

AP

**Revista
Brasileira de
Administração
Política**

ISSN 2525-5495

volume 1 | número 1 | outubro de 2008

REB



EDITORA HUCITEC

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

PUBLICAÇÃO SEMESTRAL
VOL. 1, 1 OUTUBRO DE 2008
ISSN 1983-8166

SUMÁRIO

- 5 Administração Política: surge um novo paradigma de pesquisa em área contestada**
Francisco Teixeira
- 7 A Administração Política: em busca de uma teoria crítica da Administração Pública**
Francisco Fonseca
- 11 Revisitando o conceito de Administração Política**
Elizabeth Matos Ribeiro
- 23 Para o acervo de raridades: uma discussão epistemológica no âmbito da Administração Política**
Francisco Carlos Baqueiro Vidal
- 35 Ciência ou ideologia? A constituição do campo da Administração Política**
Daniel Andrade Caribé
- 49 Administradores políticos enquanto classe: um projeto de pesquisa**
Fabrcio Santos Moreira
- 71 A Administração Política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais, da organização produtiva do trabalho à economia-mundo capitalista**
Rômulo Carvalho Cristaldo
Clara Marinho Pereira
- 95 A Administração Política de Rômulo Almeida: pensar (e viver) o futuro**
Fernando Cardoso Pedrão
- 103 Keynes e a proposta de Administração Política do capitalismo**
Reginaldo Souza Santos
- 159 Administração Política e teoria da organização: contribuições históricas de autores brasileiros**
Francisco Correia de Oliveira

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 1, 1 OUTUBRO DE 2008

ISSN 1983-8166

PUBLICAÇÃO DA
**FUNDAÇÃO ESCOLA DE ADMINIS-
TRAÇÃO**
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA
BAHIA

EM PARCERIA COM A
EDITORA HUCITEC

Rua , 1355 cep São Paulo, Brasil

Editores

Reginaldo Souza Santos (rsouza@ufba.br)

Fábio Guedes Gomes (fguedes@ufba.br)

Conselho editorial

Francisco Fonseca, FGV/SP

Flávio George Aderaldo, Hucitec

Reginaldo Souza Santos, EAUFBFA

Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFBFA

Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFBFA

Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFBFA

Fernando Guilherme Tenório, Ebape/FGV

Francisco Correia de Oliveira, Unifor

Fábio Guedes Gomes, EAUFBFA

Fernando Cardoso Pedrão, Unifacs

Luiz Marques de Andrade Filho, FEA

Déborah Moraes Zouain, Ebape/FGV

Maria da Graça Pitiá Barreto, EAUFBFA

Eduardo Fausto Barreto, EAUFBFA

Maurício Roque Serva de Oliveira, UFSC

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFBFA

Amílcar Baiardi, UFRB

José Bezerra de Araújo, UFCG

Paulo Balanco, Economia/UFBA

Pedro Lincoln, UFPE

Fernando Ribeiro Mendes, Iseg/UTL/PT

Francisco Vidal, EAUFBFA

Paulo Emílio, Ebape/FGV

José Carlos de Souza Braga, Unicamp

Daniel Andrade Caribé, EAUFBFA

Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA

Alex Bruno Santos Freire, EAUFBFA

Edição

Editoração: Editora Hucitec

Coordenação editorial: Mariana Nada

Assessoria editorial: Mariangela Giannella

Pré-impressão: Editora Hucitec

Impressão e Acabamento: Fest Design

Realização

Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia

Rua Lauro Muller, 115, sala 501

Edifício Cidade Baixa, Comércio

40015-050 Salvador, Bahia

Apoio

FEA (Fundação da Escola de Administração)

Fapesb (Fundação de Apoio à Pesquisa e Pesquisa da Bahia)

APRESENTAÇÃO

A QUE SE PROPÕE A REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

A IDÉIA DE ESTUDAR a gestão da sociedade surge da iniciativa de alunos do curso de Administração da UFBa, que, inquietos com a grade curricular oferecida (restrita a estudos no âmbito da organização empresarial, pública ou privada), buscaram, em conjunto com o professor da disciplina Seminários em Administração, aprofundar os estudos a partir de uma visão da Administração não apenas como uma ferramenta para gerir as organizações, mas enquanto um modo de gestão das relações sociais.

Com a complexificação da vida, a gestão das relações sociais e o mundo das organizações derivado destas relações ganharam maior relevância na história da humanidade. Inúmeras instituições e organizações surgiram com os mais diferentes propósitos. Parece não haver mais espaço para se viver fora delas.

Entretanto, a Administração enquanto ciência direcionou suas atenções a um restrito campo — se analisamos toda a história da humanidade e suas múltiplas formas de gerir suas organizações — que hoje chamamos de empresas. Se, por um lado, a própria Administração não pretendia compreender nada além da gestão das empresas, por outro, não surgiu também nenhum outro campo que reclamasse para si as práticas de gestão que a Administração não assumiu.

Sendo assim, a partir de uma concepção que busca compreender a totalidade, englobando os aspectos culturais, simbólicos e ideológicos de uma determinada prática, a Administração Política se coloca como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais, para além do âmbito empresarial. A relevância do aspecto político deve-se justamente à busca por um

entendimento mais amplo sobre essa gestão e à pretensão de incluir todas as outras instituições no universo de objetos sobre os quais deve debruçar-se, tomando as relações/luta de classes, de dominação e de poder como meio de viabilizar a análise das contradições que fundamentam a prática da gestão, entendida como força produtiva, determinada pelas relações de produção e determinante delas. Entender o processo de reprodução social a partir do seu modo de gestão faz parte da crítica à Administração Política, observando a influência que capital e trabalho exercem sobre o seu desenvolvimento.

Faz-se necessário compreender qual a natureza do papel que têm tido as classes na condução desse processo, abrindo-se a possibilidade de entender o desenvolvimento histórico das instituições e organizações a partir de suas contradições.

A tarefa desta revista não poderia ser outra senão a de sistematizar toda a Administração Política dispersa nos outros campos do conhecimento, cabendo-lhe lançar um olhar crítico sobre este campo, consolidando-se, assim, como uma ferramenta de discussão e formação teórico-política daqueles sujeitos sociais comprometidos com a atualização do saber.

Esta deve ser, então, uma revista que abra espaço para análise e debate dos fenômenos sociais e políticos da sociedade contemporânea com foco na gestão.

Os Editores

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

FRANCISCOTEIXEIRA*

NO 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 evoluíram e se consolidaram 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 *locus* 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 conseqüência, 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*,¹ 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

¹ 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, reiterar-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, reiterar-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!

REVISITANDO O CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

ELIZABETH MATOS RIBEIRO*

A PRIMEIRA IDÉIA SOBRE O TEMA *Administração Política* surgiu, em 1993, quando o professor Reginaldo Santos nos propôs escrever um artigo em parceria sobre o tema A Administração Política Brasileira (1996). A nossa tarefa era, sem dúvida, bastante desafiante e difícil, pois teríamos de buscar pistas que nos ajudassem a iniciar a discussão sobre o novo conceito. Quando decidimos escrever este ensaio, sabíamos que estávamos iniciando uma discussão ainda não realizada não só no campo da Administração, mas também nos campos da Economia Política e da Ciência Política, três disciplinas que, a nosso ver, discutem a relação entre o Estado e a Economia/Sociedade. O nosso entusiasmo naquele momento refletia uma mistura de ansiedade, por tratar-se de uma nova área do conhecimento e não sabermos muito bem por onde começar, e euforia, por estarmos conscientes de que se tratava de algo revolucionário, que viria, pois, abrir uma discussão sobre um novo campo do conhecimento. Esses sentimentos só foram minimizados quando decidimos sair do Brasil para a realização do programa de pós-doutoramento, no caso do professor Reginaldo, e no nosso caso para cumprir o programa de doutoramento. Somente quando superamos essa etapa de nossas vidas acadêmica e profissional, fomos capazes de retomar, com mais força e convicção, a discussão sobre o conceito de *Administração Política*, resultado que agora decidimos tornar público.

* Doutora em Ciência Política e da Administração pela Universidade de Santiago de Compostela; professora participante e pesquisadora do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA.

Talvez um dos motivos que não nos estimulou a avançar na pesquisa tenha sido a pouca receptividade que tivemos sobre o mencionado artigo, publicado na *RAP* em 1993, naquele mesmo ano. Passados quase dez anos, seguramente conseguimos compreender melhor o silêncio ou a ausência de debatedores, já que constatamos que, ainda hoje, existe uma certa dificuldade entre os nossos pares em abrir espaço para um debate tão instigante e inusitado. Seguramente, o próprio ineditismo do desafio e o fato de tratar-se de uma discussão que abre um novo espaço no campo teórico da administração, implica uma revisão radical dos conceitos arraigados, até então, pelas concepções tradicionais do que se imagina ser o objeto da administração (tomado como sendo as organizações) e que têm dominado a nossa academia até então; nesse caso, a resistência à mudança é compreensível.

Desse modo, somente a partir de 1999, após o regresso do professor Reginaldo do programa de pós-doutoramento e do avanço do meu projeto de tese de doutorado, conseguimos vislumbrar o verdadeiro espaço para esta nova disciplina que denominamos de *Administração Política*. Nesse momento, o professor Reginaldo retomou as suas atividades docentes na Escola de Administração da UFBA e teve a feliz oportunidade de deparar-se com estudantes ávidos por novos debates no campo da Administração. Eles lhe propuseram o desafio de analisar, por novos ângulos, a temática do Planejamento Governamental (que entra em crise nas esferas públicas e na academia a partir dos anos 80). A sugestão do professor Reginaldo foi retomar a discussão do conceito da *Administração Política*, proposta que foi aceita por unanimidade e entusiasmo durante o primeiro e segundo semestres letivos de 2000. Esse esforço resultou na produção de um artigo publicado em 2001, escrito em conjunto com os referidos estudantes.

Paralelo a esse avanço do professor Reginaldo e seus estudantes, nós passamos a viver forte conflito para tentar integrar em nossa tese de doutoramento o conceito de *Administração Política*. Alheia aos avanços que o referido professor fazia sobre o tema a partir de 1998, decidimos, por nossa conta e risco, estruturar a parte empírica da tese com base no novo conceito de Administração Política. A nossa proposta era fazer um estudo comparado entre as Políticas Sociais brasileira e espanhola durante o período do “Milagre Econômico” desses países, nos anos 60/70. Reconhecemos, naquele momento, que não seria uma decisão fácil, considerando, como já ressaltamos, tratar-se de um conceito novo e ainda não difundido. Éramos conscientes, pois, dos riscos e das limitações que essa análise implicaria,

por ser um tema que, dado a sua natureza e complexidade, exigia discussão mais ampla e por tratar-se de um campo do conhecimento, como já ressaltamos, ainda inusitado. Devemos registrar que o ineditismo, pelo menos naquele momento crucial do desenvolvimento da nossa pesquisa, não foi a motivação que nos estimulou a utilizar o novo método teórico-analítico, o peso maior recaiu no fato de que chegamos a um impasse e não sabíamos qual a melhor maneira de estabelecer uma relação entre os processos históricos brasileiro e espanhol; ou seja, não sabíamos como fazer a conexão entre os dois modelos de políticas públicas (sociais), sem cair em mera transcrição dos movimentos históricos dos dois eventos.

A necessidade de definir um modelo de análise nos estimulou, portanto, a superar os medos e a assumir definitivamente o conceito de *Administração Política* como referência básica para que pudéssemos, assim, avançar em nosso estudo. Desse modo, dentro do que concebíamos até então por *Administração Política*, propusemos-nos a analisar o modelo de evolução da gestão pública brasileira e espanhola. Para tanto buscamos, por um lado, abarcar, no âmbito histórico e político-institucional, o desenvolvimento das novas estruturas de governo e o novo modelo de administração pública brasileira — entre 1930 e 1979 —, e, por outro, acompanhar o processo de adaptação e/ou adequação administrativo-organizativa do regime franquista — a partir de 1957 até 1975. Esperávamos, pois, que depois desse esforço conseguíssemos apreender os mecanismos que permitiram a articulação das políticas sociais dentro de um modelo de *Administração Política* mais amplo. Em outras palavras, esperávamos poder comprovar de que forma as mudanças organizativo-institucionais implicariam uma transformação relevante no campo dos programas sociais no Brasil e na Espanha nos períodos analisados. Em definitivo, contávamos com o fato de que este texto nos pudesse proporcionar a base conceitual e analítica necessária para que avançássemos na comprovação das hipóteses básicas do nosso estudo. Intitulamos esse texto de “*A Administração Política Brasileira e Espanhola*”; e nele desenvolvemos a trajetória dos modelos de gestão da *Administração Política* assumidos pelos governos de Franco na Espanha e pelos militares no Brasil, no período estudado. De posse desse instrumento teórico-analítico, foi fácil avançar e comprovar nossas hipóteses principais de estudo. Temos consciência e muito orgulho de termos sido pioneiros na utilização do novo método, que esperamos possa servir de referência para muitos outros estudos.

