

# ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: ENTRE O PASSADO E O FUTURO, A ESCOLHA DE UMA TRADIÇÃO A SER SEGUIDA

ANDRÉ LUÍS NASCIMENTO DOS SANTOS<sup>1</sup>

**A** ADMINISTRAÇÃO COMO CAMPO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, ao que pese a extensa trajetória vivida e consolidada ao longo de um século — o século XX ainda se apresenta como lócus permeado de possibilidades acadêmicas, uma vez que as complexidades sociais reivindicam, cada vez mais, *expertises* singulares capazes de preencher lacunas sociais e existenciais presentes, seja nas maneiras de se gerir, seja nas organizações, arenas da gestão propriamente ditas.

É justamente durante essa aventura de se autoconstruir, que a Administração, como todas as ciências sociais, elegeu seus mitos fundadores, suas premissas ideológicas, enfim, suas solidariedades a serem aderidas. Nesse sentido, não há como se negar que esses arcaísmos ontológicos e epistemológicos estiveram intimamente comprometidos com os processos de construção e consolidação do capitalismo como sistema de acumulação.

Autores que ajudaram a fundar essa disciplina, a Administração, são, inegavelmente, nossos mitos fundadores. São eles que, de um modo ou de outro, nos informam dos tempos pretéritos e nos noticia as ações futuras. Aos olhos de Anthony Giddens (1998), embora todas as disciplinas intelectuais tenham seus fundadores, é característica peculiar das ciências sociais o reconhecimento de “clássicos”, ou seja, daqueles autores fundadores que ainda nos falam com considerada relevância. Nesse sentido, Giddens aponta que o sentido dos clássicos tem força específica nas ciências sociais, dentre outras razões, pelos aspectos metodológicos diferenciados das ciências

---

<sup>1</sup> André Luis Nascimento dos Santos, graduado em direito, especialista em direito do Estado, mestre em Administração e atualmente doutorando em Administração ligado ao NPGA/UFBA; pesquisador Labmundo, e-mail: an-santos@uol.com.br.

naturais e o seu engajamento reflexivo inevitável com o tema, quais sejam, as ações humanamente constituídas.

Não é à toa que Taylor, Fayol e Drucker ao terem respondido, satisfatoriamente, às demandas mais prementes do capitalismo, no que tange ao incremento da produção, foram alçados à categoria de fundadores da Administração e, conseqüentemente, clássicos que, dia após dia, falam, informam, educam e adestram as mentes dos mais jovens, bem como dos veteranos da Administração.

Não era de se esperar, obviamente, que desses autores “clássicos” pudéssemos extrair quaisquer pensamentos de ordem mais progressista em relação às questões de classe social, crítica da sociedade burguesa fundadora do projeto de modernidade ou, quiçá, comprometimentos políticos mais próximos do que hoje chamamos de participação cidadã, ou seja, valores de natureza democrática. O capitalismo da Revolução Industrial, ao contrário do capitalismo nascituro dos burgos e das corporações de ofícios, é um movimento desprovido de ideários políticos problematizadores das questões de classe, do projeto civilizatório em construção e das limitações humanas em face das condições ambientais. Os burgueses, que outrora eram dominados pelos senhores feudais, na época da revolução industrial já não mais necessitavam da política como meio reivindicatório dos seus estatutos de reconhecimento. Ao contrário, careciam eles da despolitização dos sujeitos a fim de manter a expansão da empresa capitalista.

Nesse sentido, a escola da Administração que nasce no esteio da Revolução Industrial para auxiliá-la nos processos de racionalização do tempo e da justa adequação do homem à máquina, a dita escola Clássica, é centrada no princípio da política da não política. Não estamos aqui falando de ausência de comportamento político (o abster-se é um comportamento), mas sim da ausência dos elementos que comunguem da pluralidade humana junto com todas as suas complexidades de convivência, algo que, nas palavras de Hannah Arendt, seria a promessa da política (2009).

