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade”.

Em termos práticos, o PGD normatiza a presença do teletrabalho nas autarquias federais, em detrimento do trabalho presencial, condicionando a participação, as regras e o funcionamento às autoridades máximas das entidades em questão. Segundo Socoloski e Pereira (2025) o teletrabalho influencia diretamente a organização das atividades administrativas e acadêmicas, representando uma ruptura em relação às práticas laborais tradicionais, ao possibilitar a execução de tarefas remotamente, redefinindo as noções de espaço, tempo e produtividade nas instituições públicas.

A Instrução Normativa nº 65/2020 (Brasil, 2020) considera que teletrabalho é a:

¹⁰ Disponível em: <https://ufscaesquerda.com/opinio-teletrabalho-na-ufsc-a-solucao-cuja-consequencia-e-mais-precarizacao-e-aumento-da-carga-de-trabalho/> Acesso em: 09/12/2025

modalidade de trabalho em que o cumprimento da jornada regular pelo participante pode ser realizado fora das dependências físicas do órgão, em regime de execução parcial ou integral, de forma remota e com a utilização de recursos tecnológicos, para a execução de atividades que sejam passíveis de controle e que possuam metas, prazos e entregas previamente definidos e, ainda, que não configurem trabalho externo, dispensado do controle de frequência. (p.2)

Havendo a adesão ao PGD, os servidores lotados nas autarquias adentram num sistema de acompanhamento de metas e entregas ao invés de frequência controlada por horas, como tradicionalmente regulamentada pela Lei nº 8.112/1990 (Brasil, 1990), estando submetidos ao retorno ao trabalho 100% presencial e controle com ponto, no caso da exclusão do programa por não cumprimento das metas acordadas, como descrito na Nota Técnica SEI nº 35769/2023 (Brasil, 2023), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que trata de dúvidas sobre possíveis punições e descontos remuneratórios no caso de não alcance das metas.

O parágrafo segundo do artigo quarto do Decreto diz que “A instituição do PGD não poderá implicar dano à manutenção da capacidade plena de atendimento ao público interno e externo” (Brasil, 2022), no entanto, ainda que não sejam apontados aqui estudos sistematizados sobre o tema, são perceptíveis, para os que circulam pelos espaços acadêmicos, as mudanças nas formas de atendimento presencial para o teletrabalho, como por exemplo a necessidade de resolução de situações em tempo real, seja pessoalmente ou por telefone, que ficam condicionadas, na maioria das vezes, à espera de retorno via e-mail, podendo estender, de forma considerável, o tempo despendido para a tarefa que necessita de auxílio.

Souza (2023) defende a ideia de que o PGD abre mais caminhos para a chamada uberização do trabalho, ou seja, uma tática conjunta de, dentre outras precarizações nas relações trabalhistas, flexibilizar as formas de trabalho e diminuição de direitos trabalhistas, atualmente acentuadas por meio de plataformas digitais.

O autor destaca que a Instrução Normativa que regulamenta o teletrabalho da IN 28/2022 (Universidade Federal Fluminense, 2022) não cita o termo desempenho, mas tem o mesmo conteúdo do PGD. Essa percepção vai de encontro a estratégia percebida

pelos atores políticos defensores de maiores flexibilizações de direitos trabalhistas, argumentando que o trabalhador será seu ‘próprio chefe’, ou que ele escolhe seu horário de trabalho, suas metas e tem controle total sobre sua remuneração.

O que não se utiliza como argumento é que, no caso do setor privado, há uma constante desresponsabilização dos detentores dos meios de produção sobre o trabalho de seus empregados, tendo agora o trabalhador que arcar com seu objeto de trabalho, os custos para manutenção deles, imprevistos financeiros provindos de suas atividades e, mesmo assim, ainda estão subordinados aos seus empregadores. Dessa forma, muitos trabalhadores acabam por normalizar a perda de direitos básicos como férias, décimo terceiro salário, auxílio-doença, aposentadoria e outros, além de nutrirem a falsa crença de que estariam no controle de suas próprias vidas profissionais. Muitos não percebem que, além do enriquecimento já comum dos empregadores, agora eles também serão isentos dos custos com seus trabalhadores.

