

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E GOVERNANÇA CORPORATIVA: QUE NOVAS CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO EPISTEMOLÓGICO DA ADMINISTRAÇÃO?

RAFAEL TAVARES BOMFIM¹

EM TODAS AS ÁREAS DE CONHECIMENTO, sempre surgem novos debates, novas explicações que se unem em um movimento que procura estabelecer novas relações dentro de um determinado campo do conhecimento. Apresentar e divulgar esses “novos temas” parece-nos ser relevante, pois essas novas contribuições constituem terreno fértil para a construção e reconstrução dos diversos conceitos presentes em diferentes áreas do conhecimento. Na Administração, não é diferente. A discussão em torno do seu desenvolvimento epistemológico (um corpo de conhecimento sistematizado) tem sido um debate frequente, ao longo de sua história. Neste estudo, são apresentados dois novos movimentos presentes nessa área: a Administração Política e a Governança Corporativa.

É importante esclarecer que este trabalho não almeja a mera comparação entre esses dois movimentos; não há aqui o intuito de evidenciar juízos de valor nem adjetivar qualquer um deles. O que se pretende é pontuar elementos caracterizadores de cada um, de modo a trazer à tona a natureza do conhecimento produzido ou das ideias desenvolvidas em nome da Administração.

O movimento por uma Administração Política como um novo campo de estudo na área da Administração encontra-se em processo de consolidação; principalmente em estudos acadêmicos desenvolvidos por um grupo de pesquisadores vinculados ao Departamento de Finanças e Políticas

¹ Bacharel em Administração e especialista em Finanças Empresariais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor substituto e administrador da Assessoria para Assuntos Internacionais na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). E-mail: <rafael_bonfim@ufrb.edu.br>.

Públicas (DFPP) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA), que considera ser a gestão o verdadeiro objeto que dá *status* de ciência à Administração.

Já o movimento de Governança Corporativa vem ganhando espaço tanto nos estudos acadêmicos quanto em discussões no ambiente organizacional, como resultado do cenário de escândalos financeiros globais. Cunhado, pela primeira vez, nos EUA e na Inglaterra, o tema ganhou relevância em muitos outros países, gerando ampla mobilização de grandes investidores, com o objetivo de aumentar as garantias dos seus investimentos por meio de uma administração mais ética e transparente. Nesse contexto, foram realizadas várias pesquisas, nos EUA, na Europa, no Japão e em mercados emergentes, para examinar os modelos de Governança Corporativa existentes e suas consequências sobre o desempenho, a estrutura de capital e a política de dividendos das empresas.

Em face dos novos debates presentes na área da Administração e, particularmente, do crescimento dos estudos sobre a Administração Política e a Governança Corporativa, nos âmbitos acadêmico e organizacional e das diferentes perspectivas e abordagens adotadas, neste trabalho busca-se realizar uma análise da contribuição de cada movimento para o desenvolvimento epistemológico da Administração. Mais precisamente, busca-se investigar os objetivos de cada movimento, suas práticas, possibilidades, desafios e limites. Análises dessa natureza são importantes para incentivar a reflexão de pesquisadores da área das Ciências Sociais Aplicadas interessados na atualização do saber. No caso específico do presente artigo, os resultados encontrados podem levar, adicionalmente, a uma avaliação sobre se esses movimentos conseguem se estabelecer (ou não) como novos campos de estudo na área da Administração.

A metodologia escolhida para este trabalho foi uma revisão da literatura de natureza exploratória, pois este versa sobre temas pouco pesquisados, sobre os quais ainda não se acumulou uma bibliografia significativa. Neste trabalho, tanto a Administração Política quanto a Governança Corporativa são consideradas movimentos, ou seja, são abordagens consideradas emergentes da Administração.

Para cumprir seus objetivos, este artigo está organizado em seis partes, incluindo esta Introdução. Na segunda parte, são tratados os aspectos conceituais e orientadores de cada movimento, o da Governança Corporativa e o da Administração Política na contemporaneidade. Na terceira par-

te, analisam-se as características particulares de cada movimento com foco na sua prática dentro das organizações, além de suas possibilidades, desafios e limites como novos campos de estudo na área da Administração. Em seguida, é realizada uma análise da contribuição de cada movimento para o desenvolvimento epistemológico da Administração e da natureza do conhecimento produzido, principal objetivo deste trabalho. Algumas experiências de ensino e pesquisa, com destaque nos dois movimentos nos cursos de Administração em universidades pelo país são apresentadas na quinta parte. Finalmente, na última seção, encontram-se as considerações finais deste artigo, suas limitações, bem como uma tentativa de diálogo entre esses dois novos movimentos presentes no campo da Administração.

Administração Política e Governança Corporativa: contextualizando os conceitos

Administração Política

Segundo Santos (2004), a preocupação com o estágio atual da Administração diante das questões substantivas da realidade social começou a ser desenvolvida, dentro da literatura administrativa, por Alberto Guerreiro Ramos,² notadamente em seu livro *A nova ciência das organizações* (Santos, 2004, p. 32).

