

# **ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: SURGE UM NOVO PARADIGMA DE PESQUISA EM ÁREA CONTESTADA**

*FRANCISCO TEIXEIRA\**

**N**O SEU INFLUENTE LIVRO sobre revoluções científicas, Thomas Kuhn propôs que a ciência evolui por meio da competição entre paradigmas divergentes e não de forma linear e progressiva, como defendido pela abordagem positivista tradicional. Os paradigmas evoluiriam e se consolidariam como corpo teórico dominante de uma determinada área do conhecimento na medida em que programas de pesquisa pudessem ser formulados e desenvolvidos a partir das suas regras básicas, padrões e princípios.

Pela concepção kuhniana, enquanto área de conhecimento, a administração, ou os estudos organizacionais, encontra-se em uma fase pré-paradigmática, uma vez que não existe um paradigma predominante, com conceitos e princípios teóricos que sejam consolidados e aceitos de forma generalizada. Mesmo assim, programas de pesquisa paralelos encontram-se ativados, resultando em uma produção acadêmica considerável, que, cada vez mais, influencia as práticas de gestão de organizações públicas e privadas.

Um dos traços característicos desses programas de pesquisas e dessa produção acadêmica é a pouca atenção dispensada à dimensão política da ação administrativa. Raros trabalhos buscam entender o contexto social que influencia decisões gerenciais, no seu sentido amplo, e procuram avaliar suas conseqüências para o contexto social que moldou de início as próprias decisões. Parece que, implicitamente, admite-se que as ações administrativas são empreendidas fora de um contexto maior e que suas conseqüências são as mesmas para todos os indivíduos e grupos afetados por elas. É difícil entender essa versão extremada de neutralidade axiológica, considerando que Weber, ao abordar mais diretamente o fenômeno organizacional, afirma que a “do-

---

\* Professor da EAUFBA.

minação” é o conceito mais importante para a análise da ação social e que é possível entender a “organização” como uma forma particular de dominação.

Um novo programa de pesquisa, no qual se abandona a abordagem que prima pela neutralidade axiológica, é proposto nesse primeiro número da *Revista Brasileira de Administração Política*. Seu conceito fundante — o de Administração Política — já traz consigo uma declaração de intenções bastante clara: abordar esse objeto de estudo a partir de suas dimensões e impactos sociais, significando, até certo ponto, uma volta ao que Weber chamou de “estruturas e funcionamento da dominação”. Isso significa entender as organizações como sistemas sociais, que formam e, ao mesmo tempo, são formadas como parte de uma sociedade maior e que interagem de forma muito intensa com o que se convencionou chamar de ambiente externo, de tal forma que, muitas vezes, torna-se impossível traçar fronteiras claras entre a micro e a macroorganização social.

A comparação com a Economia Política, mormente quando ela se distingue da Teoria Econômica, é inevitável. A Economia Política clássica estava interessada em compreender o funcionamento dos sistemas econômicos na sua totalidade, incluindo a distribuição social dos frutos da atividade produtiva. A própria crítica da Economia Política reconhece esse seu traço ao classificá-la como ideologia para justificar a ascensão ao poder e a dominação da sociedade pela burguesia industrial. Analogicamente, a Administração Política busca desvendar os modos de funcionamento dos sistemas sociais de dominação e suas fontes de (i)legitimidade. Significa deslocar esse campo de conhecimento da esfera positiva e normativa para o terreno da compreensão e crítica das estruturas de poder subjacentes aos sistemas sociais presentes no mundo das organizações, projetando o alcance das decisões administrativas de forma mais ampla do que o seu lócus restrito de formulação.

A tarefa é árdua e imensa. Afinal, trata-se de reverter tradições e métodos enfronhados em quase todos os programas de pesquisa hoje existentes na área e cujo sucesso é pautado pela capacidade de oferecer respostas para problemas concretos de gestão, mesmo que se saiba que essas respostas não são universais nem eternas. Comporta encarar o objeto de pesquisa de acordo com sua evolução histórica, necessariamente mutante. Compreende empreender esforços para abordar o objeto nas suas fortes interações com o sujeito, entendido como estruturas sociais concretas e dinâmicas. Como a administração é, por definição, uma área contestada, há fortes esperanças que esse novo programa possa surgir e florescer. Principalmente se a sua proposta retornar às questões formuladas por autores clássicos e seminais.

Longa vida à Administração Política!

# **A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: EM BUSCA DE UMA TEORIA CRÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

FRANCISCO FONSECA\*

A administração das organizações — privadas, públicas e estatais — é uma prática progressivamente sistêmica, e considerada ciência recentemente. Por tratar-se de um conjunto de conhecimentos voltado a áreas diversas, sua própria cientificidade fora fortemente questionada. Contudo, ao ser intitulada “ciência social aplicada” sua inserção no campo do conhecimento passou paulatinamente a adquirir validade institucional, sendo reconhecida pelo Estado em diversos fóruns, criando-se dessa forma uma “comunidade epistêmica”. Como tal, suas premissas e proposições assumiram ares de “técnica”, isto é, do primado da tecnocracia, do saber “neutro” e, logo, incontestável. Notadamente em tempos neoliberais, momento em que a ideologia do mérito, da eficácia e eficiência provenientes do mercado tornam-se dominantes, Administração e Gestão tornam-se conceitos similares e, mais do que isso, “insuspeitos” tendo em vista o “desenvolvimento da sociedade”, supostamente válido e benéfico a todos os atores sociais dadas as premissas “tecnicamente validadas” pela comunidade dos gestores dos “modernos” Estados, da tecnocracia das agências multilaterais e do pensamento hegemônico espreado nas universidades, nas publicações especializadas, nos *think-tanks*, na mídia, chegando ao “senso-comum”.