É justamente essa Escola Clássica que terminará por influenciar, decisivamente, a construção do que, hoje, temos como *mainstream* discursivo e ideológico da Administração Profissional, sobretudo em países que seguem a tradição norte-americana. Esse construto, por sua vez, forjará a pedagogia mais corrente da Administração, esculpindo, por meio dos elementos míticos que fundam a ontologia do campo, os sujeitos que por ela passam. Esse caldo de cultura, que tem perpassado as gerações, aninha as

representações sociais do campo e, conseqüentemente, retroalimenta as práxis da gestão e os comportamentos organizacionais.

Entre continuidades, aperfeiçoamentos e críticas, a tradição clássica é um porto teórico que não deve ser negligenciado pelo acadêmico da Administração. Novos eventuais campos que surjam no esteio dessa disciplina, de um modo ou de outro, necessitam travar um diálogo com esse *mainstream* e com sua crítica, seja para exortá-los e criar novas bases analíticas, seja para estabelecer os continuísmos e reconhecer as filiações. No caso da Administração Política, esse imperativo não é diferente.

É justamente diante dessa dialética proporcionada pela Escola Clássica da Administração e dos seus críticos que o presente artigo tenciona refletir os possíveis “caminhos” e “armadilhas” que se apresentam para a Administração Política, em optando por aderir ao espólio de uma ou outra tradição. Assim, a partir da leitura de Taylor, Druker, Simon e Guerreiro Ramos, buscaremos problematizar o neófito campo da Administração Política à luz dessas duas tradições, o *mainstream* e a crítica.

Para tal, o presente artigo está estruturado em quatro sessões, predispostas do seguinte modo: na primeira sessão, a presente introdução; na segunda sessão, traremos o pensamento oriundo de uma tradição mais clássica e dominante no campo da Administração, a partir da leitura de três autores que nos parecem relevantes, quais sejam, Taylor, Druker e Simon, sobretudo no que tange aos seus eventuais diálogos com a Administração Política; na terceira sessão, por sua vez, à luz do pensamento de Guerreiro Ramos, traremos a crítica ao discurso predominante da tradição Clássica e os seus pontos de interseção com a administração Política; na quarta sessão, finalmente, traremos, à guisa de considerações finais, as implicações ético-teóricas da Administração Política em adimplir as tradições propostas.

### **Taylor, Drucker e Simon: entre a eficiência e a eficácia, a continuidade de um discurso**

Muito embora os primeiros textos acerca da Administração Política não reiviniquem a descendência histórica dos autores da Escola Clássica da Administração, não podemos afirmar com veemência de que se trata de um rompimento epistemológico radical com o legado da Administração Profissional.

Reginaldo Souza Santos (2004), por exemplo, em um dos textos fundadores do campo, admite que muito embora a contribuição de autores,

como Taylor, sejam quase inexistentes para a noção de Administração Política, reconhece o seu mérito em ter considerado a gestão como objeto da Administração. Um pouco mais além, nessa mesma obra, o autor, ao delimitar as fronteiras de estudo da Administração Política em relação à Economia Política e à Administração Profissional, por certo, também não renega a importância dos campos já balizados, mas sim os conformam numa grade analítica em que a Administração Política, enquanto novo campo, supre e complementa as lacunas do campo.

É justamente por conta desse não rompimento da Administração Política, seja com a Economia Política, seja com a Administração Profissional, que se torna imperiosa a releitura dos elementos discursivos mais significativos dessas tradições, a fim de bem localizar o campo em face dos seus legados herdados. Assim, diante da nossa pretensão já esboçada acima na introdução, buscaremos, nesta seção, à luz do pensamento de três autores clássicos (Taylor, Drucker e Simon), extrair as premissas discursivas mais presentes na construção ontológica da Administração Profissional.