No que tange ao serviço público, após análise dos impactos do PGD na UFF, Souza (2023) esclarece que em apenas quatro meses da regulamentação do programa, 62% dos servidores técnico-administrativos em educação (TAEs) já tinham aderido ao modelo, seja na modalidade presencial ou remota, parcial ou integral, ficando o servidor isento do controle de ponto e submetido às metas pré-estabelecidas nas atividades que foram designadas. Nas três modalidades, os TAEs deixaram de se submeter ao controle de frequência, por meio da biometria, só precisando registrar sua participação no programa por meio do sistema VELTI¹¹, para resolver questões relativas aos abonos.

Tal fato parece indicar uma preferência dos TAEs pela modalidade de teletrabalho, que pode ser compreendida por conta das facilidades obtidas em um momento inicial, como por exemplo, a economia de tempo com transporte público, que pode ser dedicado às atividades de lazer, por exemplo. A adesão dos servidores ao programa se deve, em grande medida, por ele atender ou minimizar questões concretas da vida destes servidores, como o deslocamento extenuante, típico das grandes cidades, no modelo de mobilidade urbana precária, que geralmente elas apresentam, sejam por

¹¹ O Sistema Velti UFF é a plataforma de controle de frequência eletrônico utilizada pela Universidade Federal Fluminense (UFF) para registro e gestão de ponto dos servidores técnico- administrativos. Disponível em: <https://direito.uff.br/2021/06/18/velti-mudancas-no-preenchimento-do-ponto-eletronico/> Acesso em: 05/06/2025

transporte públicos coletivos ou por transportes particulares, assim como a economia dos gastos inerentes à presença nos locais de trabalho. Alguns consideram também ser mais fácil gerenciar o trabalho de cuidados com terceiros, tendo em vista a possibilidade de acumularem tarefas domésticas com o trabalho realizado por dispositivos móveis.

Para a universidade, entre os benefícios, estão a economia de recursos e insumos, a isenção do controle de frequência realizado por meio da biometria, a sustentabilidade, a atração e a manutenção de novos “talentos”, a contribuição para a motivação desses servidores.

Cabe destacar, entretanto, que os gastos economizados pela universidade, por meio do PGD, não deixam de existir, mas são distribuídos entre os servidores, que passam a arcar com a estrutura física e tecnológica necessária para a realização de suas atividades laborais, tais como: energia elétrica, pacote de dados de internet, equipamentos ergonômicos apropriados, mobílias, entre outros.

Segundo notícia do site da UFF¹², em 16 de Julho de 2020 foi criado um grupo de trabalho (GT) para a discussão da adesão ao programa de gestão de teletrabalho, na época da vigência da IN 01/2018 (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018) que ainda apresentava muitas limitações para sua adesão, no entanto poucos dias depois foi lançada a IN 65/2020 (Brasil, 2020), que na esteira da emergência sanitária da Covid-19 expandiu o acesso dos servidores à modalidade de teletrabalho. Houve então o lançamento da IN nº 28/2022 (Universidade Federal Fluminense, 2022), criando um programa de gestão próprio da universidade, mas nos moldes do PGD do governo federal, tendo as três modalidades de trabalho já citadas.

Dentre as regras observadas na IN nº 65/2020 (Brasil, 2020), “o gestor da unidade tem a responsabilidade de organizar a equipe de forma a não prejudicar o atendimento ao público, podendo limitar a quantidade de vagas e/ou as modalidades de sua unidade”, regra esta seguida pela UFF, no entanto percebe-se nos corredores da universidade a falta de servidores presencialmente para sanar as necessidades da comunidade acadêmica.

¹² Disponível em: <https://www.uff.br/13-05-2022/uff-regulamenta-teletrabalho-com-lancamento-do-programa-de-gestao/>. Acesso em: 03/04/ 2025.

Ainda segundo dados da universidade¹³, divulgados em maio de 2023, “o Programa conta com a participação de 1957 servidores, sendo 397 participantes da modalidade presencial; 1449 participantes da modalidade híbrida (teletrabalho parcial) e 111 participantes da modalidade teletrabalho integral”, ou seja, a maioria dos servidores que aderiram ao programa usufrui do teletrabalho, mas não de forma integral.

Em declaração dada no lançamento da Instrução Normativa (IN) nº 24/2023 (Brasil, 2023), o secretário de Gestão e Inovação do MGI, Roberto Pojo, afirma que ela é “um marco na evolução do Programa de Gestão e Desempenho, ao intensificar seu foco na gestão por resultados. Com a nova IN, busca-se aprimorar a eficiência das instituições públicas através da definição de entregas claras e da avaliação do desempenho de equipes” e explica que “O conjunto de inovações gerará mais dados de monitoramento, proporcionando uma gestão mais transparente e com estímulos à melhoria do gerenciamento de equipes”¹⁴.