Na literatura administrativa, de um modo geral, o objeto de estudo da Administração sempre foram as organizações. A ideia de estudar a gestão como o verdadeiro objeto que daria *status* de ciência à Administração surge da iniciativa de um grupo alunos do curso de Administração da UFBA que buscaram, em conjunto com o professor Reginaldo Souza Santos, retomar essa preocupação já proposta por Guerreiro Ramos e aprofundar os estudos a partir de uma visão da Administração, não apenas como uma ferramenta para gerir as organizações, mas também um modo de gestão das relações sociais. Dessa forma, a partir de 2000, foi iniciada pelo grupo uma releitura dos clássicos da Administração, focalizando a discussão

² Guerreiro Ramos, autor brasileiro de naturalidade baiana e que teve seus direitos políticos cassados em 1964, publicou o livro *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*, em 1981, em seu exílio nos EUA. Não pôde dar continuidade a esse trabalho, como esperava, por ter falecido antes, em 1982. Apesar da amplitude e profundidade teórica da obra, pode-se dizer que relativamente pouca pesquisa e divulgação foram feitas para aumentar a compreensão do fenômeno organizacional segundo a linha proposta pelo sociólogo brasileiro (Schmitt Peters, 2005, p. 17).

clássica quanto à determinação do seu principal objeto de estudo. Segundo esses pesquisadores da UFBA, a contribuição dos autores clássicos (Frederick Taylor, Dwight Waldo, Dimock, Hebert Simon) limitou-se em análises (operacional/instrumental) da Administração, apenas reafirmando as organizações com foco da Administração. Alberto Guerreiro Ramos, segundo eles, foi o autor clássico que mais se distanciou dessas análises meramente operacionais e começou uma inquietação com questões relacionadas às consequências sociais da ação administrativa, que seria a essência das questões relacionadas à Administração Política. Pela primeira vez, nos estudos referentes à Administração, é afirmado que “a ação administrativa é ação social com relação e fins, que tem limites e orientações, selecionando e combinando meios para atingir objetivos” (Ramos, 1989. Apud: Santos, 2004, p. 33).

Já a expressão *Administração Política* só aparece na literatura administrativa em Norberto Bobbio, quando o autor afirma que:

[. . .]. O problema administrativo parece que poderia resolver-se superando as estruturas burocráticas, na prefiguração de dois tipos distintos de administração: a administração política, inserida nas novas estruturas de Governo, e a administração social, correspondente às estruturas de gestão, expressão do autogoverno das coletividades territoriais e pessoais que agem no seio da comunidade nacional (Bobbio et al., 1993. Apud: Santos, 2004, p. 40).³

Mas, segundo Santos (2004), o autor limita a abrangência da expressão *Administração Política*, uma vez que o compreende apenas dentro das relações intergovernamentais (Santos, 2004, p. 40).

O conceito contemporâneo de Administração Política proposto pelo grupo de pesquisadores da UFBA, ainda em processo de consolidação, é da gestão das relações sociais de produção e distribuição para um melhor bem-estar da humanidade. O próprio conceito de Administração Política foi ampliado e modificado pelo grupo nos últimos cinco anos. Primeiro, caberia, à Administração Política, ser a responsável pela gestão do projeto de nação, avaliando se a prática de gestão utilizada pelos Estados estaria no direcionamento correto para o cumprimento de sua finalidade última, ou

³ Ver Bobbio, N. Matteuci, N. & Pasquino, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

seja, o bem-estar coletivo (Santos, 2004, p. 33). Era evidenciado, portanto, a importância das relações do Estado com a sociedade.

Em seguida, a também professora da UFBA, Elizabeth Ribeiro, na compreensão da dinâmica mais geral do papel do Estado em cada contexto histórico, afirmou que: “[. . .] para cada conjuntura existe uma concepção distinta de Administração Política, correspondente, pois, às exigências e/ou necessidades assumidas pelo sistema econômico em questão” (Ribeiro, 2008, p. 16). O aspecto econômico é então incorporado ao discurso da Administração Política.

Ao mesmo tempo, Cristaldo & Pereira (2008) ampliam, ainda mais, o conceito de Administração Política quando afirmam que:

[. . .] a administração política vai além: corresponde ao conjunto das manifestações organizativas do processo social de construção da materialidade, resultantes de ações planejadas e não planejadas, ativas e passivas, de classes e frações de classes, em determinado período histórico, no espaço societário (Cristaldo & Pereira, 2008, p. 87).

Caberia, então, à Administração Política, segundo seus defensores, a tarefa de subsidiar a discussão sobre os meios necessários para construir o projeto da nação ou da organização e implantá-lo (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 31).

Por fim, o atual conceito de Administração Política, o de responsável pela gestão das relações sociais de produção e distribuição para um melhor bem-estar da humanidade procura abarcar a gestão das relações sociais em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório da humanidade (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 28). Sendo assim, o mundo das organizações influenciado pela complexificação da vida social, da própria gestão organizacional, da gestão das relações sociais e das consequências sociais da ação administrativa ganha maior importância com o estudo da Administração Política.

Governança Corporativa

O conceito de Governança Corporativa não é novo. Desde 1932, no âmbito da história do pensamento econômico, segundo Comble & Heldenbergh (2003), Berle & Means já evidenciavam a importância da separação da propriedade e do controle, que é o âmago das questões relacionadas à

governança nas organizações. Pela primeira vez, na história do pensamento administrativo, é afirmado que os dirigentes têm interesses próprios que podem ser diferentes dos dos acionistas. Contudo, os estudos sobre Governança Corporativa ganharam amplitude e relevância apenas recentemente. Contribuíram, nesse sentido, os diversos escândalos financeiros ocorridos no mundo corporativo e, mais recentemente, o estouro da bolha especulativa no mercado imobiliário dos Estados Unidos, que redundaram em mobilizações dos grandes investidores na busca de aumentar garantias para seus investimentos, os quais passaram a exigir, dentre outras coisas, uma gestão mais profissionalizada e transparente. Tais escândalos, segundo Aktouf (2004), sem precedentes, resultaram nas gigantescas quebras em cadeia de empresas que eram consideradas, até há pouco tempo, como as mais seguras da nova economia globalizada, como Enron, Tyco, Nortel, World Com, Xerox, Vivendi, Parmalat, Andersen e Waste Management, e na falência de países inteiros, como a Argentina, em 2001, ocasionando grandes prejuízos sociais e ao mercado de ações.