É importante registrar que nossa escolha, por utilizar o método de análise da *Administração Política*, foi uma decisão unilateral, pois temíamos que nosso co-orientador, o professor Reginaldo, não concordasse com a decisão. Assim, decidimos enviar a estrutura e um primeiro rascunho do nosso estudo para sua avaliação e crítica. Para nossa surpresa, a resposta não poderia ser mais animadora e o professor não só estimulou nossa decisão como também nos informou dos avanços que havia logrado sobre o tema nos últimos meses. Ao termos acesso à primeira versão do *paper* escrito em conjunto com seus estudantes, pudemos confirmar que estávamos em uma mesma sintonia, o que revelava, por sua vez, que formávamos um grupo de “vanguarda— na Escola de Administração da UFBA, e que seria questão de tempo encontrarmos novos pares interessados em ampliar e/ou aprofundar essa nova linha de pesquisa teórica que denominamos de *Administração Política*. Finalmente, pudemos respirar com tranquilidade, pois havíamos conseguido “desatar o nó” que impedia que avançássemos no modelo de análise que daria sustentação às hipóteses por nós levantadas no referido trabalho.

Sem embargo, não tínhamos consciência de que o momento mais difícil ainda estava por vir, a defesa da tese em um espaço acadêmico que não conhecíamos e do qual não sabíamos muito bem que reação esperar diante de uma proposta teórico-metodológico-analítica tão inusitada. Para nossa grata surpresa, tanto o conceito de *Administração Política*, que introduzimos brevemente na tese, como o método de análise utilizado, foram bem aceitos pelos membros da banca. Na oportunidade, além dos elogios, recebemos também convites para abrir a discussão no âmbito da academia portuguesa (em Lisboa) e espanhola (em Santiago de Compostela). O reconhecimento acadêmico internacional acerca de nossas especulações teóricas e analíticas estava, pois, revelando seus primeiros frutos e isso nos estimulou a avançar na pesquisa. Por tudo isso, tomamos consciência de que estávamos abrindo um novo e o mais relevante campo de estudo na área de Administração.

Ao regressarmos do doutorado, essa convicção se torna ainda mais concreta, notadamente quando iniciamos a revisão da literatura teórico-analítica do campo da teoria da Administração e não conseguimos encontrar nenhum caminho que nos pudesse indicar uma abertura para essa discussão. Apenas em Guerreiro Ramos conseguimos identificar uma preocupação/inquietação em compreender a complexa dinâmica que envolve a relação

sociedade/Estado e que resultaria no que define como processo de desenvolvimento. Dito autor chega a afirmar no livro *A Nova Ciência das Organizações* (1989) que seriam as ciências sociais as responsáveis por tal esforço, reconhecendo, pois, os limites da Administração e da própria Economia Política. Os demais autores lidos, respeitando-lhes naturalmente as contribuições, limitaram-se a introduzir uma análise operacional/instrumental da Administração, tomando como seu objeto as organizações.

De forma especulativa, também passamos a discutir sobre o quanto próximos estiveram alguns autores clássicos e neoclássicos do campo da Economia Política, como Adam Smith, Alfred Marshall e Artur Pigou, ao se darem conta de que faltava algo para que avançassem na compreensão do papel do Estado na dinâmica do capitalismo ou vice-versa. Ditos autores, embora reconhecessem um papel expressivo para o Estado, viam-no como um ente que estava fora da dinâmica capitalista, isto é, o Estado seria uma instituição externa ao sistema, o que implica dizer que poderia ser chamado ou retirado à sua revelia, como afirma o professor Reginaldo em muitos dos seus textos já publicados. Concluimos, pois, que se os clássicos e neoclássicos da Economia Política não conseguiram avançar na identificação do campo da *Administração Política*, certamente intuía que faltava algo para completar/fechar seus modelos teórico-analíticos de interpretação da dinâmica do Estado e da relação entre Economia e Sociedade.

Feitas essas observações iniciais, acreditamos ser imprescindível registrar qual o ponto de partida para o que entendemos por *Administração Política* e que aplicamos em nossa tese. Como já ressaltamos anteriormente, essa discussão teve como referência uma forte preocupação por compreendermos o processo de institucionalização (modernização e legitimação) e reestruturação (modelo de gestão) do Estado, como promotor do projeto de (re)construção do desenvolvimento econômico (industrial) e social contemporâneo. Essa concepção não estava associada, em nossa perspectiva, aos tipos de regimes políticos adotados em cada nação, quer dizer, estaria mais condicionada às imposições do novo papel do Estado na economia do que às condições políticas; o que não implica afirmar que o sistema político não vá afetar e/ou determinar a forma e os caminhos que a *Administração Política* vai imprimir em cada nação.

Naturalmente, em um sentido mais amplo, compreendemos que a denominação *Administração Política* deve ser entendida dentro de uma visão interdisciplinar das ciências sociais, ressaltando aqui a contribuição

mais próxima da economia política, da ciência política e da própria administração. Constatamos, portanto, que, à medida que as condições históricas do sistema econômico se transformam, as relações do Estado com a sociedade sofrem profundas mudanças. Segundo define o professor Reginaldo Santos (2001), nestas condições a *Administração Política* representa o (ou responde pelo) “modelo de gestão que leva à finalidade última da produção social”. Este seria, portanto, o conceito mais amplo da *Administração Política* e passa naturalmente pela compreensão da dinâmica mais geral do papel do Estado em cada contexto histórico, como é confirmado no corpo do presente livro.

Desse modo, compreendemos que para cada conjuntura existe uma concepção distinta de *Administração Política*, correspondente, pois, às exigências e/ou necessidades assumidas pelo sistema econômico em questão. Como já ressaltamos, o que nos tocou analisar em nossa tese, e que será a referência central desta reflexão, foi o momento mais profícuo das relações entre o Estado e a economia, que se inicia nos anos 30 e que perdura até os anos 70. Sobre esse momento particular das relações entre o Estado e a economia/sociedade, podemos concluir que as relações sociais de produção passam a exigir do setor público uma atuação mais direta e mais dinâmica no que respeita à concepção de um projeto de alcance nacional. O que implica dizer que, dentro deste âmbito mais geral, estariam incluídos tanto o modelo de gestão como o de execução, que o professor Reginaldo define como “materialidade das relações sociais”.

Tomando como exemplo o período histórico de 30 a 70, podemos confirmar que o vínculo da *Administração Política* com a Economia Política e a Ciência Política surge quando estas relações passam a estar delimitadas pela própria dinâmica do papel e das funções do Estado na sociedade, isto é, à medida que se observam mudanças radicais na postura do Governo neste novo cenário; transformações essas que revelam um esforço de adaptação e adequação das ferramentas institucional-organizativas e políticas do Estado à dinâmica que se impõe a partir deste momento histórico. O conceito de *Administração Política* vai estar, portanto, intimamente vinculado e/ou condicionado aos ditames das novas exigências nas relações entre o governo e a economia e entre a economia e a sociedade.

Ao estabelecermos um paralelismo entre os conceitos de Ciência Política, Economia Política e *Administração Política*, deduzimos que, assim como o primeiro estará mais orientado para o entendimento das relações entre

Governo (Estado) e economia (a definição de políticas públicas, acordos entre os diversos interesses sociais, etc.), a Economia Política estaria dirigida às relações entre economia e sociedade (esta responde mais ao estabelecimento de leis que regulem as relações sociais de produção, envolvendo também a circulação e distribuição de bens materiais/riqueza); e, finalmente, a *Administração Política* se vincularia às relações entre o Estado e as organizações públicas e privadas para se adaptar aos ditames da Economia Política. Utilizando a analogia apresentada pelo professor Reginaldo Santos, se, dentro do âmbito das relações sociais de produção, a Economia Política deve responder pelo *que* e *por que* fazer, a *Administração Política* assume a tarefa de contestar *como* fazer. O que significa afirmar que corresponderia à última a responsabilidade da concepção e execução do modelo de gestão que permitiria a plena realização do sistema socioeconômico — neste caso do capitalismo — compreendido em toda sua magnitude.

Por outro lado, seguindo as conclusões do professor Reginaldo Santos em outro trabalho (1999, p. 11), “[...] a Economia Política de nossos dias não pode excluir de seu tratamento teórico ao Estado que emerge depois da crise dos anos 30, já que é este o que passa a exercer não só uma função orientadora, senão que coordena e influi no próprio ritmo da acumulação”; pensamos que esta análise é extremamente importante, pois oferece os fundamentos básicos do que compreendemos por *Administração Política* contemporânea. Ao incluir nas funções do Estado pós-30 temas como a “[...] gestão dos investimentos e do controle sobre a determinação dos níveis de emprego e da renda e sua distribuição [...]”, obviamente, como afirma o professor, está implícito que o Governo passe a incorporar à administração pública temas que antes estavam restritos aos mecanismos de mercado ou à iniciativa privada. Em síntese, são estes elementos que nos levam a considerar que existe uma estreita relação entre os três conceitos mencionados anteriormente.

À medida que a competência e/ou responsabilidades do Estado vão-se ampliando, rápida e progressivamente, ou seja, quando a noção de administração pública passa a corresponder a uma gama bastante mais ampla e complexa da atividade estatal, pode-se ir deduzindo que começam a surgir modificações no que definimos como novo modelo de *Administração Política*. Evidentemente, esta transição não ocorre de forma tão explícita e/ou consciente, nem de forma similar em todos os Estados, mas de qualquer modo se pode definir, com relativa precisão, onde começam as mudanças

mais visíveis que vão caracterizar o novo modelo de *Administração Pública*, isto é, o novo marco histórico da *Administração Política* contemporânea. No âmbito da literatura que trata da evolução da administração pública nas sociedades modernas, é importante ressaltar que se admite que, a partir do momento em que se passam a exigir novos métodos e/ou mecanismos de distribuição e coordenação do trabalho administrativo, surgem e se desenvolvem estruturas específicas e distintas do modelo anterior. Reconhecem, portanto, que essa mudança se faz mais evidente a partir do momento em que a expressão “administração pública”, da perspectiva de destinatários e organizadores, passa, por um lado, a indicar um complexo de estruturas subordinadas às estruturas políticas e de Governo, e, por outro, uma realidade socioeconômica distinta delas.

Para a maioria dos estudiosos do tema, as estruturas da administração pública representam, acima de tudo, o traço característico dos Estados modernos e contemporâneos. Sem embargo, outros autores ressaltam que a administração pública não pode ser reduzida, como ocorre muitas vezes, ao perfil de suas estruturas, pelo fato de que isso não permite explicar integralmente o fenômeno administrativo público; particularmente, se se toma como referência o ponto de vista histórico e comparado, onde se confirma que nem sempre existiram estruturas de tipo burocrático destinadas à execução de atividades administrativas e que existiu, muitas vezes, continuidade ou identidade parcial entre as estruturas governativas e administrativas. Tudo isso implica afirmar que as transformações sofridas pelas estruturas administrativo-organizativas e/ou burocráticas não conseguem abarcar, por si mesmas, a totalidade das mudanças que vão ser assumidas, progressiva e continuamente, pelos Estados capitalistas a partir dos anos 30. Para apreender essa realidade, é necessário vislumbrar o que está por trás de ditas transformações, quer dizer, a que novos interesses e objetivos respondem estes Estados, adentrando-nos, assim, no campo do que definimos como *Administração Política*.

É importante ressaltar que, a partir dos anos 40, a administração pública começou a experimentar forte desenvolvimento, no sentido de que foram incorporados novos dados e/ou conceitos procedentes de diversas disciplinas das ciências sociais como a psicologia, a sociologia, a antropologia, a economia e o direito, entre outras. Sem embargo, a falta de uma compreensão mais ampla a respeito do processo de inserção das novas relações sociais de produção e de gestão do capital, que passaram a ser lidera-

das pelo Estado, isto é, a própria incapacidade de compreender e definir o objeto da administração, impede que o atual conceito de administração pública cubra a totalidade de tal processo. Por essa razão, pensamos que o caminho mais lógico para configurar um modelo conceitual e analítico mais amplo dos movimentos mais recentes da ação governamental seria o da *Administração Política*.