Mesmo que o serviço público ainda tenha garantias de direitos, diferentemente do encontrado em formas de trabalho como as mais significativas na chamada uberização, o ponto em questão é a inserção, mesmo que paulatina, de estratégias de um gerencialismo focado em números e estatísticas, que não levam em consideração as variáveis tanto subjetivas quanto as mais palpáveis que podem vir a acontecer no decorrer de uma trajetória trabalhista, não se levando em consideração que há um ser humano por detrás das tarefas a serem cumpridas.

É importante destacar os aspectos relativos ao monitoramento do trabalho e à gestão por desempenho, estabelecidos por meio de metas e implantados por meio de instruções normativas fragmentadas, que vão moldando o programa de acordo com as finalidades gerencialistas, em um projeto de redução do serviço público e das políticas públicas, como um todo.

¹³ Disponível em: <https://www.uff.br/26-05-2023/novidades-e-avancos-do-programa-de-gestao-da-uff-em-2023/#:~:text=Desde%20que%20foi%20implementado%20em%202022%2C%20a,servidores%2C%20sendo%20397%20participantes%20da%20modalidade%20presencialhttps://www.uff.br/26-05-2023/novidades-e-avancos-do-programa-de-gestao-da-uff-em-2023/#:~:text=Desde%20que%20foi%20implementado%20em%202022%2C%20a,servidores%2C%20sendo%20397%20participantes%20da%20modalidade%20presencial>. Acesso em 13/04/2025

¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/governo-atualiza-regras-do-programa-de-gestao-focando-em-resultados>. Acesso em 13/04/2025

O isolamento dos servidores em seus ambientes domésticos, cujos relacionamentos interpessoais são mediados por plataformas digitais, com o enfraquecimento do sentido de coletividade, bem como a fragmentação da percepção sobre o todo, pode levar ao embaçamento de questões problemáticas, tais como a participação nos processos decisórios, na formulação de diretrizes e seus desdobramentos em metas, no planejamento de rotinas de trabalho, que têm sido impostas de forma vertical, com a justificativa da inexorabilidade do desenvolvimento tecnológico e da submissão dos trabalhadores aos novos modos de produção. A perda da autonomia e submissão aos padrões de trabalho, externamente estabelecidos, com métricas rigorosas, parece estar embaçada pela economia do tempo que o teletrabalho proporciona.

Do ponto de vista dos usuários, não são poucas as queixas sobre o vazio nos espaços públicos, com a redução do atendimento presencial, bem como a demora na resposta e entrega dos serviços, a despeito da eficiência prevista no programa. Neste último caso, pontua-se as dificuldades sistêmicas, que impedem o trabalhador de realizar seu trabalho. Certamente a falta de condições de trabalho não se limita ao teletrabalho, porém, além de não ter a sua demanda resolvida, muitas vezes os usuários, e os próprios servidores, não conseguem nem ao menos entender as dificuldades ou motivos de atraso ou de não atendimento às suas necessidades, pois não conseguem interagir pessoalmente para sanar dúvidas. Acrescente-se a isso a discriminação sofrida por aqueles que não têm domínio da linguagem digital e até mesmo não têm recursos para acessar as plataformas.

A adoção de estratégias de plataformização e digitalização do trabalho se apresenta como um desafio que, no caso do trabalho dos TAEs requer tempo e aprofundamento de estudos, para que se observe quais são os impactos e mudanças estruturais podem causar nos serviços públicos, principalmente na área da educação.

5 - Considerações Finais.

O objetivo deste artigo foi o de analisar o processo de digitalização do trabalho dos servidores TAEs da UFF, considerando, ainda que de forma sintética, o histórico de implantação do Programa de Gestão e Desempenho na universidade. Ainda não há elementos suficientes para avaliar quais são os efetivos impactos que os sistemas de controle e gestão, subjacentes a tal modalidade de trabalho, terão sobre esse

trabalhadores e sobre a universidade, como um todo.