Pois bem, embora entre os anos 1930 e 1970 o vetor tenha sido outro que não o “livre-mercado”, devido à hegemonia das teses “estatistas” e “desenvolvimentistas”, em várias partes do mundo — do centro à periferia —,

---

\* Cientista político e historiador, professor de Ciência Política no curso de Administração Pública (graduação e pós-graduação) da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

o fato é que a Administração, *per se*, notadamente do Estado, obedece a ditames vinculados ao modo de produção e a suas complexas relações. A análise de Polányi (e mesmo de Keynes, embora com outros significados) sobre a “grande transformação” da década de 1930 implica observarmos a relação entre a estrutura da produção capitalista e as instituições do Estado, sobretudo a relação entre o mercado como agente alocador desigual de bens e o Estado com aparato institucional, legal e coercitivo do conflito.

Dessa forma, tomada em perspectiva histórica, a Administração — particularmente a Administração Pública — não pode ser compreendida nem como neutra, nem como estritamente técnica e muito menos descontextualizada da dinâmica da economia e da sociedade as quais administra: a produção de bens e serviços e a dinâmica da sociedade capitalista e seus conflitos de classe, visíveis e ocultos. É por isso que o conceito de *Administração Política* restitui o sentido de administração de relações sociais, retomando assim o núcleo do pensamento de Marx quanto à relação entre estrutura e superestrutura. Afinal, administrar o Estado implica, tal como apregoa C. Offe, “reproduzir a sociedade capitalista de classes”, o que retira do Estado o papel de mero “comitê executivo da burguesia”: mas tal assertiva se baseia nas premissas de que o Estado capitalista tem como ponto de referência a acumulação privada e, em consequência, depende do capital acumulado, via taxação de impostos, para reproduzir-se seja enquanto Estado seja como agente crucial ao capitalismo. Para tanto, deveria permanentemente intentar a incorporação das “formas mercadoria” Trabalho e Capital, isto é, não deixá-las não incorporadas.

A tudo isso a Administração Pública, isto é, o aparato institucional, orçamentário, legal e de recursos humanos deveria buscar, seja em momentos em que o vetor central é o Estado (social democracia, desenvolvimentismo, nacionalismo, estatismo e afins, vigente entre os anos 1930 e 1970), seja em momentos, como o advindo da hegemonia *neoliberal*,<sup>1</sup> predominante desde a década de 1980, em que o vetor central passou a ser o mercado. Em outras palavras, maior ou menor papel do Estado, maior ou menor liberdade ao Capital, maior ou menor garantia de direitos aos trabalhadores são variantes que têm um fio condutor: o Estado, por meio da

---

<sup>1</sup> Prefiro o termo “ultraliberalismo”, em vez de “neoliberalismo”, em razão da radicalidade de seus diagnósticos e proposições, assim como da visão fortemente ideológica que expressa. Desenvolvi este conceito em diversos artigos e sobretudo no livro *O Consenso Forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005.

Administração Pública, das Políticas Públicas e do aparato estatal em suas múltiplas funções, que obedece, de forma complexa e contraditória, a demandas sociais cujo limite é a acumulação capitalista. Mais ainda, a administração dos “negócios públicos” implica administrar e prever os conflitos, sendo o “conflito distributivo” a característica central das sociedades capitalistas que o Estado é permanentemente chamado a “conciliar”.

Dessa forma, o conceito de *Administração Política* resgata tradições clássicas do pensamento crítico ao mesmo tempo que questiona o paradigma referendado acerca da “neutralidade”, da supremacia da “técnica” e dos objetivos “consensuais” do Estado. Afinal, o Estado não é neutro — dado que, reitera-se, está a serviço da reprodução da sociedade de classes —, é constrangido pela lógica da acumulação capitalista, que é mutável e inclui necessariamente o contexto internacional, e seus objetivos (do Estado) são contraditórios em razão da própria contradição da sociedade de classes à qual sua existência é condicionada.

Assim, os estudos da *Administração Política* não devem perder de vista os problemas operacionais, funcionais e organizacionais do Estado — tendo em vista, além do mais, que tais problemas tiveram de ser enfrentados tanto pela Comuna de Paris como sobretudo pelas revoluções socialistas —, mas compreendê-los à luz do papel histórico do Estado em momentos distintos do capitalismo. Afinal, nem o Estado é um bloco monolítico de uma classe só, reitera-se — o que implica o jogo entre as classes estar relativamente aberto —, nem pode atuar para além de seus limites, que são dados justamente pela dinâmica da acumulação e conseqüentemente da correlação de classes advinda desta.

É nesse terreno espinhoso que a *Administração Política* pode ter seu terreno fértil, fertilizando “especialistas”, “técnicos”, “cientistas” e “ativistas” com vistas à compreensão do papel do Estado e da Administração Pública, tanto em termos teórico/conceituais como em perspectiva aplicada à teoria das organizações, às políticas públicas e à questão da “gestão pública”. Aqui, a análise da administração como mediadora de conflitos, em que avanços (ou permanências) sociais e no aparato do Estado resultam da complexa contenda entre conquistas e concessões, vitórias ou derrotas entre os grupos em contenda, adquire importância maior. São tarefas hercúleas, mas altamente necessárias de se intentar, dada a relevância ao conhecimento do papel da administração e à luta política democrática que uma tal perspectiva engendra!