#### *Taylor e os seus princípios da Administração*

Os primeiros parágrafos da obra clássica de Taylor, *Princípios da Administração*, são capazes de fazer engano a um estudioso da Administração Política. Ao travar um diálogo com o presidente Roosevelt, o texto inicialmente sugere uma preocupação com a Administração Política uma vez que traz à baila a expressão “eficiência nacional”, proferida pelo político Roosevelt. Todavia, Taylor realiza uma livre interpretação da observação profética do presidente acerca do “problema mais amplo da eficiência nacional”. Parece-nos que, enquanto o presidente estava referindo-se a uma Administração Política capaz de escrever o projeto nação norte-americano, conservando as riquezas naturais, Taylor, por sua vez, atrela essa noção ao incremento dos aparatos de gestão, a fim de se evitar o desperdício. A partir dessa noção, aos nossos olhos equivocada, Taylor foi capaz de construir todo um aparato técnico-científico capaz de aumentar a produtividade das fábricas a partir do incremento e aprimoramento da gestão.

Já no capítulo em que trata dos fundamentos da administração científica, Taylor deixa clara a sua ligação às vinculações utilitárias naquilo que chamava de sistemas de administração. Daí, toda preocupação em justificar a busca da maximização da prosperidade para patrões e funcionários, anunciando que, para ambos, deve ser imperiosa a existência de

um pacto implícito de solidariedade, pacto esse que não comporta a vadiagem, ou seja, a sabotagem do empregado com o fito de garantir a empregabilidade em face das máquinas.

A cientificidade positivista de Taylor vai desconhecer completamente a legitimidade das bandeiras trabalhistas, das relações de classe social e, conseqüentemente, do componente político que rege o “chão de fábrica”. Esse esquema de mecanização do homem, de fato, foi capaz de redesenhar a produção industrial, algo que nos chega até hoje, ao que pese não ter conseguido abolir a política, seja no chão de fábrica, seja na formulação e consecução dos projetos nacionais e internacionais.

O projeto de Administração Política implícito na obra e na própria trajetória de vida de Taylor é justamente a construção de um sistema capitalista a partir do aprimoramento do chão de fábrica, cientificamente sistematizado a fim de cumprir seu desiderato, qual seja a prosperidade de patrões e empregados. Nota-se aí um verdadeiro libelo ao modo liberal de condução da economia, exercício este calçado na proposta de um pacto social entre patrões e empregados.

*Drucker: “o gerente eficaz”*

Seguindo a tradição discursiva em prol do capitalismo, Drucker traz, nos seus escritos, o aprimoramento da tradição fundada por Taylor. Se para o pai da Administração Profissional a sua cientificidade estava pautada na busca da eficiência, para Drucker, mais do que eficiência, propugnará a eficácia da gestão.

É perceptível que ambos têm a gestão como objeto de estudo, todavia, a diferença dos contextos em que estavam inseridos moldam a noção de gestão desses autores fundantes do campo. Enquanto Taylor sistematizou uma gestão circunscrita aos chãos de fábrica, lócus no qual desenvolveu sua ciência, Drucker, um homem do pós-Segunda Guerra, estará envolvido com ambientes de gestão não manuais, burocráticos e esclarecidos na sua essência.

Assim, a partir de perguntas como: o que é o gerente eficaz? É possível se ensinar a eficácia? Tal atributo pode ser aprendido por todos? Drucker constrói a noção de que o bom gerente é aquele que consegue dar resultados a determinadas atividades a ele demandadas. Todavia, esse personagem, o gerente, está adstrito e limitado por alguns elementos: *a*) uma dada temporalidade (que geralmente não é sua); *b*) a sua capacidade de estar em

movimento constante (e, obviamente responder a estímulos); e, sobretudo, c) pertencer e ser parte de uma organização (isto é o que condiciona a sua identidade e dá sentido à sua existência).