Várias agências internacionais e muitos organismos vinculados à área organizacional disseminam o conceito de Governança Corporativa, fomentando a incorporação e efetivação das suas práticas. Segundo eles, é fundamental o aprimoramento dos mecanismos de Governança Corporativa para tentar prevenir problemas da mesma natureza dos escândalos corporativos, além de possibilitar melhor análise por parte de investidores nos momentos de crise. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Governança Corporativa é definida como: “[. . .] o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas, proporcionando a estrutura que define os objetivos da empresa, como atingi-los e a fiscalização do desempenho” (Ribeiro Neto, 2002, p. 8).

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) consideram a adoção de boas práticas de Governança Corporativa como parte da recuperação dos mercados mundiais. O G8 (grupo dos sete países mais industrializados do mundo e a Rússia), por sua vez, visualiza a Governança Corporativa como o mais novo pilar da arquitetura econômica global. A OCDE, além de desenvolver uma lista de Princípios de Governança Corporativa, promove periodicamente, em diversos países, mesas de discussão e avaliação do desenvolvimento da governança nas organizações. Também lançou, junto com o Banco Mundial, em setembro de 1999, o *Global*

Corporate Governance Forum, com o objetivo de dar abrangência, importância e visibilidade mundial ao tema. Em 2002, foi sancionada, nos Estados Unidos, a Lei *Sarbanes-Oxley*, por conta da série de escândalos e fraudes corporativas no país. Como premissa maior, a Governança Corporativa e a utilização de suas práticas no mundo dos negócios já não são mais recomendações — firmaram-se como lei.

No Brasil, o tema da Governança Corporativa começou a se desenvolver, nos últimos dez anos, a partir da criação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), em 1999, e de outras iniciativas como a da Bovespa (Novo Mercado, os Níveis Diferenciados de Governança Corporativa — Nível 1 e Nível 2 e o IGC — Índice de Ações com Governança Corporativa Diferenciada, em 2000), do Governo Federal (reforma das leis das sociedades anônimas, em 2001, com o objetivo de estimular a abertura de capital das empresas nacionais) e com a criação do Código Brasileiro de Melhores Práticas de Governança Corporativa, pelo IBGC. Essas medidas tiveram como objetivo estimular a confiabilidade necessária e o autofinanciamento do setor privado para desenvolver o mercado de capitais, a exemplo do que ocorre em outros países.

De acordo com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que elaborou uma cartilha com recomendações relativas a boas práticas de Governança Corporativa, tem-se a seguinte definição: “[. . .] conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital” (Oliveira, Jesus & Martins, 2004, p. 3).

Governança Corporativa, então, pode ser entendida como: “o sistema pelo qual as sociedades empresariais são dirigidas e monitoradas, tendo por finalidade o aumento do valor das mesmas, facilitando o seu acesso ao capital e contribuindo para a sua perenidade” (IBGC, 2009).

Administração Política e Governança Corporativa enquanto campos de práticas

Após as devidas conceituações, faz-se necessário realizar uma análise da contribuição de cada movimento para o desenvolvimento epistemológico da Administração e a natureza do conhecimento produzido. Mas, antes, é importante evidenciar as práticas desses novos movimentos, tendo-se por base seus objetivos, uma vez que se busca investigar, também, as possibilidades, desafios e limites desses movimentos.

Como visto, a Administração Política preocupa-se em organizar as relações sociais de produção e distribuição para um melhor bem-estar da humanidade (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 31). Por sua vez, a Governança Corporativa preocupa-se com a criação de mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos administradores esteja alinhado com o interesse dos proprietários (IBGC, 2009).

Estudo realizado por Lethbridge (1997), e publicado na *Revista BNDES*, divide os diferentes modelos de Governança Corporativa em dois grupos principais: o anglo-saxão, cujo foco é o acionista (*shareholder*) quanto a seus interesses e direitos; e o nipo-germânico, no qual o foco é ampliado, de modo a relacionar múltiplos interesses (*stakeholder*) (Lethbridge, 1997). O modelo anglo-saxão preocupa-se, essencialmente, com a geração de riqueza e obtenção de retorno máximo para os investimentos realizados, visando à redução do conflito de agência⁴ na apropriação dos valores gerados e a sua equânime distribuição entre os acionistas. Já o modelo nipo-germânico é caracterizado pelo equilíbrio dos interesses dos *stakeholders* (todos os públicos envolvidos com a companhia, até mesmo os externos a ela) como objetivo primordial das empresas, em vez da maximização da riqueza dos acionistas.

Mesmo com essas duas possibilidades da utilização da Governança Corporativa, observa-se uma convergência nos dois movimentos com a gestão das relações sociais. Quanto às divergências entre os dois movimentos, eles destoam, por exemplo, em relação a qual seria a finalidade do administrador dentro das organizações. Divergências que acabam por refletir em diferentes concepções (e condutas) em relação à prática da Administração como profissão.

Por exemplo, grande parte da discussão em torno do conceito de Governança Corporativa advém do processo de tentativa de conciliação dos diversos interesses, aparentemente contrários, entre o controlador (pro-

⁴ Na teoria econômica tradicional, a governança corporativa tem como objetivo procurar superar o chamado “conflito de agência”, presente a partir do fenômeno da separação entre a propriedade e a gestão organizacional. O “principal”, titular da propriedade, delega ao “agente” o poder de decisão sobre essa propriedade. A partir daí, surgem os chamados conflitos de agência, uma vez que os interesses de quem administra a propriedade nem sempre estão alinhados com os dos titulares da propriedade da organização. Sob a perspectiva da teoria da agência, a preocupação maior é criar mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos administradores esteja alinhado com o interesse dos proprietários (IBGC, 2009).

prietário) e o executivo (administrador profissional). A preocupação maior da governança nas organizações é a criação de mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento desses executivos esteja alinhado com o interesse dos acionistas e demais membros interessados no bom desempenho da firma. Existe, portanto, uma prevalência da noção de que o resultado da Governança Corporativa é sempre benéfico no que se refere a desempenho organizacional, ou seja, o administrador profissional, de preferência formado em uma escola de Administração, deverá trabalhar na perspectiva de superar o chamado “conflito de agência”, e, assim, reduzir a “assimetria informacional” causada pela falta do mesmo nível de informação entre as partes envolvidas sobre a situação da empresa.