Dialeticamente, é possível observar que se por um lado há benefícios percebidos pelos servidores, tais como: flexibilidade na organização das tarefas, melhoria na qualidade de vida e economia de tempo de deslocamento, por exemplo, por outro, a implantação deste modelo impulsiona: isolamento, dificuldades de comunicação, falta de estrutura ergonômica, risco de sobrecarga ou metas intensificadas. Há ainda, o risco de que o esvaziamento dos campus acabem por desresponsabilizar ainda mais os gestores e, principalmente, o governo federal, pelo investimento nas infraestruturas destas instituições. Outro risco assinalado é o de que o uso intensificado e exclusivo das tecnologias digitais de informação e comunicação torne desnecessários cargos e funções hoje existentes na carreira destes servidores.

Ao buscar ampliar a produção de conhecimento sobre o uso das tecnologias digitais de informação e comunicação e, no caso específico deste artigo, sobre o processo de digitalização do trabalho, reafirma-se ser necessária uma abordagem cuidadosa, uma minuciosa coleta de dados e dos seus possíveis desdobramentos futuros, tal a forma avassaladora e a velocidade vertiginosa que vem assumindo nos mais diferentes espaços da sociedade em geral e, em especial, nas mais diversas áreas da academia.

É importante evitar a dicotomia, que tem sido uma constante no estudo do tema, onde convivem leituras ufanistas, que defendem que a tecnologia irá se transformar daqui por diante no grande diferencial na disputa geopolítica, que caracteriza o atual período histórico, e, por outro lado, perspectivas catastróficas de um mundo gerido pela “tecnologia”, onde as máquinas exercerão uma função de controle em todos os espaços da produção da subjetividade humana.

Conceitualmente a meta é que, além de compreender o processo de digitalização, como sendo mais uma produção do trabalho humano vivo e quais são, historicamente, os caminhos de relacionamentos com a tecnologia que ele tem trilhado, ter clareza em relação à quais finalidades esses novos modos de trabalho devem atender, diante das necessidades colocadas pelo seu valor de uso. Buscando no Marx dos Grundrisse (2011) a melhor compreensão do contexto atual e das principais mediações necessárias, e que envolve o tema da tecnologia, há acordo com sua afirmação de que a universalidade para

a qual o capital tende irresistivelmente, encontra barreiras em sua própria natureza, “barreiras que, em um determinado nível de seu desenvolvimento, permitirão reconhecer o próprio capital como a maior barreira a essa tendência e, por isso, tenderão à sua superação por ele mesmo” (2011, p. 334).

Não há nas palavras de Marx um determinismo, como acusam alguns de seus críticos, porém a explicitação de uma visão da totalidade, que é inerente à reprodução do capital, e, portanto, à toda criação humana, implica em limites, incluindo o afã de garantir seu processo de acumulação. Portanto, é dessa maneira que deve ser compreendido o processo de digitalização do trabalho.

A compreensão do tema, como parte da produção de conhecimento, apresenta como desafio o rigor de análise e a definição dos mecanismos sociais envolvidos, a fim de que se garanta a busca por soluções aos inúmeros problemas apresentados e até mesmo, porque não dizer, a possibilidade de continuidade da vida no planeta.

Não há ilusões de que os desafios são inúmeros, porque, em última instância, é necessário garantir que essas decisões se traduzam em mais um momento da história humana em que prevalecerá o interesse da maioria.

Eagleton (2012) afirma que para Marx “Assim como precisamos repensar o sujeito como um tipo de prática, também precisamos repensar o mundo objetivo como o resultado da prática humana. E isso significa, entre outras coisas, que ele pode, em princípio, ser mudado” (p. 111).

Assim, é importante que se considere que o teletrabalho nas IES públicas é parte de um processo mais amplo de transformação da gestão pública, via programas como o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), o que exige debates institucionais, políticas de adaptação e participação sindical para garantir que a digitalização do trabalho não se converta em precarização, se é que isso é possível.

Por último, foi intenção deste trabalho, contribuir para o alargamento da produção sobre o tema, sem a pretensão de esgotá-lo, mas aumentar o número de abordagens que promovam o avanço na forma de interagir com ele.

6 - Referências

Araújo, W. P. (2022). Marx e a Indústria 4.0: Trabalho, Tecnologia e Valor na Era Digital. *Revista Katál*, 25(1), 22–32.