O problema e/ou limitações dos estudos que abordam os novos problemas e/ou dimensões da administração pública está em que, ainda quando reconheçam a crescente participação do elemento político na administração, não existe acordo nem a respeito das conseqüências que dele se derivam, nem em direção das suas repercussões metodológicas, nem acerca dos caminhos que deve seguir a indagação para que resulte mais apropriada e proveitosa ante suas repercussões nos programas sociais, etc. Põe-se de manifesto, pois, que existe uma certa dificuldade de encontrar as saídas que possam responder aos inúmeros desafios e situações mais recentes. Diante da ausência de uma alternativa analítica apropriada para compreendermos a dimensão das relações do Estado na economia contemporânea, pensamos que já era o momento de se abrir um espaço de debate para o que definimos por *Administração Política*, incluindo naturalmente a contribuição da Ciência Política e da Economia Política, que consideramos decisiva na construção deste novo conceito, ainda que ele tenha autonomia.

Cabe ressaltar as principais transformações que o Governo teve de assumir e adaptar-se entre os anos 30 e 70, que se refletem no novo modelo de *Administração Política* e foram produzidas pelas próprias transformações históricas verificadas no processo de intervenção do Estado na esfera econômica. A primeira alteração relaciona-se com “[...] a ampliação das funções governamentais. Como conseqüência desta mudança o Estado passa a atuar diretamente na organização da produção — seja através da produção de mercadorias e bens de serviços públicos de natureza social, seja mediante o papel de intermediário financeiro, com vistas a garantir o nível de investimentos no setor produtivo [...]” (Santos & Ribeiro, 1993, p. 109).

A segunda transformação está relacionada com “[...] a reestruturação da estrutura organizacional do setor público, prefigurada pela modernização e ampliação dos aparelhos do Estado [...]” (Santos & Ribeiro, 1993, p. 109). Essa mudança está intimamente vinculada à necessidade de a administração pública adaptar-se aos novos desafios e exigências de seu novo papel na economia. O sentido de modernização refere-se à necessida-

de de incorporar novos padrões tecnológicos de organização e gestão pública, que permitam à ação pública — ao Governo — maior dinâmica e capacidade de gestionar funções tão amplas como as que passou a assumir a partir dos anos 30. Em outras palavras, ao passar de Estado *regulador* a Estado *empresário*, este passa a exigir, naturalmente, uma atitude correspondente à sua estrutura organizativo-institucional. A modernização e a ampliação da capacidade da atuação pública, pela criação de novos ministérios e órgãos — secretarias, institutos, fundações, autarquias, etc. — vão caracterizar, portanto, a *Administração Política* nos novos modelos de organização/gestão do Estado/Governo (Santos & Ribeiro, 1993).

Finalmente, a terceira alteração importante estaria vinculada “[...] à divisão institucional do trabalho dentro do setor público”, que representa a forma pela qual o Estado/Governo passa a definir as competências e/ou obrigações de cada organização pública. Sabemos que ao definir e assumir o papel de *empresário*, o Estado vê-se obrigado a estabelecer uma ordem lógica, eficiente e eficaz no plano organizativo, que foi distribuído entre as diversas empresas criadas, sejam as denominadas centralizadas ou as descentralizadas [...]” (Santos & Ribeiro, 1993, p. 109). Essa divisão manifesta-se mais facilmente no volume de gastos destinados a cada uma dessas organizações. Tradicionalmente, os gastos das atividades clássicas do governo — defesa externa e segurança interna, administração geral, justiça, etc. — concentraram-se na *administração centralizada*; ao passo que os gastos com investimentos, P&D, políticas sociais, entre outros, foram sendo assumidos pelas *empresas descentralizadas*, representadas pelos organismos autônomos, fundações e autarquias. Por último, destacam-se as *empresas estatais*, responsáveis pela produção de serviços de infra-estrutura e de mercadorias e serviços — transporte, energia, redes de esgoto, telefonia, eletricidade, etc. —, incluindo, em alguns casos, a administração do sistema bancário-financeiro.

Nesse sentido, assistimos a um processo de fragmentação da administração pública. Por uma parte, tenta-se reconstruir as estruturas do Governo — tanto do centro como da periferia —, no âmbito direto da responsabilidade das instituições políticas. Por outra, procura-se vitalizar as estruturas de gestão no âmbito direto de responsabilidade das instituições — e dos grupos sociais —, gerando-se, portanto, um movimento que põe de manifesto o que concebemos por *Administração Política*, inserida nas novas estruturas de Governo e de gestão.

Em definitivo, a base conceitual dessa análise parte, em um primeiro aspecto, do pressuposto de que a crescente intervenção do Estado nas novas relações sociais de produção e o estímulo em direção à expansão das forças produtivas exigiram da administração pública uma crescente e permanente capacidade de adaptação. O que corresponderia à definição mais restrita de *Administração Política* apresentada por Giorgio Pastori (apud Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1993). Para Pastori, o conceito de *Administração Política* estaria vinculado à necessidade de compreender as transformações sofridas pela administração pública com base em uma perspectiva de caráter global mais ampla. Pastori sugere que a compreensão da complexidade vivida pela administração pública, a partir do pós-guerra, exige profunda reestruturação dos modelos de análise vigentes, para que se possa ampliar a perspectiva isolada da atuação das estruturas burocráticas, passando, em primeiro lugar, por uma revisão de seu papel e configuração ante as instituições políticas e governamentais, e, em segundo, por avaliar as instituições e estruturas sociais como tais. Essa exigência justifica-se, como já ressaltamos, pela variedade das múltiplas atividades administrativas que assume o poder público (abarcando desde ações propriamente governamentais ou de órgãos auxiliares do Governo até as de prestação de serviços utilitários ou específicos), dentro de um contexto de complementaridade particular. Essas transformações exigiram, portanto, uma mudança radical no modo de conceber e de definir a ação administrativa. O mais importante é valorar os diversos aspectos e momentos desta inter-relação funcional, ou seja, entre a ação administrativa e os objetivos a alcançar e as instituições políticas e sociais.

Embora consideremos correta e oportuna a definição apresentada por Pastori, particularmente porque foi a única referência que encontramos quando iniciamos nossas primeiras especulações sobre o tema, queremos ressaltar que é um conceito muito restrito do que concebemos atualmente por *Administração Política*. Entendemos que dito autor privilegia exclusivamente as relações intergovernamentais, o que fica bastante explícito quando constatamos que seus argumentos se limitam a ressaltar a necessidade de superar as estruturas burocráticas, mediante a prefiguração de dois tipos distintos de administração: a *Administração Política* e a *Administração Social*.

Sem embargo, embora consideremos que a dimensão das relações interinstitucionais, defendida por Pastori, incorpore o conceito que estamos tentando pôr em debate, acreditamos que a *Administração Política* assume uma perspectiva muito mais ampla e abstrata. Em síntese, entendemos que

o modelo de *Administração Política* vigente entre os anos 30 e 70 compreende a forma pela qual o Estado se organizou e se estruturou para gerenciar e executar o processo das relações sociais de produção, ou seja, para responder às novas funções econômicas e sociais — sua “finalidade social”. Sem dúvida, a utilização racional dos recursos nacionais dependeu, de forma contínua e crescente, da eleição da direção e dos programas econômicos e sociais mais apropriados. Por outro lado, o êxito desses programas passou a depender, direta e indiretamente, da eficácia e eficiência da *Administração Política*. Logicamente, existem outros elementos e fatores que influenciam o processo de crescimento nacional. As definições das políticas públicas passaram, porém, a constituir-se em condição *sine qua non* para a realização dos programas de desenvolvimento nacional no período analisado.

Nossa contribuição a esse número inaugural da *Revista de Administração Política* limitou-se a reconstituir a evolução da discussão acadêmica que iniciamos na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia sobre o conceito de *Administração Política*, a partir de 1993. Esperamos sinceramente que esse esforço desperte o interesse de alguns colegas para podermos ampliar a discussão sobre um campo do conhecimento ainda inusitado e profundamente instigante e que certamente irá revolucionar o campo da Ciência da Administração, que ganhará, sem sombra de dúvida, novo *status* nas Ciências Sociais.

Referências

- MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia*. São Paulo: Abril Cultural, s.d.
- PASTORI, Giorgio. Administração pública. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5 ed. Brasília: EdUnB, 1993.
- PIGOU, Arthur Cecil. *La economía del bienestar*. Madri: Aguilar, 1946.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- SANTOS, Reginaldo S. Mudanças nos padrões produtivo-organizativos. A divisão institucional do trabalho e o processo alocatório de recursos no Estado capitalista: uma referência ao caso da Bahia. *RAP*, n. 4, out.-dez., 1983.
- SANTOS, Reginaldo S; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A Administração Política brasileira. *RAP*, n. 4, vol. 27; out.-dez., 1993.
- SANTOS, Reginaldo S. et al. Em busca da compreensão de um conceito para a Administração Política. *RAP*, n. 5, vol. 36, pp. 49-77; set.-out., 2001.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

PARA O ACERVO DE RARIDADES: UMA DISCUSSÃO EPISTEMOLÓGICA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

FRANCISCO CARLOS BAQUEIRO VIDAL*

O TRABALHO DE Reginaldo Souza Santos intitulado “Em Busca da Apreensão de um Conceito Para a Administração Política”, a ser aqui brevemente comentado, tende a inscrever-se em, ou mesmo a desbravar, um campo *sui generis*: o da epistemologia na ciência da administração. De fato, não deve restar dúvida desse caráter da ciência administrativa, historicamente avessa a discussões epistemológicas, como também, a rigor, a maiores teorizações, em virtude de se tratar, conforme apontado no próprio trabalho, de uma disciplina científica dotada de racionalidade instrumental exacerbada.

De imediato, cabe analisar um interessante ponto levantado pelo autor: o porquê de o objeto da ciência da administração ser a gestão e não a organização (*locus* privilegiado do referido objeto), contrariando o pensamento estabelecido nesse campo do conhecimento. Ainda segundo o autor, a organização nem sequer seria um objeto exclusivo desse ramo científico. Uma réplica mais elaborada dos teóricos convencionais da administração pode ser conhecida *a priori*: admitirão que, do ponto de vista material, a organização não se constitui efetivamente em objeto exclusivo dessa disciplina científica; mas que, do ponto de vista formal, a situação é bem diversa, já que a organização seria, aí sim, passível de tratamento específico, peculiar, por parte daquela. Desse modo, continuariam argumentando tais teóricos, o fato de a ciência administrativa não possuir um objeto material exclusivamente seu não representaria maior problema, já que a possibilidade

* Mestre em Administração, na área de Instituições e Políticas Públicas, pela Universidade Federal da Bahia. Assessor-técnico da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia.

de desfrutar de um objeto formal próprio resolveria a questão, garantindo-lhe, de quebra, o *status* científico. Mas, não obstante a maior concreitude relativa desse objeto (a organização), como explicar a histórica dificuldade do estudante de administração em se posicionar diante do objeto próprio de sua ciência?¹ Acaso não seria a organização, mesmo em seu sentido ampliado (isto é, ultrapassando muito o âmbito das corporações privadas e situando-se mais propriamente no campo das instituições), um objeto muito mais visível que outros, de outras disciplinas científicas?

Certo, a organização constitui-se em objeto de pesquisa privilegiado — na verdade, o objeto de pesquisa por excelência — no campo da administração. Mas daí a se postular que aquela representa o elemento caracterizador dessa disciplina científica, já há grande distância. Curioso é o fato de, para outras ciências sociais que também se debruçam sobre a organização, esta não constituir seu objeto próprio, mas sim mero objeto de pesquisa ou estudo particular. Essa analogia com outras ciências sociais, também invocada no texto de Reginaldo Santos, é exemplar: o que as caracteriza enquanto tais não são as formas aparentes (organizações produtivas, instituições de poder e organismos sociais, para os exemplos da economia, ciência política e sociologia, respectivamente) nas quais habitam seus verdadeiros objetos (relações de produção e distribuição; relações de poder e dominação; e relações sociais, também, respectivamente, para os exemplos da economia, ciência política e sociologia), mas sim estes últimos. Desse modo, a lição parece óbvia: a organização não pode representar um fim em si mesma, e a tentativa de transformá-la em objeto demarcador de uma determinada ciência constitui uma frágil teoria.