Nesse sentido, Drucker, em relação a Taylor, parece aproximar-se mais de alguns dos elementos sugeridos por Souza (2004) para compreensão da Administração Política, quais seja: a gestão como objeto de estudo (algo também presente em Taylor, mas, aqui, vista como um atributo do conhecimento, transcendendo o manual), a noção de temporalidade do gestor e a tomada de decisão como atributo da boa gestão. Todavia, esses três elementos não estão pautados em um construto político guiado por compromissos ideológico-normativos, como é o caso da Administração Política. Em Drucker, eles são elementos instrumentais cabíveis a quaisquer projetos, independentemente das suas vinculações, ou seja, a sua pretensão é de ordem generalista, quiçá universalista.

Nota-se, também, que o receituário para o “bom gerente”, longe de ser um construto coletivo, é, antes de tudo, uma construção individual, adstrita à figura do gerente, não passando, assim, por um arquétipo institucional mais amplo, como seria o caso da Administração Política de um projeto nacional. Essa, talvez, seja a característica que mais afaste Drucker da Administração Política. É possível se desenhar um projeto-nação à luz da *expertise* de um único “bom gerente”? Nesse sentido, parece-nos que “o bom gerente” não é garantia de uma boa Administração Política. E a recíproca?

*Simon: a tomada de decisão, o comportamento e a organização*

O pensamento de Simon em relação aos autores anteriormente analisados, por certo, representa um aprimoramento da trajetória intelectual da Administração. Se em relação a Taylor há uma marcante diferença das concepções da Administração, sobretudo por conta dos contextos administrativos vivenciados por esses autores, em relação a Drucker essa distância é, visivelmente, menor. Ambos, Drucker e Simon estão diante das mesmas problemáticas, o mundo capitalista do pós-guerra, um mundo no qual as relações capital-produção-trabalho-público-privado estão, profundamente, complexificados na ordem ocidental. Enquanto o primeiro centra-se no comportamento da figura personalista do “bom gerente”, Simon, por sua vez, não desconhece esse personagem, mas o enxerga, também, a partir de outras lentes de aumento, quais sejam: as condições psicológicas,

as condicionalidades éticas e os ambientes organizacionais que moldam estes comportamentos.

Três são os grandes temas tratados por Simon, no seu *Comportamento Administrativo*: a tomada de decisão, o comportamento e a organização. Estas temáticas constituirão uma tríade de elementos que se consubstanciam em um dado lócus, qual seja, a organização. Assim, ao que pese Simon tratar a gestão, sobretudo porque trabalha a noção de tomada de decisões, seu referencial precípua são as organizações, constatação que, por si só, já o afasta da Administração Política, pelo menos de acordo com Souza Santos (2003).

Na tomada de decisões, tema no qual Simon lida diretamente com a gestão, o autor busca demonstrar que é possível coordenar o esforço grupal a partir de processos de tomada de decisão racional. Esses processos seriam baseados em três etapas: *a)* percepção, análise e definição do problema; *b)* definição dos objetivos; *c)* busca, escolha e implementação de alternativas de soluções do problema mapeado.

Esse esquema, ao que parece, é útil para a Administração Profissional, mas, também, não está distante do planejamento de um projeto político mais engajado. Essa modelização, assim como os esquemas propostos por Drucker, são generalistas, podendo ser absorvidos pela Administração Política. Todavia, aderir ao modelo metodológico é, em alguma medida, aderir também às premissas da tradição e, ao que pese o esquema mental mais progressista da cepa de Simon, o seu projeto de gestão está intimamente atrelado à lógica instrumental, utilitária, política de ganhos.

Vale observar que nessa obra clássica de Simon, muito pouco se fala de política. Ao que pese a tomada de decisão racional seja um atributo que deve ser perseguido pelos indivíduos para o sucesso da organização, estranhamente, Simon esquece da política como comportamento humano capaz de tensionar os ambientes organizacionais.