Brasil. (1990, 12 de dezembro). Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial da União*, seção 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm

Brasil. (2020, 31 de julho). Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020. *Diário Oficial da União*, seção 1. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-65-de-30-de-julho-de-2020-269669395>

Brasil. (2021, 30 de março). Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. *Diário Oficial da União*, seção 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm

Brasil. (2022, 17 de maio). Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022. *Diário Oficial da União*, seção 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11072.htm

Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2023). Nota Técnica SEI nº 35769/2023. https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/arquivos/SEI_37427343_Nota_Tecnica_35769.pdf

Brasil. Câmara dos Deputados. (2023). PL 2338/2023: Dispõe sobre o desenvolvimento, o fomento e o uso ético e responsável da inteligência artificial com base na centralidade da pessoa humana. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2868197&filename=PL%202338/2023

Castioni, R., Melo, A. A. S., Nascimento, P. M., & Lima, D. (2021). Universidades federais na pandemia da Covid-19: A falta de acesso à internet interdita mesmo o ensino? Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/db708bf9-2724-4df5-a1ac-0226d46439a4/full>

Debord, G. (2007). *A sociedade do espetáculo*. Contraponto.

Dias, T., & Schurig, S. (2024, 22 de julho). O chão de fábrica do IA. Parte 3. Intercept Brasil. <https://www.intercept.com.br/2024/07/22/inteligencia-artificial-classe-trabalhadora-sem-direitos-no-brasil/>

Eagleton, T. (2012). *Marx estava certo*. Nova Fronteira.

Farias, S. K., & Costa, G. S. (2020). Resenha: O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. *Novos Cadernos NAEA*, 23(2), 289–299.

Fernandes, A., Neto, A. A., Sereno, F., Marzola, M. S. O., Júnior, M. G., & Marzola, R. (2020). TAE's e o teletrabalho na Universidade Pública: Uma reflexão necessária com o movimento sindical e suas entidades. <https://sintufejuf.org.br/wp-content/uploads/2020/08/TAE%E2%80%99s-e-o-teletrabalho-na-Universidade-P%C3%ABblica-Uma-reflex%C3%A3o-necess%C3%A1ria-com-o-movimento-sindical-e-suas-entidades.pdf>

Filgueiras, V., & Antunes, R. (2020). Plataformas digitais, uberização do trabalho e regulação no capitalismo contemporâneo. In R. Antunes (Org.), *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0* (1. ed.). Boitempo.

Han, B.-C. (2017). *Sociedade do cansaço*. Vozes.

Harvey, D. (2016). *17 contradições e o fim do capitalismo*. Boitempo.

Harvey, D. (2018). *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. Boitempo.

Marx, K. (2011). *Grundrisse: Manuscritos econômicos de 1857–1858*. Boitempo; Ed. UFRJ.

Marx, K. (2017). *O capital: Crítica da economia política: Livro I: O processo de produção do capital*. Boitempo.

Melo, E. C. P. de, Santos, S. T. A. dos, Rodrigues, J. M. C., & Aragão, W. H. (2020). Reuni como política de expansão das universidades federais e os cortes do Governo Federal. *Research, Society and Development*, 9(12).

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2018). Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018. <https://www.gov.br/transportes/pt-br/servicos/gestao-de-pessoas/INSTRUONORMATIVAN131082018.pdf>

Nava, A., & Nasplada, F. D. (2020). Inteligencia artificial, automatización y reestructuración capitalista. *CEC*, 6(12), 93–114.

Nunes, J. B., Bueno, J. L. P., & Barros, J. A. (2025). Financiamento da educação pública em perspectiva: cortes orçamentários e desafios institucionais no IFRO. *Educational Sciences: Perspectives and Interdisciplinary Practices*. <https://sevenpubl.com.br/editora/article/view/7134>

Petrov, A. (2020, 24 de agosto). Universidades federais perderam 73% do financiamento para infraestrutura em dez anos. <https://www.riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/society/federal-universities-lose-73-percent-of-funding-in-ten-years/>

Santos, G. B. de. (2024). *Teletrabalho e qualidade de vida no trabalho: Um estudo com servidores técnico-administrativos em educação da Universidade Federal de Santa Catarina* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina]. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/264734>

Schumpeter, J. (1984). Capitalismo, socialismo e democracia. Zahar.

Socoloski, A. L. M., & Pereira, A. W. S. V. (2025). A política de teletrabalho nas instituições de ensino federais da região sul e sudeste. Trabalho & Educação, 34. (PDF local)

Souza, R. L. (2023). Programa de Gestão e Desempenho: Ponte para uberização no serviço público federal brasileiro. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, 48, 1–7. <https://www.scielo.br/j/rbso/a/jYpSYJhwSwW9rBqrGBMHGqt/?format=pdf&lang=pt>

Souza, J. F. F. de. (2025). Impactos do subfinanciamento orçamentário nas universidades federais sobre a garantia constitucional à educação [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal da Paraíba]. <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/35835/1/JFFS%20090525.pdf>

Toledo, A. T., & Mendonça, M. (2023). A aplicação da inteligência artificial na busca de eficiência pela administração pública. Revista do Serviço Público, 74(2), 410–438.