Para a Administração Política, a ideia de uma Administração Profissional não seria de um campo exclusivo de um administrador formado em uma escola de Administração, mas sim, um espaço habitado também por profissionais com outras formações aplicadas como médicos, dentistas, engenheiros, economistas, etc. (Craide, Silva Sacramento, Ribeiro & Silva, 2009, p. 82). Nesse caso, para a Administração Política, o administrador profissional, formado em uma escola de Administração, seria o mais capacitado entre os demais profissionais para exercer tarefas de coordenação durante a execução de um projeto de sociedade, nação ou governo. Em relação à prática da Administração como profissão, encontram-se diferentes concepções nos dois movimentos, uma vez que, para o movimento da Governança Corporativa, caberia a esse profissional gerar riqueza nas organizações e, conseqüentemente, criar valor para elas e seus acionistas (perspectiva *shareholder*) ou para elas e todos os públicos envolvidos com a companhia (perspectiva *stakeholder*). Já a Administração Política não visa apenas a atender aos anseios específicos das organizações ou de seus acionistas como preconizam as práticas de Governança Corporativa.

Sendo assim, podem ser apontadas algumas possibilidades, desafios e limites nesses movimentos. Por exemplo, um dos benefícios da disseminação de práticas de governança nas organizações apontados pela literatura, ao tentar minimizar o recorrente “conflitos de agência” e suas conseqüências, é garantir um ambiente de mercado mais confiável, com melhor precificação e maior demanda pelas ações das empresas participantes. Na realidade, o interesse está em aumentar o preço da ação com melhor administração e, dessa forma, elevar as possibilidades de captação de recursos

financeiros no mercado de ações, com toda a proteção possível aos acionistas. A utilização das práticas de Governança Corporativa não procura questionar a racionalidade instrumental presente no âmbito das organizações. A preocupação é garantir que o comportamento dos administradores esteja sempre alinhado, por meio de sistemas de monitoramento e incentivos, com o interesse dos acionistas (Bomfim, 2007).

A Administração Política tem uma visão da Administração não apenas como mais uma ferramenta para gerir as organizações. A Administração Política coloca-se como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais, para além do âmbito empresarial, podendo contribuir para o debate do desenvolvimento epistemológico da Administração. Cabe, então, aos seus pesquisadores e defensores continuar com as pesquisas, procurar estabelecer suas bases teóricas e metodológicas, além de buscar amadurecer a discussão sobre a Administração Política como um campo de estudo.

Que novas contribuições para o desenvolvimento epistemológico da Administração?

Com relação à contribuição de cada movimento para o desenvolvimento epistemológico da Administração, dois aspectos relevantes foram identificados. O primeiro diz respeito ao aspecto interdisciplinar desses movimentos, evidenciando, em especial, significativa interface da Administração com a Economia, seja pela bibliografia usada, seja pelo conteúdo tratado. Os principais termos utilizados pelos defensores da utilização de práticas de governança nas organizações são: conflito de agência, custos de agência,⁵ valor da empresa, acionistas minoritários, monitoramento e controle, equilíbrio de interesses e manipulação de resultados. Já os pesquisadores da Administração Política utilizam os conceitos de racionalidade instrumental, temporalidade social,⁶ economia política,⁷ projeto de nação, bem-estar social e desenvolvimento econômico.

O segundo aspecto trata da diferença da natureza do conhecimento produzido que reflete na contribuição que cada movimento fornece para o debate epistemológico da Administração. Ambos, considerados aqui ainda

⁵ Na tentativa de fazer os administradores agirem de forma a maximizar a riqueza dos proprietários surgem os custos de agência. Os custos de agência são custos em que os acionistas incorrem para alinhar os interesses dos tomadores de decisão (gestores) aos seus (IBGC, 2009).

⁶ A temporalidade social corresponde ao tempo teórico necessário para construir o projeto de nação e, assim, efetivamente materializar o bem-estar pleno da humanidade (Santos, 2004).

⁷ A economia política encarrega-se das possibilidades da produção de bens materiais, realização dessa produção, da circulação e da distribuição dos resultados dessa produção (Santos, 2004).

como movimentos emergentes, a Administração Política e a Governança Corporativa são temas ainda pouco pesquisados, sem uma bibliografia significativa; para tanto, como já visto neste trabalho, foi realizado um estudo de natureza exploratória. O tema da Governança Corporativa começa a se desenvolver, no país, com o objetivo de estimular a confiabilidade necessária e o autofinanciamento do setor privado para desenvolver o mercado de capitais, a exemplo do que ocorre em outros países. O interesse está em aumentar o preço da ação com melhor administração e, dessa forma, elevar as possibilidades de captação de recursos financeiros no mercado de ações. Parece não existir empenho entre os seus defensores no debate sobre um desenvolvimento epistemológico na área.