### **Guerreiro Ramos e a tradição da crítica da razão instrumental**

O ponto de partida do pensamento de Guerreiro Ramos é a crítica da racionalidade instrumental. É justamente a partir da premissa de que a conformação histórica da teoria das Organizações (ou da Administração) optou por uma racionalidade equivocada, Guerreiro constrói toda uma teoria normativa prescrevendo em que bases devem ser fincados os estudos da Administração.

Assim, a partir da tensão entre racionalidade objetiva *vs.* racionalidade substantiva, Guerreiro atrela a hegemonia da racionalidade objetiva aos ideários utilitaristas que ajudaram a forjar o capitalismo. Nesse sentido, não poupará críticas ao projeto de Modernidade, bem como aos autores que, em alguma medida, contribuíram para a consolidação dessa modernidade, bem como para seu não abandono.

Se na razão subjetiva, Ramos identifica traços de uma razão ancestral, normativa, pautada numa ética de valor, a razão hobbesiana (objetiva) adimplida pelo projeto de modernidade, a ética está pautada na instrumentalidade, no cálculo utilitário de consequências. É, justamente, essa tensão o ponto cerne da proposta guerreiriana. Revisitar a substantividade, abandonar (ou pelo menos, fragilizar) o ideário predominante no discurso e na práxis contemporânea.

Para tal, Ramos identifica cinco diferenciações entre essas duas racionalidades, optando claramente para uma revisitação da vida associativa sob o prisma substantivo, abandonando, paulatinamente, o *mainstream* objetivo, quais sejam:

A) enquanto na razão formal, as ordenações são um dado da sociedade e das respectivas convenções<sup>2</sup> (visão sociomórfica), na racionalidade substantiva, a ordenação é pautada no indivíduo, no seu senso comum, na racionalidade humana no sentido mais kantiano. . . a ética normativa, fincada em juízos de dever-ser, bem como uma ética de bem, aristotélica por natureza;

B) na racionalidade objetiva, tem-se uma preponderância do aspecto econômico, ao passo que, na substantiva, a condição fundamental é a regulação política da economia;

C) enquanto na racionalidade objetiva o estudo científico das Organizações difere fato de valor (isso é muito perceptível em Simon), fazendo uma clara opção por uma ética instrumental, pretensamente neutra, na substantiva, o estudo científico é normativo, condicionado à ética, logo, não diferindo fato de valor;

D) enquanto a primeira admite uma construção histórica fragmentária (serialista), a segunda requer uma historicidade que contemple a totalidade, a compreensão do fenômeno associativo menos causalista, mais analítico;

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, vale uma visita a Norbert Elias.

E) se, na racionalidade formal, o método da ciência natural fornece o paradigma teórico para caracterizar os assuntos suscitados, a racionalidade substantiva reivindica investigação própria, singular, que respeite as suas particularidades.

E o que essa dicotomia tem a ver com o projeto de construção do campo da Administração Política? Ora, uma ciência da Administração que almeja ser construída a partir do reconhecimento da importância de problemas éticos e morais, está, intimamente, vinculada a uma outra racionalidade que não é a dominante. Não é de se espantar que Santos (2004), em um dos textos fundacionais da disciplina referencia o pensamento guerreiriano, atrelando a Administração Política a uma normatividade que almeje o bem-estar pleno da humanidade. Ademais, a própria preocupação com uma ordem social que preveja regulações políticas da economia, por si só, coloca a Administração Política no rol de uma teoria substantiva, afastando-se, assim, da lógica epistêmica formal.

### **Considerações finais**

Dado o exposto, uma questão se coloca. De que lado a Administração Política está? Ora, essa pergunta, de algum modo, constrange e, em certa medida, aprisiona a disciplina. Todavia, tão extremadas são as respostas que, de algum modo, escolhas deverão ser feitas, ao que pese o ônus do legado aderido.

Tomando como pressuposto que a pergunta é cabível e merece resposta, duas seriam as possibilidades. De um lado, a solidariedade aos Estudos Críticos, aqui representados pela tradição guerreiriana, e de outro, a continuidade do *mainstream*, em que Taylor, Drucker e Simon, ao que pesem suas divergências, são parte de um rico espólio.