Torna-se importante, então, desvelar as razões que, historicamente, provocaram esses percalços na epistemologia da administração, vale dizer, no próprio entendimento acerca de sua natureza científica. Como bem lembra o autor, a administração nasceu como um ramo científico auxiliar da economia, mais precisamente em sua vertente neoclássica, a partir de fins do século XIX. Essa última, por sua vez, representou, em grande medida, uma tentativa — relativamente bem-sucedida, diga-se de passagem — de congelar ou mesmo sepultar o debate travado na economia política clássica. Nas palavras de Celso Furtado (1974), a economia neoclássica

¹ A piadinha repetida por estudantes de outras ciências, mas inclusive por aqueles de administração, de que “o estudante de administração é aquele que não sabe ao certo o que deseja cursar, isto é, o que quer fazer”, assim o atesta.

refletiu, desde o início, uma ideologia defensiva com o propósito decontornar as contradições visíveis da economia clássica, apontadas por seus críticos teóricos socialistas, que se valiam especialmente da teoria do valor-trabalho. Desse modo, a economia política, durante a era neoclássica, enfraqueceu-se sobremodo: já não cabia mais, para os teóricos neoclássicos, qualquer discussão de natureza redistributiva, pois a ordem social então vigente era a que permitia a utilização mais racional possível dos recursos disponíveis. Essa visão tão distorcida da realidade social só poderia mesmo desaguar na teoria do equilíbrio geral. Assim, a ciência econômica foi constrangida a seguir a trilha rígida do positivismo lógico, para deleite dos que sempre buscaram construir as ciências sociais “puras”, à semelhança de outras ciências. Elaboraram-se mais e mais modelos abstratos inspirados na matemática, destinados, a princípio, a explicar a realidade social (como uma aproximação); mas utilizados, daí em diante, com zelo ideológico crescente, para enquadrar essa mesma realidade social nos parâmetros estabelecidos para ditos modelos. A administração, enquanto ramo científico derivado da economia neoclássica, só poderia ter sido fortemente influenciada por tais idéias. Em suma, e tomando-se de empréstimo, de agora em diante, o sentido do termo profissional empregado por Reginaldo Santos, economia e economista profissionais, de um lado, e administração e administrador profissionais, de outro, tornaram-se exemplos típicos da razão instrumental exacerbada. Portanto a administração, em particular, é considerada uma ciência positiva, que se vale de métodos e instrumentos racionais para o alcance de objetivos, independentemente de quaisquer juízos de valor ou colocações éticas. Não cabem maiores considerações acerca dos últimos, pois se imagina que isso já está dado ou, quando muito, já foi fruto de intensa discussão anterior; especular a esse respeito pertence ao bizarro (para velhos e novos positivistas) mundo da metafísica. Não há que estranhar, pois, que o profissional de administração seja revestido de tamanha funcionalidade, especialmente no que se refere às organizações voltadas para o mercado capitalista.

Entendidas as origens da ciência administrativa, quer dizer, suas vinculações históricas com a ciência econômica neoclássica, não se pode deixar de salientar, ainda que de passagem, que o acentuado empobrecimento atual dos conteúdos teóricos da primeira tende a ser um reflexo de um outro processo de empobrecimento, este último da segunda. Com efeito, e sobretudo nos anos 90 do século XX para o caso brasileiro, a entronização

do chamado pensamento único tornou mais escasso o debate nas ciências sociais, em especial no campo da economia.² Destarte, no âmbito da ciência da administração, se já não havia muito espaço para discussões teóricas mais aprofundadas (pelas razões já apontadas), aquele praticamente desapareceu. Como conseqüência, os fenômenos passaram a ser, nunca como antes, mitificados, mostrados como completamente isentos de contradições. O repertório de mitos é vasto, mas convém ressaltar alguns dos principais. A globalização, por exemplo, é apresentada como verdadeira explosão do comércio internacional, sem precedentes históricos,³ ou mesmo, em tons de fanatismo, como uma nova aurora para a humanidade;⁴ e que estaria a determinar, de forma implacável, os destinos das instituições/organizações e pessoas, as quais só teriam, como única escolha, de se ajustar inteiramente às exigências de tal fenômeno.

Já o termo “gestão”, tão em voga no ensino atual das escolas de administração brasileiras, é empregado no sentido restrito do gerenciamento de negócios privados, ignorando-se completamente sua dimensão global,

² Entende-se aqui que a prevalência desse pensamento único durante o aludido período deveu-se essencialmente ao retorno hegemônico do ideário liberal, agora rebatizado de neoliberalismo.

³ Nesse caso, esconde-se deliberadamente que a globalização é essencialmente financeira (financeirização global), bem como o fato de que o atual estágio do comércio internacional de bens (considerando-se importações mais exportações como proporção dos produtos nacionais) ainda não atingiu, em geral, seu auge histórico, verificado no período 1870-1913. Nem mesmo em velocidade o comércio externo dos “anos da globalização” (pós-1973, mas especialmente as décadas dos 80 e 90), marcados por acentuada desregulação dos capitais, se sai melhor em comparações históricas; como, por exemplo, com os “anos dourados” do capitalismo (período 1950-1973, aproximadamente), estes últimos, vale lembrar, marcados por grande crescimento econômico (especialmente nos países centrais) e forte regulamentação estatal sobre os capitais. Quanto aos decantados investimentos produtivos, basta lembrar que estes se encontram extremamente concentrados nos países centrais comandados pela chamada Triade, quer dizer, por Estados Unidos, Alemanha e Japão. Consulte-se a respeito José Carlos de Souza Braga (1998, pp. 195-242); François Chesnais (1996); José Luís Fiori (1997); Paul Hirst; Grahame Thompson (1998); e Maria da Conceição Tavares; Luiz Eduardo Melin (1998, pp. 55-86). Quanto à posição, hoje, do Brasil no comércio internacional, talvez o argumento mais vulgar seja o que tenta construir, miticamente, em oposição ao idealizado momento atual, um terrível passado autárquico, quando não xenófobo, algo que uma rápida olhada na histórica pauta de importações brasileiras trata de desmentir ou mesmo tornar risível.

⁴ Tome-se como exemplo gritante dessa tola euforia a seguinte afirmação: “[...] agora que chegou ao fim o feroz confronto ideológico desencadeado pela colisão de «ismos» deste século [XX], um número maior de pessoas de mais pontos do globo, mais do que em qualquer época anterior, vem reivindicar seu lugar na história. Deixando para trás séculos, até milênios, de obscuridade na floresta, no deserto e no isolamento rural, essas pessoas exigem da comunidade mundial — e da economia global que a interliga — uma vida decente para si mesmas e uma vida melhor para seus filhos. Uma geração atrás, mesmo uma década atrás, a maioria delas era silenciosa e invisível como sempre fora. Isso deixou de ser verdade: elas entraram na história pedindo a desforra e têm exigências — exigências econômicas — a fazer” (Kenichi Ohmae, 1996, p. 27).

quer dizer, a gestão do próprio modo de produção capitalista. Além disso, ao que tudo indica, tanto mais estreita ou medíocre tem sido sua acepção quanto mais subordinada é a posição ocupada na divisão espacial ou inter-regional do trabalho (dentro do raio de ação da própria globalização, evidentemente, lembrando-se que há muitos espaços do globo simplesmente excluídos desse fenômeno). Então, no caso dos espaços nacionais e sub-nacionais mais subordinados (por exemplo, a América Latina, em geral, em relação aos países centrais do capitalismo; e o Nordeste em relação às regiões economicamente mais avançadas do país, para o caso brasileiro), a gestão passa a ser considerada quase exclusivamente como o gerenciamento de pequenas empresas (não necessariamente de pequenos negócios), tornando-se emblemáticas as noções de empreendedorismo e empreendedor, este último como aquele que não necessita desenvolver continuamente uma capacidade empresarial em um determinado ramo da economia, mas sim detectar todas as oportunidades possíveis de negócios no mercado — daí seu caráter “oportunista” —, ainda que aquelas sejam meramente passageiras.⁵ Pior ocorre na área de relações humanas, nas quais as clássicas teorias comportamentalistas (discutíveis, é bem verdade, só que portadoras de um certo nível teórico aceitável) são substituídas por outras “teorias”, que, o mais das vezes, limitam-se a exortações pretensamente motivacionais,

⁵ Não há que estranhar, pois, que as pequenas e microempresas tenham sido eleitas, pelo pensamento atualmente hegemônico, como o novo eixo estratégico de desenvolvimento para os espaços subordinados. A ideologia da micro e pequena empresa — muito barulhenta, por sinal, especialmente nos “cultos” das instituições que a promovem —, talvez alimentada pela idéia que assegura que o mundo é agora pós-industrial, tendo já ingressado numa “era de serviços”, contém certa dose de lirismo, o qual se expressa no *slogan* que afirma que “o pequeno é belo”. Entretanto, sob a ótica da competição intercapitalista como ela de fato se trava, ou seja, sem lugar para lirismos — sobretudo na esfera dos pequenos capitais —, não resta lugar a dúvidas de que a possibilidade do pequeno capital se achar belo é belíssima para os interesses do grande capital, pois configura uma verdadeira ideologia dos tolos. Estranho mundo este, enfim, onde tanto se celebram as micro e pequenas empresas como tábua de salvação para a economia, mas onde também se disputam ferozmente os grandes investimentos industriais. Especificamente sobre as possibilidades e os limites da pequena e média indústria no desenvolvimento capitalista atual, com destaque para a análise de modelos de distritos industriais e tecnopólos, ainda em voga, destaque-se a seguinte advertência: “A partir do início da década de 1970 e até meados da década seguinte, assistimos a algo que poderíamos chamar de limiar da terceira revolução industrial, com a biotecnologia e os novos materiais dando seus primeiros passos enquanto a microeletrônica e a informática ultrapassavam boa parte de sua fase «laboratorial», massificando e banalizando a produção de importantes segmentos de bens finais e intermediários. É bom lembrar que esse período da fase «pré-massiva» constitui normalmente um viveiro de PMI [pequena e média indústria], até que o domínio técnico, comercial e financeiro da produção reponha a questão de escalas e uma certa padronização, exigindo, de novo, o grande capital. Assim, amadurecidas as «novas formas de produzir», a estrutura industrial subordinar-se-á ao grande capital, pela reconcentração da grande empresa industrial ou pelo domínio do capital financeiro, sempre avesso ao apoio à PMI [pequena e média indústria]” (Cano, 1995, pp. 174-5).

apelando, de quebra, para certo esoterismo.⁶ Em outras oportunidades, trata-se de dar nomes novos a conceitos já anteriormente desenvolvidos por outros teóricos (copiando-se literalmente o significado, naturalmente), caso consagrado dos famosos “gurus” do *marketing*. Nesse vagalhão de tolices e superficialidades, para não dizer mediocridades, não causa espanto o verdadeiro surto da criação de cursos de graduação em administração, com seus mentores tomando os devidos cuidados para vincular suas habilitações específicas, bem como seus conteúdos “teóricos”, aos atuais modismos que pululam na literatura voltada para negócios, pautada numa espécie de auto-ajuda empresarial.

Passe-se, agora, à discussão em torno da gestão enquanto objeto definidor da ciência da administração. Afinal, o que vem a ser a gestão? Reginaldo Santos propõe uma definição sucinta, porém precisa: trata-se da “implementação de uma determinada materialidade das relações sociais”, ou seja, o “como fazer”; enfatiza também — e isto é o mais importante da sua definição — que a essência da gestão “perpassa o espectro das relações sociais internas às organizações e se estabelece nos limites das relações sociais mais amplas, portanto no âmbito da sociedade”. Com isto, o autor procura pôr os termos em seus devidos lugares, ao ressaltar que a administração, em virtude da própria natureza do seu objeto, seria mais corretamente definida como administração política, à semelhança da economia política em relação à ciência econômica. Desse modo, e novamente segundo o autor, a *rationale* da administração política não seria outra senão a concepção de um modelo macro de gestão para se alcançar o desenvolvimento; ou, em termos mais concretos, o gerenciamento feito pelo Estado, nas suas relações com a sociedade, para edificar uma certa materialidade visando alcançar a finalidade do bem-estar pleno de toda a sociedade.