Já a temática da Administração Política desenvolveu-se a partir de uma visão da Administração não apenas como mais uma ferramenta para gerir as organizações, mas como um modo de gestão das relações sociais de produção e distribuição. Essa iniciativa teve o objetivo de levantar a gestão como verdadeiro objeto de estudo da Administração, para, assim, viabilizar sua autonomia como um campo próprio do conhecimento científico. Encontra-se, então, neste movimento, um esforço em avançar no estudo para o desenvolvimento epistemológico da Administração.

França Filho (2004), no seu trabalho sobre as questões epistemológicas na Administração, afirma que, normalmente, a visão que se tem da Administração é de um arcabouço de ideias sobre como dirigir uma organização, ou melhor, um conjunto de atividades muito práticas voltadas para o gerenciamento das organizações. Segundo ele, faz-se necessário ampliar essa visão habitual que se tem da Administração. Para tanto, França Filho (2004) recomenda uma reflexão sobre o caráter das ideias produzidas nesta área, isto é, um olhar sobre a natureza do conhecimento ou das ideias desenvolvidas em nome da Administração. Tendo em vista diferentes possibilidades de interpretação da Administração, ele sugere uma classificação dessas ideias produzidas em função da natureza do conhecimento, ou seja, são propostos três subcampos do conhecimento em Administração. Esses três grandes corpos de ideias seriam: as técnicas ou metodologias gerenciais, as áreas funcionais e a teoria das organizações, também conhecida por estudos organizacionais.

As técnicas ou metodologias gerenciais dizem respeito ao conjunto das ideias voltadas ao auxílio do trabalho do gerente, num sentido muito prático e aplicado, são os chamados modelos gerenciais. Segundo França Filho (2004),

A produção do conhecimento aqui se confunde com proposição de metodologia de gestão empresarial, revelando o sentido pragmático das ideias disseminadas e a natureza prescritiva do conhecimento: ele dispõe sobre como deve funcionar uma empresa, e seu compromisso é com os resultados econômicos do empreendimento (França Filho, 2004, p. 123).

Pode-se enquadrar o movimento da Governança Corporativa nesse primeiro subcampo da Administração sugerido por França Filho (2004), pois, segundo afirma Mathiesen,⁸

Governança Corporativa é um campo de investigação focado em como monitorar as corporações, através de mecanismos normativos, definidos em estatutos legais, termos contratuais e estruturas organizacionais que conduzam ao gerenciamento eficaz das organizações, traduzidos por um taxa competitiva de retorno (Mathiesen, 2002. Apud: Andrade & Rossetti, 2004, p. 26).

Já as áreas funcionais, segundo França Filho (2004), são as subáreas de especialização da prática administrativa tal como vem sendo desenvolvida no universo empresarial: o *marketing*, as finanças, a gestão da produção e a gestão de recursos humanos. A natureza do conhecimento que se elabora neste subcampo é eminentemente pragmática e prescritiva, já que a ênfase fundamental está posta na dimensão operacional e aplicada do trabalho gerencial. Como último subcampo proposto por França Filho (2004), a teoria das organizações seria aquela que apresenta uma vocação fundamental de conhecimento mais explicativo e interpretativo, são as chamadas abordagens críticas.

Após essa primeira classificação do conhecimento produzido em Administração, o autor sugere três diferentes possibilidades de interpretação (ou definição) dessa área do conhecimento: arte, ideologia ou ciência.

A compreensão da Administração como arte é sua utilização vista como uma prática, uma ação, um fazer que se aprende à medida que se exercita (ou se pratica). Nesta interpretação, supõe um conjunto de habilidades tidas como inerentes ao indivíduo. Já interpretar a Administração como ideologia, para o autor, é identificar a noção de gerência de empresas

⁸ Mathiesen, Henrik. *Management Ownership and Financial Performance*. PhD dissertation. Dinamarca: Copenhagen Business School, set. 2002.

e admitir que ela não se define como um saber neutro. A Administração estaria sempre a serviço dos interesses dos proprietários ou controladores da empresa. Um sistema (forma) de dominação que seria o reflexo do conflito de classes sociais no mundo do trabalho em função dos interesses divergentes entre empregadores e empregados.

Por fim, pensar a Administração como ciência significa reconhecê-la como uma área do conhecimento científico, ou seja, considerar a possibilidade da Administração ser pensada como um campo do conhecimento, isto é, um campo disciplinar de estudos e pesquisas. Nessa definição, faz-se necessária a existência de um objeto. Pode-se, então, enquadrar o movimento da Administração Política nesta última interpretação proposta por França Filho (2004), pois, como já visto, esse movimento coloca a gestão das relações sociais como o verdadeiro objeto de estudo da Administração, para, então, viabilizar sua autonomia como um campo próprio do conhecimento científico.

Ao passo que a utilização das práticas de Governança Corporativa não procura nem questionar a racionalidade instrumental presente no âmbito das organizações. Sua contribuição para o desenvolvimento epistemológico da Administração é praticamente nula. A natureza desse conhecimento revela-se, apenas, prescritiva e pragmática. Exemplos de outros movimentos que também podem ser considerados como técnicas ou metodologias gerenciais são as chamadas abordagens emergentes⁹ da Administração, presentes nos manuais utilizados por alunos dos cursos de graduação em Administração pelo país.

Conclui-se, então, que existe um esforço em avançar no estudo para o desenvolvimento epistemológico da Administração no movimento da Administração Política, pois este procura viabilizar a Administração como um campo autônomo do conhecimento por meio de um objeto próprio de estudo. Não se pode afirmar, entretanto, que existe esse mesmo empenho dentro do movimento pela utilização de práticas de governança nas organizações, pois, como já visto, este é um campo de investigação apenas focado em como monitorar as organizações, por meios de mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos), procurando, assim, minimizar as consequências do “conflito de agência”, sem questionar as contradições

⁹ Exemplos dessas outras abordagens: Administração Participativa, Administração Estratégica, Administração do Conhecimento, dentre outras. Fonte: Oliveira, D. P. R. *Teoria geral da Administração: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas, 2008.

que fundamentam essas práticas de gestão ou buscar um entendimento mais amplo sobre essas mesmas práticas.