Em optando pela continuidade, estará a Administração Política adimplindo ao ônus da racionalidade instrumental, seus mitos fundadores, seus conceitos construídos e enraizados, suas metodologias de trabalho, sua pedagogia, etc. . . tudo para o bem da economia, o desenvolvimento da acumulação capitalista e do estatuto da empresa.

Todavia, em se autodefinindo crítica, por sua vez, os estudos da Administração Política estarão aderindo à racionalidade substantiva, com todos os seus idealismos, utopias e projetos civilizatórios menos egoístas. Todavia, estarão adstritos, também, pelo menos por ora, à marginalidade (a periferia do sistema intelectual dominante), sendo mister a identificação de clássicos,

o esforço de construção de mitos fundadores, bem como a construção de sua historicidade à luz da construção e compreensão crítica da totalidade. Esse caminho reivindica, inclusive, o reinventar simbólico de novas terminologias, bem como o rompimento com antigos signos e significados.

Entre uma escolha ou outra, fica o verso de Fernando Pessoa — “quem quer passar além do Bojador, tem que passar além da dor”.

### Referência

- ARENDDT, Hannah. *A promessa da política*. Lisboa: Relógio d'Água, 2007.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. *O gerente eficaz*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- GIDDENS, Anthony. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*. São Paulo: Unesp, 1998.
- RAMOS, Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política. In: *Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-EAUFBA, 2004.
- SANTOS, Reginaldo Souza & RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, vol. 27, n.º 4, out.-dez. 1993
- SIMON, Herbert A. *Administrative Behavior*. Nova York: The Macmillan Company, 1961.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios da administração*. 8.ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.

### Resumo

O presente artigo busca refletir os possíveis “caminhos” e “armadilhas” que se apresentam para a Administração Política, em optando por aderir ao espólio de distintas tradições, quais sejam, a Escola Clássica e as correntes de natureza mais crítica. Assim, a partir da leitura de Taylor, Druker, Simon e Guerreiro Ramos, buscaremos problematizar o neófito campo da Administração Política à luz dessas duas tradições, o *mainstream vs.* a crítica. Para tal, o trabalho estrutura-se em quatro sessões: na primeira, uma breve problematização introdutória; na segunda, uma reflexão acerca do pensamento mais clássico e dominante no campo da Administração, centrado-nos na breve leitura de Taylor, Druker e Simon, sobretudo no que tange aos seus eventuais diálogos com a Administração Política; na terceira, por sua vez, à luz do pensamento de Guerreiro Ramos, traremos a crítica ao discurso predominante da tradição Clássica e os seus pontos de interseção com a Administração Política; por fim, na quarta sessão, finalmente, traremos à guisa de considerações finais, as implicações ético-teóricas da Administração Política em adimplir as tradições propostas.

Palavra-chave: Administração Política. Razão. Ciência. Administração.

### Abstract

This paper aims to reflect the possible “paths” and “traps” that are presented to the Administration policy in choosing to join the collection of distinct traditions,

namely, the Classical School and the currents at the more critical. Thus, from the reading of Taylor, Druker, Simon and Guerreiro Ramos, seek to confront the neophyte field of Administration policy in light of these two traditions, the mainstream versus criticism. To this end, the work is shared in four sections: the first, a brief introductory questioning, the second, a reflection of thought more classical and dominant in the field of management, focusing on the brief reading of Taylor, and Simon Druker, especially with regard to possible dialogue with the government policy and in the third turn in the light of the thought of Guerreiro Ramos, will bring the critique of the prevailing discourse of the Classical tradition and its points of intersection with Board policy and finally The fourth meeting, finally, we will bring the way of concluding remarks, the ethical and theoretical implications of Administration Policy on follow traditions proposals.

Keywords: Politcal Administration. Reazon. Sience. Administration.