Neste ponto, talvez seja oportuno introduzir, à guisa de complemento ao texto, uma outra abordagem sobre o Estado e suas relações com a sociedade. Evidentemente, são várias as visões acerca do fenômeno estatal, todas elas variando em função do arcabouço teórico que as balizam. Nesta análise, assume-se que o Estado não é o fiador do “bem comum” de toda a sociedade, à maneira das teorias contratualistas clássicas e de outras delas derivadas; muito menos uma espécie de “mal necessário”, visão esta decor-

⁶ Postula-se aqui que a discussão nos cursos de Administração, em geral, em torno das idéias de autores como Argyris, Herzberg, Maslow e McGregor, por exemplo, tem sido sofrível, abrindo espaços para diversos embustes teóricos.

rente das teorias liberais e que se constitui, afortunadamente, em verdadeira impropriedade teórica.⁷ De outro modo, lembrando-se a contribuição seminal de Engels (1981), postula-se aqui que o Estado, especialmente o moderno Estado nacional, de natureza capitalista, é em essência um reflexo das contradições e conflitos da sociedade, vale dizer, das estruturas de dominação e lutas de classes nela presentes; embora aparentemente — e só mesmo aparentemente — busque apresentar-se como um ente neutro em relação aos interesses antagônicos das diferentes classes sociais. Sendo assim, também as ações estatais tendem a espelhar tal situação, o que implica afirmar que o Estado, nas sociedades capitalistas, é um agente que atua primordialmente em função dos interesses do capital. Do até aqui exposto, contudo, não se fique com a impressão de que o ente estatal não passa do “comitê executivo dos negócios da burguesia”, uma visão celebrizada por Marx e Engels (1998, p. 10) no já longínquo ano de 1848. Na verdade, somente em situações extremas o Estado assim se comporta; pois o que se busca, o mais das vezes, é a legitimação, em moldes “pacíficos”, das estruturas de dominação de classes, o que envolve certas concessões (políticas, sociais, econômicas) às classes subordinadas, que variam, por seu turno, de acordo com a própria correlação de forças das classes sociais envolvidas na contenda.

Se esta visão acerca do Estado e de seu funcionamento retrata mais fielmente a dinâmica das sociedades capitalistas, o processo de formação das necessidades sociais nessas mesmas sociedades adquire um caráter todo peculiar. As chamadas necessidades gerais, por exemplo, seriam praticamente inexistentes, pois corresponderiam à reunião de necessidades homogêneas, tanto para indivíduos como para classes sociais, algo somente possível no âmbito de pequenas comunidades políticas. Melhor falar então de necessidades coletivas, entendendo-as como formadas por interesses diferenciados ou mesmo, na maioria dos casos, contraditórios e antagônicos — e, por isso mesmo, somente passíveis de serem mediados pelo Estado. Aquelas necessidades coletivas que, mediante processo decisório político — seja qual for o regime —, passam a ser objeto de satisfação das atividades

⁷ A rigor, poder-se-ia classificá-la como uma excentricidade teórica, à moda própria das teorias liberais mais ortodoxas, pois essa abordagem tenta dar ao Estado um caráter inorgânico em relação à própria sociedade. Desse modo, e ao que tudo indica para ditas teorias, o Estado seria um ente externo à sociedade, surgindo não se sabe ao certo como e de onde, mas naquela se estabelecendo, permanentemente, em virtude de alguns benefícios auferidos pela própria sociedade.

estatais, ganham *status* de necessidades públicas, ainda que atendam somente a uma parcela, mais ou menos expressiva, de toda a população. Sendo assim, os sentidos do que são a esfera pública e as necessidades públicas alteram-se no tempo, alargando-se ou estreitando-se, na satisfação dos diferentes interesses das classes sociais, conforme o próprio contexto político, social e econômico. Bem se vê, portanto, que nem toda necessidade coletiva consegue tornar-se uma necessidade pública (vale dizer, merecedora de atenção do Estado), ainda que seja concreta e reclamada por segmentos expressivos ou até majoritários da população; bem como, de contrapartida, que nem toda necessidade pública (no sentido já anteriormente citado) satisfeita pela ação estatal tende a contribuir para o bem-estar pleno de toda a sociedade. É que as diferentes classes sociais lutam não apenas pelos resultados da produção econômica, mas também, e ainda que não tenham consciência plena disso, pela conquista do Estado, com intuito de nele fundar políticas que atendam aos seus interesses específicos. Desse modo, não apenas as classes excluídas, que têm suas necessidades não atendidas pelos mecanismos de mercado, fazem demandas ao ente estatal; também as classes hegemônicas — e sobretudo estas, de acordo com seu poder nas sociedades capitalistas — exigem determinadas ações (e até mesmo omissões) do Estado. Com efeito, a luta pelo controle do Estado tornou-se uma das principais nos séculos XIX e XX: ora as classes dominantes estiveram na defensiva, tendo sido o capital forçado a recuar, acatando o intervencionismo estatal; ora as classes subordinadas sofreram reveses, com a perda de direitos anteriormente conquistados por meio de intensas lutas sociais.

O que se pode extrair disso tudo, no que diz respeito ao objeto da ciência da administração (a gestão), é que, seja qual for o tipo de Estado (patrocinador do *laissez-faire* ou intervencionista), enquanto reflexo da própria correlação de forças sociais, algum modelo macro de gestão será sempre concebido, justamente para edificar a materialidade das relações sociais de que fala Reginaldo Santos, independentemente de se concordar ou não com ela, vale dizer, com o grau de abrangência social do bem-estar econômico gerado. Portanto, diante do exposto, pode-se fazer a seguinte pergunta: será que toda administração e toda economia não são essencialmente políticas? No caso da última disciplina científica, observe-se que as questões *o que, por que, quanto e para quem* produzir são inseparáveis de uma outra — e seguramente a mais importante —, a do *como distribuir* os

resultados da realização da produção. Já no caso da primeira, note-se que a questão do “como fazer” vincula-se naturalmente às questões supracitadas. Destarte, chega-se também à conclusão de que a economia e a administração exclusivamente profissionais correspondem, na verdade, aos comandos particularizados (micro) de qualquer modelo de gestão concebido para dar conta de uma certa materialidade das relações sociais mais amplas; materialidade esta, lembre-se, objeto de tratamento pela economia política e a administração política. Em outros termos, trata-se das contrapartidas localizadas, necessárias à consecução dos fins que emergem dos conflitos estabelecidos no âmbito das relações sociais mais amplas, dada a correlação de forças presente na sociedade; o que termina por remeter a uma importante consideração, a de que tais fins poderão ser considerados mais ou menos virtuosos ou até mesmo espúrios. Assim, a gestão da materialidade das relações sociais no âmbito micro, de que tanto se ocupam o economista e o administrador profissionais, e que muito desperta a atenção do teórico de uma suposta ciência da organização, não passa da implementação do modelo de gestão concebido para tratar da materialidade das relações sociais mais amplas. Ora, se toda gestão das relações sociais, seja no âmbito macro, seja no âmbito micro, é política, resulta que, rigorosamente, a expressão administração política, conforme a aceção dada pelo autor, torna-se redundante. Contudo, pode-se também argumentar que sua proposição permanece válida, em virtude da histórica dominância das visões “científicas” mais estreitas, tanto para a administração como para a economia: esta, com fundamentação essencialmente nas teorias neoclássicas; aquela, como seu ramo auxiliar, dirigindo-se quase exclusivamente para a órbita das corporações privadas. De qualquer sorte, a discussão em torno da administração política enquanto essência mesma de uma ciência administrativa merece maiores aprofundamentos; e ninguém mais que o próprio Reginaldo Santos parece estar autorizado para essa tarefa.

Resta, ainda, uma consideração. A “descoberta” de que é a gestão e não a organização o verdadeiro objeto caracterizador da ciência da administração, representa por si só um importante passo para o desenvolvimento de sua própria epistemologia. Contudo, pode-se constatar também que resulta ser o verdadeiro objeto da administração (a gestão, aqui não importando se macro ou micro, conforme anteriormente tratado) um tanto estreito; porque, definidos no âmbito das relações sociais mais amplas —

com todos os antagonismos e contradições inerentes — o *que*, *quanto*, *por que* e *para quem* produzir e também o *como distribuir* os resultados da realização da produção, o *como fazer* encontra já aí os seus próprios limites. Noutras palavras, e tomando-se de empréstimo, *grosso modo*, os termos da chamada Escola Francesa da Regulação, definido o modo de regulação dominante do capitalismo, é de se esperar que o modelo de gestão caia como que *por gravidade*. Isso, contudo, não deve desencorajar os estudantes e profissionais de administração que porventura venham a se aperceber disso, muito menos os que apresentam sensibilidade para tais discussões. Pois aquelas primeiras questões, se bem conformam um campo, objeto de tratamento natural por parte da economia, de fato não constituem uma propriedade exclusiva dos teóricos e profissionais dessa ciência (do mesmo modo que o *como fazer* não constitui monopólio dos que militam na ciência administrativa). Assim, também o teórico e o profissional da administração têm o que contribuir, na esfera das discussões mais profundas (envolvendo, portanto, não apenas a questão da gestão, como também as da produção e distribuição), desde que apreendam o caráter essencialmente político de sua disciplina científica, quer dizer, que sua ciência social, embora tida como aplicada, é perpassada pela política. E é justamente nesse sentido que o trabalho de Reginaldo Santos (*A Administração Política como Campo do Conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004) se apresenta como um convite à reflexão; de outro modo, seguirá também sendo um valioso antídoto contra parte apreciável da apatia e das vulgaridades teóricas que pululam atualmente no campo da ciência da administração.

Referências

- BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998, pp. 195-242.
- CANO, Wilson. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. 4. ed. Campinas-São Paulo: Ed. da Unicamp-Fapesp, 1995, pp. 174-5.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1974.

- HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. In: REIS FILHO, Daniel Aarão (org.). *O manifesto comunista 150 anos depois*. Rio de Janeiro-São Paulo: Contraponto-Fundação Perseu Abramo, 1998.
- OHMAES, Kenichi. *O fim do Estado-nação: a ascensão das economias regionais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- TAVARES, Maria da Conceição & MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (oOrg.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998, pp. 55-86.

CIÊNCIA OU IDEOLOGIA? A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA*

DANIEL ANDRADE CARIBÉ**

A ADMINISTRAÇÃO, enquanto campo do conhecimento, ganha importância com a ascensão de uma determinada forma de produção e seu conseqüente fortalecimento do Estado. Esse modo de produção não poderia ser outro senão o atual baseado na exploração do trabalho e na criação de um sistema de produção e circulação de mercadorias. Isso não significa que a gestão, ou até mesmo as organizações, não existissem antes desse momento. O que muda é que uma latente necessidade de controlar as relações sociais cresce nessas sociedades na mesma proporção em que as contradições derivadas daí afloram. É por isso que a Administração se consolida muito mais como uma justificativa para a dominação de uma classe sobre os trabalhadores do que como ciência. Daí a quantidade de discursos ideologizados, sem muita fundamentação científica, mas de grande utilidade prática.

Entender a forma como foi feito esse controle (ou a gestão) das relações sociais parece-nos mais importante do que a consolidação da Administração como uma ciência autônoma. Entender a Administração enquanto ideologia ganha importância porque nos parece nítido que por mais que diferentes abordagens da gestão das relações sociais tenham sido elaboradas sob o manto de diversos paradigmas, quando determinadas sociedades (ou, mais especificamente, suas classes dominantes) tentaram materializar o que se tinha deliberado — o que deveria se fazer para se

* Este texto foi elaborado com base no primeiro capítulo da dissertação de mestrado do autor, *Das Fábricas ao Estado, do Estado às Fábricas: a Formação dos Gestores Enquanto Classe*, defendida na Escola de Administração, em novembro de 2006.

** Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia.

chegar a determinado patamar de desenvolvimento das forças produtivas — as diferenças entre essas concepções, em princípio tão antagônicas, caem por terra quase que completamente. Há mais contradições entre essas abordagens no “o que fazer” do que no “como foi feito”. Em outras palavras, parecem-nos mais nítidas as diferenças entre as abordagens quando falamos em Economia Política do que quando falamos em Administração Política.

Aparentemente rivais, as classes dominantes de nações diversas em tempos não sincronizados, prometeram mudar significativamente o rumo da história, apontaram para tal, mas o caminho foi o mesmo. Por que o discurso era um e a prática era outra? Melhor: qual era esta prática? Aí que está a questão mais importante quando se tenta estudar a Administração Política. A Administração Política é, a um só tempo, esta prática e o discurso que a esconde.