Algumas experiências de ensino e pesquisa no âmbito da Administração Política e da Governança Corporativa

Em relação ao ensino e à pesquisa sobre esses movimentos na área da Administração no país, encontram-se diferentes polos de produção acadêmica e estudos relacionados à produção científica dos temas analisados.

No ano 2000, o Centro de Estudos em Finanças e Controle da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) recebeu financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da OCDE e do Banco Mundial, por meio do grupo de pesquisa “Governança Corporativa — Práticas e Impacto”, para avaliação de práticas com criação de índice de Governança Corporativa. Cabe ressaltar que o professor Ricardo Leal, do Instituto de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração de Empresas (Coppead) da UFRJ, possui vasta produção sendo referência no campo no Brasil, o que denota a sua importância na área. Exemplo disso foi a publicação do seu livro, em parceria com André L. Carvalho, *Governança corporativa no Brasil e no mundo*, fruto de seminário sobre o tema realizado, no final do ano 2000, coordenado pelo Instituto Coppead/UFRJ. Em 2003, foi criado o Centro de Estudos em Sustentabilidade (CES) na Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), com o objetivo de medir e avaliar riscos e oportunidades associados a áreas de impacto, aparentemente não financeiras, como meio ambiente, responsabilidade social e a Governança Corporativa.

No campo do ensino universitário, no início de 2006, a Governança Corporativa foi incluída como matéria optativa para os cursos de graduação e de pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). No início de 2007, foi lançado o livro do professor Ricardo Leal, *Governança corporativa: evidências empíricas no Brasil*, também em parceria com André L. Carvalho, no qual eles apresentaram uma coletânea de estudos realizados, nos últimos anos, que acompanha o avanço da Governança Corporativa no país. Como exemplo da parceria entre o Instituto Coppead/UFRJ e a Escola de Direito de São Paulo (Edesp) da FGV, foi realizada, em julho de 2009, a segunda Conferência Internacional de Governança Corporativa em Países Emergentes, com objetivo de trocar experiências sobre o tema entre esses países. Por fim, foi realizado, em novembro de 2009, o

10.º Congresso do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), cujo título foi “Governança Corporativa em Tempos de Crise”.

Já em relação à Administração Política, que na busca de entendimento mais amplo sobre a gestão da sociedade, abre uma possibilidade de entender o desenvolvimento histórico das instituições e organizações. Reflexo disso no campo da pesquisa foi a criação, em 2004, do “Grupo de Estudos em Administração Política” no Departamento de Finanças e Políticas Públicas vinculado à EAUFBA, com o objetivo de consolidar a Administração Política como novo campo de estudo na área da Administração e, consequentemente, ampliar a produção científica na área das Ciências Sociais Aplicadas.

Quanto ao ensino acadêmico no campo, a Administração Política foi inserida como disciplina optativa, no segundo semestre de 2006, no curso de graduação em Administração da UFBA e, no segundo semestre de 2007, outra disciplina, também optativa, “Tópicos Especiais em Teoria e Administração Política”, foi inserida no eixo acadêmico da pós-graduação-mestrado e doutorado na mesma instituição. Nesse campo, o professor Reginaldo Souza Santos, considerado pioneiro do movimento por uma Administração Política, como um campo do conhecimento, é referência básica nesta área no país. Exemplo disso é o seu envolvimento na realização do “I Seminário Nacional de Administração Política — Simpósio Rômulo Almeida”, em abril de 2005, e do “II Seminário Nacional de Administração Política”, em outubro de 2008. Em abril de 2009, é lançado o segundo volume da *Revista Brasileira de Administração Política — Rebap* e, no final de mesmo ano, em outubro, é realizado o “III Seminário Nacional de Administração Política”, com o lançamento do terceiro volume da *Rebap*, todos eventos realizados na EAUFBA. A *Rebap* tem o objetivo de abrir um espaço para análise e debates dos fenômenos sociais e políticos da sociedade contemporânea com foco na gestão, sendo o primeiro periódico do país a abordar e discutir o campo da Administração Política.

No primeiro semestre de 2010, foi realizado o Encontro de Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil, na cidade de Garanhuns – PE. Esse encontro, fruto da parceria entre a Escola de Administração da UFBA, a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da FGV-RJ e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV-SP, teve o objetivo de estimular uma ampla reflexão sobre o tema

da Administração Política.

Por fim, ainda em relação à pesquisa na área da Administração no Brasil, Nicolini (2003) mostra-nos que, dentro da história do surgimento e desenvolvimento da área no país, ainda persiste a falta de caráter investigativo no desenvolvimento das ciências administrativas. Sobre a importância da pesquisa, ele afirma:

Em instituições universitárias onde se desenvolvem pesquisas, sedimenta-se um conhecimento que é essencialmente dinâmico, que acrescenta, desenvolve-se e adapta-se às condições socioeconômico-culturais desiguais, a partir da revelação de seus mecanismos e de como manuseá-los (Nicolini, 2003, p. 53).

Considerações finais

A discussão em torno do desenvolvimento epistemológico da Administração tem sido frequente ao longo de sua história. As possibilidades ainda não exploradas e a própria dinâmica dessa área do conhecimento viabilizam o aparecimento de novas contribuições para a compreensão da Administração enquanto área disciplinar. Dessa forma, este trabalho buscou, por meio de um estudo de natureza exploratória, realizar uma análise das contribuições de dois novos movimentos para o desenvolvimento epistemológico da Administração.