Universidade Federal Fluminense. (2022). Instrução Normativa nº 28/2022. https://www.uff.br/wp-content/uploads/2024/08/programa_de_gestao_uff_rev_16_05_2022.pdf

World Economic Forum. (2018). New and emerging challenges. The Global Risks Report 2018 (13ª ed.). https://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf

AVALIADORES

Em cumprimento às normas de boas práticas editoriais propostas pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD, publicamos nesta edição a lista dos avaliadores que realizaram o trabalho de avaliação dos artigos submetidos à revista EAS.

Aproveitamos o ensejo para agradecer o concurso das colegas e dos colegas pesquisadora(e)s, a(o)s quais contribuíram efetivamente para que as edições pudessem ser publicadas com o melhor padrão possível e para o avanço dos estudos organizacionais e sociais no Brasil. Foram ela(e)s:

AVALIADOR	E-MAIL
Alexandre Mendes	apmendes@ufrj.br
Ana Carolina Fonseca	anafonseca@facc.ufrj.br
Andrea Oliveira Ribeiro	aoribeiro@id.uff.br
Antônio Andrade	antonio.andrade@unirio.br
Antônio Batista da Silva Oliveira	antoniobatista@id.uff.br
Ariel Levy	alevy@id.uff.br
Arnaldo Mendes	apmendes279@gmail.com
Aurélio Lamare Soares Murta	aureliomurta@id.uff.br
Camila Braga Soares Pinto	camilabraga@id.uff.br
Carina Berta Molj	carinamoljo@uol.com.br
Carlos Dimas Martins Ribeiro	dimasmribeiro@gmail.com

Cláudia Calmon	cmcalmon@yahoo.com.br
Débora Bógea da Costa Tayt-son	deborat@id.uff.br
Elcemir Paço-Cunha	paco.cunha@faac.ufjf.br
Elisa Priori	elisapriori@gmail.com
Elizabeth Matos Ribeiro	ematosribeiro@gmail.com
Fabiano Fabiano Maury Raupp	fabianoraupp@hotmail.com
Fábio Alonso	fabioalonso@id.uff.br
Fábio Louredo	fmlouredo@id.uff.br
Fábio Vinicius de Macedo Bergamo	fabio.bergamo@uesb.edu.br
Fernando Vieira	prof.fernandovieira@gmail.com
Flávia Uchoa	flaviauchoa@id.uff.br
Frederico Duarte Irias	fredirias@yahoo.com.br
Glenio Piran Dal' Magro	gleniopdm@id.uff.br
Hannah dos Santos Ramos	hannahsramos@hotmail.com
Iluska Catta Preta Vieira	iluska.pranah@gmail.com
Janaína Machado Simões	janainamsimoes@gmail.com
Jorge Vasconcellos Junio	jorgevasconcellos11@gmail.com
Júlio Carlos Figueiredo	jcf@nitnet.com.br
Liliane Furtado	liliane.furtado@coppead.ufrj.br
Marcelo Castañeda	marcelo.castaneda@facc.ufrj.br
Marcelo Schmidt	marcelo.schmidt.cathoud@gmail.com
Mayara Abadia Delfino dos Anjos e Borges	mayara.anjos@ufu.br
Paulo Emílio Matos Martins	pemiliom@uol.com.br

Rayane Noronha Oliveira	rayane.noronha.oli@gmail.com
Renato Pinto Miranda	renatoluispm@gmail.com
Rodilon Teixeira	rodilon.teixeira@hotmail.com
Rodrigo Souza Filho	rodrigofilho64@gmail.com
Roger Santos Gonzaga	rgonzaga@pm.me
Sérgio de Sousa Montalvão	sergiomontalvao@id.uff.br
Suzanny Barreto	suzannybarreto@id.uff.br
Túlio Batista Franco	tuliofranco@id.uff.br
Victor Cláudio Paradela Ferreira	victorclaudiof@gmail.com
Victor Leonardo Araújo	victor_araujo@terra.com.br
Wanise Cabral Silva	wanisecabral@id.uff.br

Sérgio de Sousa Montalvão

Editor-chefe