A Administração Política enquanto ciência

Está posto desde já que nosso interesse com a Administração Política não é reforçá-la enquanto ciência. Pelo contrário: o objetivo é fazer uma crítica às práticas que fundamentam este campo. Consideramos, é verdade, que a Administração Política é um conjunto de conhecimentos baseado na racionalidade instrumental, fragmentado e espalhado por outras disciplinas. Neste texto, portanto, tentaremos apontar por onde se inicia a busca da fundamentação científica da Administração Política. Isso porque a própria ciência com um todo, sendo uma força produtiva do capitalismo, determinada pelas relações de produção (a luta de classes), está fortemente marcada por aspectos ideológicos. Partir para a constituição da Administração Política enquanto ciência autônoma, neste momento, parecer ser o caminho mais fácil para superá-la.

O objetivo específico deste texto passa a ser então reconstruir o conceito de Administração Política. Partimos do debate proposto por Santos (2004) e, portanto, dos fundamentos epistemológicos do campo. Qual o objeto da disciplina? Qual a sua origem? Se buscarmos essas respostas de forma crítica, podemos chegar, em outros momentos, à descoberta ainda mais importante: *a quem a Administração serve?*

Há algum tempo estudiosos do campo da Administração — ou da Teoria das Organizações — vêm se esforçando na tarefa de definir esse campo. Algumas abordagens definem-no, somente, como um conjunto de técnicas, separado da reflexão crítica e principalmente da política; outras

tantas preferem defini-lo como uma nova ciência, um campo multidisciplinar em ascensão. Mas, entre os dois olhares, pouco se tem dito sobre o seu papel histórico. O único consenso é que não parece mais admissível definir a Administração como arte, equívoco comum a muitos teóricos não tão antigos, que assim negam o caráter racional desse campo. Do resto, tudo ainda é polêmica.

Entre elas, umas das mais acirradas — que surge ao tentar afirmar a Administração enquanto ciência — é a discussão quanto à determinação do seu objeto. Uns tantos defendem que seriam as *organizações*, no geral, que se consolidam como foco da disciplina (França, 2004); outros tantos preferem seguir a orientação dos que fundaram o campo — Taylor e Simon, por exemplo — e consolidam a *gestão* com objeto principal. Essa discussão parece apontar para a segregação da Administração em dois campos, sem, contudo, tirar a interdependência deles.

Nos últimos anos, a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, mais especificamente Reginaldo Santos, vem se dedicando na construção de um conceito que melhor possa compreender e reafirmar historicamente esse campo, colaborando, assim, para superar o caráter superficial de até então. A esse conceito deu-se o nome de *Administração Política* (Santos, 2004) e é uma importante contribuição a esses debates já citados. Escolheu-se este nome pela necessidade de dar à Administração e seus cursos superiores um foco mais amplo, a gerência do próprio Estado e das relações sociais de produção e distribuição para ser mais preciso, e assim mostrar os limites da Economia Política que tentara sem sucesso ou dar conta da gestão das instituições, ou menosprezar a gestão por considerar objeto secundário.

O caminho escolhido por Santos (2004) para se chegar até esse conceito foi começar pela releitura dos clássicos da própria disciplina, os de maior influência. E as conclusões não foram animadoras. Discursos um tanto quanto apologéticos e a afirmação do caráter predominantemente subjetivo do campo eram lugar-comum. No entanto, um ponto parecia unificar esses determinados autores: gerir as organizações era o foco da Administração. A escolha pelo empirismo como método, no lugar da abstração, vem desde Taylor, privilegiando o concreto e os dados construídos em vez de generalizações. “Na essência, presidindo tudo, está uma atitude descritiva onde o importante é o *como* e não o *porquê* da ação”, afirmava Tragtenberg sobre o caráter da Administração (1977).

Compreender as organizações seria o objetivo de um (outro) novo campo — os Estudos Organizacionais ou a Teoria das Organizações — que só recentemente se preocupa em consolidar-se juntando tudo ao que já foi estudado em diversos outros campos sobre o tema. A sua base é a “Sociologia das Organizações”, primeiro sistematizada por Weber e é, sem dúvida, multidisciplinar, incompatível com a atual estrutura das universidades. Estrutura essa que impede a construção de uma visão de totalidade e privilegia a fragmentação do conhecimento.¹ Entretanto, estudar o gerenciamento das organizações é também uma forma de estudar as próprias organizações. Consideramos, então, os Estudos Organizacionais todo o conjunto de estudos que se dedicam às organizações, incluindo a gestão delas sob qualquer ótica.

Muitas questões, portando, vêm à tona sem que a maioria dos estudiosos do campo não consigam sequer apontar para uma resposta. Será que são todos os tipos de organizações que cabe à Administração compreender e indicar a melhor forma de geri-las? E o Estado, cujo pensamento hegemônico sempre defendeu que deveria ser gerido com a racionalidade utilitarista típica das empresas, por que pouco faz parte do foco de estudo dos administradores formados nas escolas especializadas? Portanto, sua gestão cabe ou não à Administração? E as relações sociais, que mesmo não sendo organizações propriamente ditas e que se realizam fora delas na maioria dos casos (ou fora das organizações formais), mas que não foram poucas as tentativas de tentar geri-las, será que também cabe à Administração elaborar esse conhecimento?

São perguntas que os clássicos lidos até então não nos responderam e que nos mostram a dependência entre os dois campos — a Administração e os Estudos Organizacionais — e entre estes dois e tantos outros. Entretanto, havia a suspeita de que não era pelo fato de não encontrarmos nos clássicos da disciplina respostas às nossas inquietações que não haveria ninguém, até então, que se tivesse dedicado a alguns desses questionamentos.

¹ Não se trata de um elogio a Weber. A estrutura que a maioria das universidades hoje perpetua é totalmente incompatível com o atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas. A Universidade, cujo seu papel principal é a reprodução da força de trabalho, não está sintonizada mais com as demandas do capital: já não é mais capaz de formar o tipo de trabalhador exigido pelo mercado. Este conhecimento multidisciplinar, quando aplicado na sua forma instrumental, de fato não fragmenta o saber, mas tira dele todo o seu poder de crítica. Por isso que, quando implementado dessa forma, obtém níveis ainda mais brutais de exploração da força de trabalho. Hoje, quem detém este saber, o saber multidisciplinar, baseado na totalidade, são as classes dominantes. A Sociologia das Organizações (ou a Administração Política enquanto prática gerencial atualizada) é ciência e ideologia dos gestores e não cabe na maioria das universidades.

Então, o próprio autor que nos serve de ponto de partida (Santos, 2004), iniciando pela releitura da Economia Política, em um segundo momento, percebeu que ali havia uma grande quantidade de textos que falavam de gestão, notadamente em autores considerados marginais. Mas não só neles.

O *institucionalismo*, o *regulacionismo* e o *gerencialismo*, três correntes da Economia Política, que hoje encontram grande respaldo no chamado *mainstream*, “são pensamentos que surgem no sentido de entender os movimentos da organização e da institucionalização das relações sociais de produção, num dado momento histórico” (Santos, 2004, p. 21). Elas denunciavam, logo de início, que alguma coisa estava fora do seu lugar (o *gerencialismo*, entretanto, não tinha como negar o caráter do seu conteúdo). Essas questões apontavam para a necessidade de novos estudos que dessem continuidade a esta concepção, mas agora adentrando em outras linhas do pensamento e permitindo que a Administração Política se consolidasse — ou pelo menos uma vertente dela, já que a Administração Profissional (Santos, 2004) e até os Estudos Organizacionais podem formar esse campo maior.

Portanto, um caminho que parece já demonstrado para atingir tal meta: consolidar a Administração Política enquanto disciplina autônoma, é buscar na Economia Política todo o saber que dedica a compreender o mundo das organizações e, em especial, ao gerenciamento delas. Esse conteúdo fica mais evidente dentro da Economia Política, notadamente nas últimas décadas, quando os estudos do micro se tornam hegemônicos. Os estudos que tomam como ponto de partido as firmas, por exemplo, ganham mais destaque que os que se dedicam ao gerenciamento do Estado. Parece-nos que há um mundo todo dentro da Economia que é muito mais Administração. Mas esse não é um privilégio da Economia Política. A Psicologia, a Sociologia e até as Engenharias são cada vez mais disciplinas que se rendem à Administração ou se tornam auxiliares dela. Para se criar esse campo, o campo da Administração Política, basta, em um primeiro momento, sistematizar todo o saber diluído em outros campos.

Mas a consolidação não é somente para “fazer justiça” com todos os que e dedicaram ao estudo da gestão e das organizações, e sim, sobretudo, para nos permitir realizar uma crítica mais séria ao campo que, para nós, é o que mais ganhou importância com a consolidação do capitalismo pós-guerras e a conseqüente consolidação dos gestores enquanto classe, período no qual foi revolucionado o modo de conduzir as forças produtivas.

A Administração contra a Política

Entretanto, o próprio conceito de Administração Política traz um problema. Ainda hoje, a visão mais difundida e aceita que se tem da Administração é a formulada por Herbert Simon (1965), cuja definição afirma que “a administração deve dar ênfase especial aos métodos e processos que visam assegurar uma ação positiva e mover uma ação concatenada de um grupo de indivíduos” (Santos, 2004, p. 30), em outras palavras, é a “ciência” que cria os meios para atingir determinado objetivo, conceito não muito distante das primeiras formulações de F. Taylor.

À primeira vista, parece que esse conceito nega completamente o teor político do campo. Seria um contra-senso elaborar o conceito de Administração Política, então. A neutralidade é a essência. O próprio Herbert Simon defendeu isso. O bom e o mau nada mais representam do que nível de eficiência que tal ação surtiu na consecução dos objetivos estabelecidos. Aqui também há a defesa da neutralidade nas forças produtivas. Mas, levantando alguns véus, podemos enxergar o teor equivocado de tal afirmação.

Podemos perguntar, por exemplo, “quem determina os objetivos a serem alcançados”. É exatamente esse indivíduo (ou classe) que obtém o direito de dizer o que é bom ou mau. Aos outros, dentro da mesma organização, cabe aceitar, mesmo que seja contra os seus interesses, porém nem sempre de forma passiva. É aí que toda neutralidade some: uma relação de poder se estabelece e nada menos que a política aparece. A Administração passa a ser política a partir do momento em que, por uma configuração histórica, uma classe passa a deliberar a melhor forma de gerir as organizações modernas para satisfazer seus próprios interesses. Ou a “mover uma ação concatenada de um grupo”, como prefere Simon. Entretanto, outras elucubrações mais profundas podemos fazer.

Mesmo concordando com Simon (1965) ao afirmar que a Administração é a ciência que elabora os *meios* para alcançar determinados *fins*, isso não significa determinar menos importante o *fim* ou, pior, dar vida própria aos *meios*. O fim que a Administração buscou alcançar sempre foi de caráter eminentemente político, sejam os meios para aumentar a produtividade ou os para alcançar determinado patamar de desenvolvimento:

Os meios para alcançar o desenvolvimento representam o conteúdo próprio da administração política, que nada mais é senão o

gerenciamento feito pelo Estado, nas suas relações com a sociedade, para edificar uma certa materialidade visando alcançar as finalidades, expressas no bem-estar de uma sociedade ou da humanidade (Santos, 2004, p. 33).

Entretanto, esse tipo de Administração Política — ou gestão das relações sociais — que visa o bem-estar da humanidade é apenas um modelo, dentre outros muitos que podemos citar. E, mesmo assim, é de uma espécie que em poucos momentos históricos tentou-se deliberadamente buscar, e que dificilmente se materializou, sobretudo por ser contraditório com a compreensão de Estado que o define também marcado pelas relações de produção, assim como a ciência.

Por isso estamos de pleno acordo quando Santos afirma ser “importante precisar melhor o conceito de administração política que deve ser compreendido no âmbito das relações sociais que se estabelecem para a estruturação de um modelo de gestão da sociedade” (2004, p. 33). Também concordamos quando afirma que “a gestão social (ou seja, a administração política) termina por ganhar mais densidade no âmbito do Estado, portanto nas relações do Estado com a sociedade”. Mas a discordância é fundamentalmente quando este define o Estado como árbitro dos sistemas de controle social e dar-lhe como função “garantir certo nível de bem-estar, expresso nas garantias plenas de materialidade” (2004, p. 33). De qualquer forma, o conceito é muito mais amplo e complexo do que as impressões de H. Simon e F. Taylor.