Foi possível constatar que o movimento por uma Administração Política, na busca por tornar-se um campo do conhecimento autônomo, toma para si a responsabilidade pela gestão da sociedade, colocando-se, também, como uma possibilidade de crítica à gestão das relações sociais para além do âmbito empresarial.

Já o movimento pelo uso das práticas de Governança Corporativa se preocupa apenas com a criação de mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos administradores esteja alinhado com o interesse dos proprietários, ou seja, um conhecimento prescritivo e pragmático. Segundo França Filho (2004), algumas abordagens emergentes da Administração, como a Governança Corporativa, possuem ideias que “sugerem como a organização deve funcionar, numa perspectiva muito prática e aplicada, isto é, num enfoque prescritivo. Não se almeja refletir sobre o que é a organização, o que indicaria um enfoque explicativo” (França Filho, 2004, p. 122).

Entretanto, como uma tentativa de diálogo entre esses dois novos movimentos, evidenciou-se em ambos uma preocupação com a gestão das relações sociais. Entre as diferenças, encontram-se visões diferentes do papel do administrador dentro das organizações. Divergências estas que acabam por refletir em diferentes concepções (e condutas) em relação à prática da Administração como profissão. Na concepção da Administração Política, o administrador dentro das organizações seria o profissional responsável por estruturar um modelo de gestão que viabilize os objetivos das organizações e por coordenar atividades durante o cumprimento do projeto de sociedade, nação ou governo. Ao passo que para o movimento da Governança Corporativa caberia a esse profissional apenas gerar riqueza nas organizações e, conseqüentemente, criar valor para elas e seus acionistas (perspectiva *shareholder*) ou para elas e todos os públicos envolvidos com a companhia (perspectiva *stakeholder*) sem questionar as contradições que fundamentam essas práticas de gestão ou buscar entendimento mais amplo sobre essas mesmas práticas.

Como desafios e limites presentes nesses dois movimentos, a utilização de práticas de governança nas organizações não procura questionar a racionalidade instrumental presente no âmbito das organizações. A preocupação é criar mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos executivos (administrador profissional) esteja alinhado com o interesse dos acionistas e demais membros interessados no bom desempenho da firma. Por sua vez, a Administração Política surge não apenas como mais uma ferramenta para gerir as organizações, ela se coloca como uma possibilidade de crítica à gestão das relações sociais, para além do âmbito empresarial. Por ser um debate bastante recente, cabe ainda, aos seus pesquisadores e defensores, buscar estabelecer suas bases teóricas e metodológicas, além de procurar amadurecer a discussão sobre a Administração Política como um campo do conhecimento autônomo e sujeito a críticas.

O estudo da Governança Corporativa surge no país com o objetivo de estimular a confiabilidade necessária e o autofinanciamento do setor privado para desenvolver o mercado de capitais, a exemplo do que já ocorre em outros países. A Governança Corporativa, como já visto, tenta superar o “conflito de agência”, presente a partir do fenômeno da separação entre a propriedade e a gestão organizacional, podendo ser enquadrada mais como uma técnica ou metodologia gerencial, segundo tipologia pro-

posta por França Filho (2004); ao passo que a temática da Administração Política começa a se desenvolver com a retomada das ideias de Alberto Guerreiro Ramos e sua preocupação com o estágio atual da Administração diante das questões relacionadas às consequências sociais da ação administrativa. Por meio da iniciativa de um grupo de alunos do curso de Administração da UFBA que, ao retomar esse debate proposto por Guerreiro Ramos, aprofundaram os estudos a partir de uma visão da Administração como um modo de gestão das relações sociais, possibilitando assim à Administração ser pensada como um campo do conhecimento, isto é, um campo disciplinar de estudos e pesquisas, contribuindo no debate para o seu desenvolvimento epistemológico.

Em seu livro, Aktouf (2004) mostra-nos a necessidade de “humanização” das organizações e de repensar o econômico. Segundo ele, os cursos de Administração normalmente têm papel reprodutor do pensamento dominante. Isso significa que é necessário “humanizar” as organizações, de modo que a sua lógica de funcionamento seja guiada por interesses que ultrapassem simplesmente a mera sobrevivência imediata da firma, e alcancem as diversas necessidades do seu entorno (Aktouf, 2004).

Ainda, sobre o ensino de Administração no país, e na busca por novos rumos para a formação de administradores, Nicolini (2003) afirma: “Em um mundo globalizado e holístico, falta a esses homens e mulheres uma compreensão maior do fenômeno organizacional e de suas consequências” (Nicolini, 2003, p. 53).

Em relação ao ensino e à presença de grupos de pesquisa sobre esses movimentos em cursos de Administração nas universidades do país, encontram-se a UFRJ, a FGV-SP e a FEA/USP com maior preocupação com estudos ligados à Governança Corporativa e, basicamente, a UFBA discutindo o campo da Administração Política.

Cabe ressaltar que muitos dos parâmetros de análise aqui adotados, ainda que referenciados na literatura pesquisada, não estão livres dos riscos de serem pouco esclarecedores. Primeiro, porque podem estar enviesados pelas pré-noções e pré-visões do próprio pesquisador-observador; segundo, porque podem sofrer de todas as inconsistências e tensões presentes nessas duas abordagens emergentes da Administração.

Os critérios para definir aproximações e distanciamentos entre os dois movimentos, assim como para definir seus desafios e limites, mesmo tendo sido balizados pela leitura e análise crítica de parte da literatura referente

aos dois campos, não ficaram totalmente imunes nem à subjetividade individual, nem à relativa confusão conceitual presente dentro desses dois movimentos que buscam estabelecer-se (ou não) como novos campos do conhecimento administrativo.