Porém, não deixaremos de usar este autor como ponto de partida, como já afirmado, pois o conceito elaborado por ele surge da necessidade de iniciar a ruptura com a Economia Política (também um dos nossos objetivos):

[. . .] devemos pôr a administração política em confronto com a economia política. Desse modo, se a economia política, no plano da materialidade humana, responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades de produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, a administração política tende a responder pelo “como fazer”, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade. Conceber a gestão da materialidade das relações sociais constitui o objeto, portanto essência, da administração. Aqui

o campo próprio da ciência administrativa — a Administração Política (Santos, 2004, p. 40).

E esta mesma referência que vai nos dar a primeira idéia de por onde podemos começar a fazer a crítica à Administração Política ao afirmar que:

A administração nunca perdeu de vista a sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações, particularmente as voltadas para o mercado capitalista, desenvolvendo técnicas cada vez mais elaboradas para o aprisionamento e alienação do trabalhador aos requintes do aumento da produtividade do seu trabalho e da fidelidade à organização, ao seu patrão em última instância (2004, p. 24).

É bem verdade que a conceituação acima não trata especificamente da Administração Política, mas sim da administração no geral, e até mesmo podemos afirmar que está mais próximo da “Administração Profissional” (Santos, 2004 e Caribé, 2006) do que do bem-estar da humanidade. Mas ao afirmarmos que a Administração é o estudo das formas de gestão — seja das organizações, das relações sociais ou das instituições como o Estado — não podemos negar que todas as formas de gestão são eminentemente políticas; ou, ainda, que não caibam às formas de gestão, realizadas pelo Estado, as mesmas críticas, em um nível diferente, feito pelo autor (Santos, 2004) para a administração no geral.

As perspectivas de análise dos Estudos Organizacionais

A negação da possibilidade da abordagem marxista para a Administração Política na maioria das escolas de gestão não só mostra a opção ideológica e de classe desse campo como também impede sua melhor delimitação. A maior parte do conteúdo e práticas elaborados de forma contrária ao que se passava no mundo da administração era pensada por teóricos de outras áreas. No Brasil, Preste Motta e Maurício Tragtenberg formam uma exceção por terem ambos lecionados na Fundação Getúlio Vargas (FGV). Entretanto, quando nos detemos na Administração não temos dúvidas da impossibilidade de uma abordagem de classe. A gestão é instrumento de dominação, como nos mostrará Tragtenberg (1977 e 1989), é aí que se encontra a confluência com o marxismo (ortodoxo, diga-se de

passagem); ao relermos os principais textos de Lênin perceberemos de que forma o marxismo não só contribuiu para o avanço da Administração, enquanto prática, como também foi em nome do socialismo que a Administração Política foi levada às últimas conseqüências. O marxismo, então, que deveria ser o instrumento de uma classe, acaba por servir outra: não à burguesia clássica, proprietária direta dos meios de produção, mas à classe dos gestores das burocracias, seja ela estatal ou privada.²

Com os Estudos Organizacionais a história deveria ser outra. Por ter um objeto mais amplo e não estático — não necessariamente circunscrito num momento histórico como o é o objeto da Administração Política —, o caminho a ser escolhido pelo pesquisador passa a ser não uma imposição (como no caso anterior da Administração), mas uma escolha, e essa escolha é determinada pelos valores de quem busca as respostas. Portanto, o que importa é que tudo depende muito da posição na qual se encontra quem busca as respostas. Apesar de pouco ter sido feito de outra forma, este campo é mais aberto ao conteúdo realmente crítico, aquele que consegue sair das aparências e se confronta com a realidade da luta de classes. Fugir de uma abordagem de classe, nesse caso, é negar as contradições sociais nas quais estamos imersos.

É nesse sentido que Nascimento (2005) nos alerta para a necessidade de escolhermos, antes de qualquer análise, por qual perspectiva se deseja abordar a Administração Política. A primeira pergunta a se fazer é se queremos estudar as empresas capitalistas (o que inclui o Estado) ou as organizações dos trabalhadores. É esse questionamento que determina o ponto de ruptura entre o marxismo que neutraliza as forças produtivas em relação às relações de produção — que busca formas de gerenciar as instituições das classes dominantes pelo proletariado — e o marxismo heterodoxo ou autonomista, que busca construir organizações baseadas em práticas surgidas dentro do próprio movimento dos trabalhadores.

Para complementar esse método precisamos também perguntar “sob qual ótica estudaremos estas organizações”: se é sob a ótica do proletariado ou sob a ótica de uma das classes capitalistas (a dos gestores ou a dos proprietários dos meios de produção). Esse outro recorte é tão importante quanto o primeiro.

²Ver último capítulo da dissertação de mestrado que serviu de orientação para este texto. Ver também *Capital, Sindicatos, Gestores* (1987), de João Bernardo.

Assim, se combinarmos as duas perguntas, nos colocamos em quatro situações distintas e em todas elas podemos encontrar autores que se dedicaram a compreender as organizações sob determinada situação.

Compreender a empresa capitalista sob a ótica dos seus gerentes e proprietários é o quadrante que tem quase toda produção e no qual podemos encaixar a Administração Profissional e a Administração Política, que já observamos se tratar, neste texto, de períodos diferentes da história da mesma classe. Esses modelos envolvem tanto as formas de organização dedicadas ao aumento da produção quanto as destinadas a subjugar o proletariado.

Já fazer uma crítica à Administração Política é uma forma de enxergar as empresas capitalistas e todas as outras formas de organização hierarquizadas que objetivavam separar do trabalhador o controle do processo de trabalho no qual está inserido,³ sob a ótica do proletariado.

A *Contra-administração*, o que inclui as formas de auto-organização do proletariado em diversos momentos históricos, desde a fundação desta configuração atual de luta de classes, é a forma de enxergar e construir organizações do proletariado por ele próprio. É importante frisar que é necessário não somente aliar o controle e a propriedade ao trabalho, mas também uma consciência de classe e um nível de luta com pautas políticas, e não meramente econômicas. Seria interessante, futuramente, fazer um levantamento das diversas experiências passadas e atuais de auto-organização dos trabalhadores e mostrar de que maneira foram lutas que criaram formas horizontais de organização. O texto de Cláudio Nascimento, *Do "Beco dos Sapos" aos Canaviais de Catende*, que ainda não foi publicado mas já tem ampla circulação na internet, é uma importante contribuição nesse sentido.

Mas, é importante frisar, não se pretende, de forma alguma, fundar um novo campo. A *contra-administração*, que deve ser chamada ainda e sempre de auto-organização do proletariado, existe desde os primórdios do próprio capitalismo. Não são poucos os exemplos históricos em que foram realizados experimentos desse tipo, como mostra o texto de Cláudio Nascimento. Auto-organização já chegou a ser tentada em escala ampliada, como na *Comuna de Paris* ou na *Comuna das Astúrias*,⁴ ou cotidianamente nas fábricas pelo mundo afora.

³ Aqui podemos incluir as empresas bolcheviques da antiga União Soviética e o Estado em qualquer momento com sua burocracia, respeitando as peculiaridades de cada processo.

⁴ Experiência libertária espanhola, sustentada sobretudo por operários de Gijón, mas difundido em toda a província das Astúrias. A comuna resistiu treze dias após as derrotas da esquerda nas eleições e no levante que aconteceu em seguida. Tudo no ano de 1934.

Por último, há o quadrante de menor produção, aparentemente. Entender a organização do proletariado sob a ótica das classes dominantes parece ter sido o ponto de vista de menor preocupação. Entender o motivo disso ou provar o contrário é fundamental. De qualquer forma, se muito não foi produzido, muitas das coisas pensadas pelas classes dirigentes, quando o tema é organização, foram no sentido de vetar o desenvolvimento de auto-organização do proletariado. Os modelos de organização das empresas capitalistas e do Estado são, em tese, antiproletários. O que podemos perceber é que as classes dominantes sempre afirmaram que não havia nenhuma possibilidade de os próprios trabalhadores se organizarem. Weber, por exemplo, desde o início dos Estudos Organizações, portanto, afirmava que era necessário que houvesse uma classe a orientar toda a sociedade na sua Alemanha à beira do obscurantismo. Saint-Simon, antes de Weber, tinha conferido aos industriais tal tarefa (Bernardo, 2004). Faltava aos trabalhadores, para um e para outro autor, a racionalidade necessária. O leninismo não afirma nada de diferente ao dizer que sem a vanguarda não há luta e que o partido deve ser o responsável por ditar as regras a que o proletariado deve submeter-se.

Ainda João Bernardo, em publicação anterior (1991, p. 169), nos alerta que o corporativismo, enquanto forma prática de organização política, tem por um dos elementos definidores a consolidação de instituições responsáveis pelo trabalho, sua organização e mercado, sem esquecer de que essa forma de controle já é exercido pelas próprias administrações das empresas e sindicatos burocratizados, mostrando toda a preocupação das classes dominantes de manter sob seu controle o proletariado, vetando sua auto-organização.

É importante frisar que há aqueles autores que não se encontram situados em somente um quadrante. Lênin, cuja influência no modo de organização da URSS foi marcante, é um dos exemplos mais significativos. Se muito do que escreveu e fez ficou para a história como material produzido por um autêntico dirigente estadista e, portanto, pertencente à classe dominante, há também o Lênin que antes de dar todo poder ao Partido, conferiu este *status* aos conselhos, mesmo que de forma vacilante. Há momentos em que Lênin pensa na auto-organização dos operários e camponeses da URSS e do resto do mundo; há momentos em que ele faz a crítica à Administração Política.

Conclusões

Mas a Crítica à Administração Política não é o fim. Determina, somente, a divisão dos estudos que se dedicam a compreender as organizações em dois campos distintos. O primeiro campo é o da Administração Política e suas variações que se adaptam a cada momento às necessidades das empresas capitalistas e às mudanças no Estado. Neste grupo entram principalmente Taylor, Fayol e todas as concepções que recebem forte influência destes. Aqueles que dentro do marxismo acreditaram que as forças produtivas não são determinadas pelas relações de produção, e que, portanto, defenderam que em qualquer sociedade a Administração Política deve continuar a existir realizando papel similar.

O outro campo, a *Contra-administração*, quase que esquecida pelos centros produtores do saber hegemônico forma o lado oposto. No Brasil, definimos Maurício Tragtenberg como principal referência. Outro autor fundamental para compreendermos e atualizarmos a *contra-administração* é João Bernardo. Contudo, é importante lembrar que há uma gama infinitamente maior de autores que contribuem para fomentar este campo. Desde Marx ao falar da *Guerra Civil na França*,⁵ passando pelo brasileiro Fernando Prestes Motta, chegando até a uma diversidade de autores anarquistas, como Errico Malatesta, que se dedicaram a compreender e propor formas organizacionais críticas à burocratização e à hierarquização comuns nas empresas, no Estado e nos partidos. Entretanto, são os “conselhistas” (como Pannekoek) e uma série de autores e movimentos “autonomistas” que consideramos as correntes mais importantes desse campo. Esses últimos, talvez, tenham sido os que foram mais longe e que por isso sofreram mais com a censura. Merecem, portanto, lugar de destaque em futuros estudos.

Assim como o papel de Lênin deve ser pontuado com cautela, pois há contradições insuperáveis e uma resposta específica a cada momento da Revolução de Outubro, Marx também se encontra imerso nas suas próprias contradições. A idéia de “ditadura do proletariado”, por exemplo, é emblemática para mostrar quantas interpretações uma idéia pode ganhar.

⁵ Aliás, este texto de Karl Marx comprova que o que estamos falando não se trata de novidade histórica. As primeiras experiências da *contra-administração*, enquanto prática, surgem antes da consolidação e ascensão da classe dos gestores. Ver em *A Guerra Civil em França*, de 1871, o texto “Sobre a Comuna”.

Por essas ambigüidades existentes em qualquer autor, que Marx não é exceção, é que o mesmo que se encanta com a *Comuna de Paris*, não parece ser quem escreve os dez pontos do programa do Partido Comunista no *Manifesto*, juntamente com Engels. O programa esboçado no *Manifesto*, que caracteriza a *ditadura do proletariado* de forma bastante rasa, em nenhum momento pode ser considerado uma forma de *Contra-administração* por pontuar, em última instância, o desenvolvimento das forças produtivas na forma da exploração do trabalho mesmo para um mundo socialista. Aliás, o próprio Marx ao se deparar com a *Comuna de Paris* percebe a limitação do seu programa.

E é assim que nos colocamos neste debate: reafirmando a gestão como objeto da Administração, porém, não partimos em sua defesa. A Teoria das Organizações, mais ampla e englobando o primeiro campo, como seu próprio nome já diz, deve responsabilizar-se pelas organizações e os diversos olhares sobre elas. Olhares esses atravessados sempre pela ótica de uma classe e, portanto, sem neutralidade axiológica. Ou que, pelo menos, a neutralidade exista na análise e que os valores definam o objeto do estudo. Daí a importância de separar o que é ideologia, o que é conhecimento útil para a classe dos gestores e o que é instrumento de libertação para o proletariado.