Assim, os resultados deste artigo devem ser vistos como parciais e temporários, o que indica a necessidade de sua complementação, pela inclusão de outras publicações, artigos, outros grupos de pesquisa e universidades que discutem esses dois movimentos que contribuem para o desenvolvimento da Administração enquanto uma área disciplinar.

Referências

- AKTOUF, Omar. *Pós-globalização, administração e racionalidade econômica: a Síndrome do Avestruz*. São Paulo: Atlas, 2004.
- ANDRADE, Adriana & ROSSETTI, José Paschoal. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas, 2004.
- BOMFIM, Rafael Tavares. A produção acadêmica sobre Governança Corporativa no Brasil: 2003-2005. In: XVIII *Enangrad — Encontro Nacional dos Cursos de Graduação em Administração*, Cuiabá, ago. 2007.
- COMBLE, Karin & HELDENBERGH, Anne. A quoi servent les OPA? Article original: “Le déclenchement des OPA: les apports de la théorie financière dans leur compréhension”. *La Revue des Sciences de Gestion*, n.ºs 196-7, 37e année, pp. 22 a 30, 22 jan. 2003.
- CRAIDE, Aline; SILVA SACRAMENTO, Ana Rita; RIBEIRO, Denise de Andrade & SILVA, Lindomar Pinto da. Administração Política versus Administração Profissional: analisando o campo de conhecimento do ensino superior de Administração. *Revista Brasileira de Administração Política, Rebag*, vol. 2, pp. 77-99, 2009.
- CRISTALDO, Rômulo Carvalho & PEREIRA, Clara Marinho. A Administração Política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais da organização produtiva do trabalho à economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política, Rebag*, vol. 1, pp. 71-93, out. 2008.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Para um olhar epistemológico da Administração: problematizando seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-EAUFBA, 2004, pp. 119-43.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. IBGC. *Código Brasileiro das melhores práticas de Governança Corporativa*. Site institucional. Disponível em <<http://www.ibgc.org.br>>; acesso em 10 de abril de 2009.
- LETHBRIDGE, Eric. Governança Corporativa. *Revista BNDES*, n.º 8, dez. 1997.

- NICOLINI, Alexandre. Qual será o futuro das fábricas de administradores? *Revista de Administração de Empresas, RAE*, São Paulo, vol. 43, n.º 2, pp. 44-54, 2003.
- OLIVEIRA, Fátima Bayma; JESUS, Ribeiro de & MARTINS, Roberto. A formação de mecanismos de Governança Corporativa por investidores institucionais: o caso Previ. Baseado na dissertação de mestrado de Roberto Martins Ribeiro de Jesus. Texto selecionado *XXVIII Enanpad, Encontro de Associação Nacional e Pesquisa em Administração*, Curitiba, set. 2004.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisitando o conceito de Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política, Rebp*, vol. 1, pp. 11-22, out. 2008.
- RIBEIRO NETO, Ramon M. *A importância da Governança Corporativa na gestão das empresas — o caso do Grupo ORSA*. São Paulo, 2002. Disponível em <http://www.ead.fea.usp.br/tcc/trabalhos/TCC_Ramon.pdf>; acesso em 8 de abril de 2009.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para Administração Política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-EAUFBA, 2004, pp. 19-57.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos & SANTOS, Thiago Chagas. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política, Rebp*, vol. 2, pp. 19-43, abr. 2009.
- SCHMITT PETERS, Luis Antônio. *Guerreiro Ramos e dádiva: explorando caminhos críticos em análise organizacional*. Mestrado em Administração. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005. Disponível em: http://www.adm.ufba.br/pub/publicacao/5/MPA/2005/Guerreiro_e_DadivaVersaoFinal_FEVEREIRO_2007.doc>; acesso em 10 de março de 2010.

Resumo

Em todas as áreas do conhecimento sempre surgem novos temas, novas contribuições, que se conformam em um conjunto de ideias que se unem em um movimento, tentando explicar melhor essa área ou até mesmo questioná-la, como campo do conhecimento. Na Administração, não é diferente. Observa-se o aparecimento de novas contribuições para a compreensão dessa nova/velha área do conhecimento. Neste estudo, buscam-se apresentar dois novos movimentos presentes nessa área: a Administração Política e a Governança Corporativa. Dessa forma, este artigo propõe-se a uma análise das contribuições de cada movimento para o desenvolvimento epistemológico da Administração. Além de fornecer uma maior familiaridade sobre essas novas abordagens, este estudo revela-se útil no sentido de evidenciar práticas, desafios e limites dessas abordagens. Análises dessa natureza são importantes para incentivar a reflexão de pesquisadores da área das Ciências Sociais Aplicadas interessados na atualização do saber. Também, são apresentadas algumas experiências de ensino e grupos de pesquisa com foco nessas novas abordagens em universidades no país.

Palavras-chave: Administração Política. Governança Corporativa. Técnicas Gerenciais. Ciência da Administração.

Abstract

In all areas of knowledge always appear new subjects, new contributions, a group of ideas that join in a movement that tries to better explain the area or even to question while a field of knowledge. In the science of administration it's not different. It's observed the emergence of new contributions for the understanding of this new/old field of the knowledge. In this study it's tried to present two new movements in this area: the Politics Administration and the Corporate Governance. This work tries to do an analysis of the contributions of each one for the epistemological development of administration. Besides to provide more familiarity with the subjects, this study seems useful to show practices, challenges and limits in these subjects. Analysis like this are importants to stimulate the reflection of professors and compromised researchers of the Applied Social Science. Finally, are presented some education experiences and groups of research with focus in these new subjects at universities in Brazil.

Keywords: Political Administration. Corporate Governance. Management Techniques. Science of Administration.