Se o primeiro passo para compreender a Administração Política passa por um estudo mais teórico, uma releitura das outras disciplinas já consolidadas (principalmente a Economia Política) e uma conseqüente sistematização deste conhecimento fragmentado, tornando-a ciência autônoma; em um segundo momento, para compreender a base ideológica deste campo, tem que se buscar na história toda a fundamentação.

Ao buscarmos na história nossos fundamentos, como já assinalamos, percebemos que não são as idéias e conceitos que a fazem, mas os sujeitos, as classes. Estudar a Administração Política significa estudar como uma classe ascendeu e derrotou outras, como ela impôs suas idéias ao resto da humanidade. A Administração Política nada mais é que uma das facetas dessas idéias e práticas da classe hoje dominante. Não é a Administração que partiu das fábricas para o resto dos espaços de poder: mas os gestores que passaram, a partir do local de trabalho, a dominar o Estado, no seu sentido mais amplo.

Referências

- BERNARDO, João. *Capital, sindicatos, gestores*. São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais, 1987.
- BERNARDO, João. *Democracia totalitária: teoria e prática da empresa soberana*. São Paulo: Cortez, 2004.
- BERNARDO, João. *Economia dos conflitos sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.
- CARIBÉ, Daniel. *Das fábricas ao Estado, do Estado às fábricas: a formação dos gestores enquanto classe*. Mestrado. Salvador: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2006.
- FRANÇA, Genauto Carvalho de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2004.
- LÊNIN, V. I. Estado e Revolução, 1917a. In: *Obras escolhidas*. Tomo 2. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.
- LINHART, Robert. *Lênin, os camponeses*, Taylor. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- MARX, Karl. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- . *Sobre a Comuna*. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1871/sobrcomu.htm>>. Acesso em setembro de 2007.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *O Manifesto do Partido Comunista. O Manifesto Comunista 150 anos depois*. Carlos Nelson Coutinho [et. al.]; Daniel Aarão Reis Filho (org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- NASCIMENTO, Cláudio. *Do "Beco dos Sapos" aos canaviais de Catende*. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_becosapos.pdf>. Acesso em setembro de 2007.
- NASCIMENTO, Manuel. Troca de correspondências eletrônicas. Assunto: *Convite para grupo de estudos: Administração e Hegemonia*. Dezembro de 2005.
- SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A Administração Política Como Campo do Conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2004.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1977.
- . Rosa Luxemburg e a crítica aos fenômenos burocráticos. In: LOUREIRO, I. M. & VIGEVANI, T. (org.). *Rosa Luxemburg — a recusa da alienação*. São Paulo: Unesp, 1991.
- . A Teoria Geral da Administração é uma Ideologia? *RAE — Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, 1971.
- . *Administração, poder e ideologia*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1989.
- (org.). *Marxismo heterodoxo*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

ADMINISTRADORES POLÍTICOS ENQUANTO CLASSE: UM PROJETO DE PESQUISA

*FABRÍCIO SANTOS MOREIRA**

EM PRIMEIRO LUGAR cabe alertar o leitor sobre dois aspectos centrais relativos à forma e ao campo teórico em que se insere este trabalho, antes mesmo de aprofundar a temática de administração política propriamente dita. Quanto à forma, não nos prendemos à forma acadêmica de redigir pois o estilo acadêmico sob o manto da neutralidade científica vem se constituindo como uma das mais poderosas formas de ideologia. Diferentemente disso buscaremos construir mais um diálogo com o leitor do que a afirmação acadêmica de um conjunto de idéias. Pretendemos uma escrita mais livre ainda que não menos objetiva e, esperamos, o mais coerente possível com a realidade.

Quanto ao campo teórico, partimos do materialismo histórico como fundamento, logo, reconhecendo a centralidade da luta de classe e a materialidade das relações sociais de produção como fundamentos não só da própria produção teórica, mas da construção da realidade em si. Sabemos das inúmeras resistências enfrentadas por reivindicar esse campo do saber, uma vez que o tão propalado discurso do fim da luta de classes e da não-centralidade do trabalho é hoje mais do que nunca hegemônica dentro da academia em geral. Ainda assim, entendemos que este não é um acontecimento recente, pois o caráter classista das instituições no capitalismo — a Universidade não escapa a este aspecto — é um fenômeno histórico e não um episódio recente. Já no fim da década de 60, Tronti colocava

* Graduando em Administração na Universidade Federal da Bahia, membro do grupo de pesquisa sobre Administração Política, coordenado pelo prof. Reginaldo Souza Santos. Militante do movimento estudantil e membro da Comuna <www.universidadepopular.blogspot.com>.

uma questão ainda hoje extremamente atual: “Mas já sabeis que qualquer intelectual que tenha lido mais de dez livros, além daqueles que o obrigaram a comprar na escola, está disposto a considerar Lenine um cão morto, no campo da ciência” (*Operários e Capital*, p. 9).

A contrapartida lógica e histórica disso é que os principais teóricos clássicos marxistas se desenvolveram fora da Universidade. Mas não percam mais tempo neste ponto, pois, aos teóricos que defendem o fim da centralidade do trabalho, respondemos então que tentem viver na sociedade atual sem ele (e sem viver da exploração do trabalho de outrem).

Começemos agora o debate da administração política propriamente dita.

A abordagem com que trataremos o tema, diferente da linha geral da pesquisa liderada pelo professor Reginaldo, não busca apreender a Administração Política enquanto campo do conhecimento. O recorte aqui adotado é outro, no sentido de indagar se existem administradores políticos, pela análise de qual a composição da classe dominante no capitalismo. Vejamos quais foram as etapas e discussões iniciais que nos levaram a esta abordagem.

A abordagem marxista mais difundida entende a composição de classe dominante habitualmente pela concorrência intercapitalista das diferentes frações do capital (agrário, industrial, financeiro, comercial ou diversas outras maneiras de categorizá-los). A classe dominante é entendida como os proprietários das inúmeras frações do capital de cada um destes setores, seja na concorrência de mercado pulverizada seja no capital monopolista, e o antagonismo de classe é posto entre os interesses destes e o da classe trabalhadora.

Todavia é errôneo entender a composição da classe dominante generalizando-a como meros apropriadores inativos de mais-valia, como se os trabalhadores se auto-explorassem espontaneamente em seu cotidiano. Os proprietários do capital exerceram ativamente (ao menos nos primórdios do capitalismo) o papel de organizadores dos processos de trabalhos e das atividades referentes à venda de seus produtos para realização da mais-valia produzida, ou seja, atuando diretamente para vencer a concorrência intercapitalista em seus empreendimentos.

Por outro lado, o avanço e complexificação da divisão social do trabalho dentro da estrutura produtiva foi produzindo um tipo de trabalhador qualificado que progressivamente assumiu as funções em cada empre-

endimento no tocante à organização do processo de trabalho para produção de mais-valia, e da realização no mercado dessa mais-valia buscando vencer a concorrência intercapitalista.

Esses trabalhadores qualificados que historicamente substituíram funções de organização da exploração no lugar da burguesia são objeto de inúmeras controvérsias. São apenas trabalhadores qualificados e muito bem remunerados? Tornaram-se classe dominante? Seus interesses são iguais aos dos proprietários do capital? Estes se tornaram proprietários do capital? Mudaram a forma e o caráter da propriedade? Por ora deixemos tais questões em aberto, ressaltando apenas que a divisão social do trabalho provocou mudanças nos papéis, funções e composição da classe dominante.

Apesar de abrir uma outra possibilidade analítica sobre composição de classe, a abordagem anterior ainda apresenta uma limitação, pois continua restrita às transformações na hierarquia interna de cada firma.

A ampliação das possibilidades analíticas necessariamente perpassa pela compreensão de que uma classe para impor a apropriação do excedente social precisa determinar inúmeros aspectos da sociedade e da estrutura econômica, que são muito mais amplos do que a estrutura interna de cada unidade produtiva.¹

Parte da infra-estrutura econômico-política (transporte, comunicação, legislação, articulação entre empresas de diversos ramos, ordenamento dos grandes fluxos de capital, etc.) e ideológica (educação, cultura, religião, etc.), necessárias para o funcionamento das empresas, mas que não são responsabilidade do empresário individual ou acionista (por maior que seja seu volume de recursos), são essenciais para a existência do próprio capitalismo e estratégicas que ocorram de acordo com os ditames da classe dominante. Em suma: o desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo, para concretizar seu crescimento e articulação do capital a nível econômico demanda, formas de planejamento e organização tanto da infra-estrutura quanto a nível superestrutural jurídico-político, que por sua vez também influencia a divisão social do trabalho em geral.

Isto posto, levantamos como uma segunda possibilidade para a compreensão da composição da classe dominante, que uma fração de capitalistas se dedica a essas tarefas, gerindo o conjunto de relações sociais necessárias para que a exploração de cada unidade produtiva continue ocorrendo.

¹ Unidade produtiva, aqui entendida como cada organização onde o trabalho é explorado para produção de mais-valia, são as empresas de forma geral.

Assim, num primeiro momento da pesquisa defendemos que a Administração Política pode ser entendida como a análise da composição da classe dominante. Tal análise deve partir do desenvolvimento histórico da divisão social do trabalho que a classe dominante busca impor a toda sociedade. Como os exploradores não são meros apropriadores inativos e os explorados não são passivos, são as necessidades concretas impostas pela luta de classe (e não apenas o automovimento do capital) que determinam as formas organizativas a própria classe dominante.

Entendemos que este conjunto são hipóteses provisórias, e num certo sentido ainda bastante precárias. Para que a pesquisa pudesse continuar avançando, fez-se necessário rever de certos conceitos básicos, como trabalho, classe, divisão social do trabalho e propriedade, com o intuito de averiguar em que medida o arcabouço conceitual marxista pode ser útil na compreensão dessas possíveis clivagens na composição de classe dominante.

Releitura de conceitos marxistas

Para esta etapa foi empreendida uma revisão de literatura com um enfoque em determinadas obras de Marx e Engels. Iniciemos com a questão do trabalho — conceito central objeto de inúmeras controvérsias — ressaltando seu caráter histórico e ontológico.

Para compreender o ser humano e as relações sociais de produção podemos partir de numerosos aspectos, todavia se quisermos nos manter presos a realidade concreta e não aos conceitos e ideologias previamente definidos, precisamos iniciar com a análise de como, concretamente em cada momento histórico, a humanidade produz sua própria vida material.

É necessário ressaltar com ênfase especial que o trabalho não é somente como mulheres e homens se relacionam com suas ferramentas, tecnologias e natureza, mas sobretudo como se relacionam uns com os outros na produção. O trabalho é a maneira como a humanidade produz sua própria vida.

Todavia o trabalho não existe como conceito abstrato, existe em condições materiais concretas, em relações sociais determinadas e historicamente construídas. Além disso, o trabalho é um fenômeno sempre social, coletivo. Desde os primórdios da humanidade, do neolítico aos dias atuais, o ser humano é gregário, social, e só neste contexto adquire a capacidade de trabalhar, os conhecimentos, ferramentas e condições materiais.

O trabalho para se concretizar em produção material da vida, além da ação coletiva dos seres humanos, necessita de recursos materiais e dos meios

de produção, logo, o conjunto desses elementos conforma as forças produtivas de cada momento histórico, as forças produtivas que concretizam determinado modo de produção, lhe dão vida concreta. Quanto mais as forças produtivas se desenvolvem, maior o controle do trabalho humano sobre a natureza, e conseqüentemente, maior será o peso das relações sociais de produção no desenvolvimento ou destruição da própria materialidade.

O trabalho é o elemento decisivo nas forças produtivas, já que tanto os meios de produção como o conhecimento e extensão qualitativa/quantitativa são determinados pelo próprio trabalho humano (os meios de produção não trabalham sozinhos, e mesmo no período caçador/coletor as frutas não iam às bandejas sozinhas nem os animais se entregavam ao abate).

A questão central para compreensão das forças produtivas é que sua análise real só é possível a partir do quadro das relações sociais de produção, ou seja, como a sociedade se organiza em determinado momento histórico para utilizar as forças produtivas disponíveis e realizar a distribuição do excedente. Em suma, como se dá a Divisão Social do Trabalho.

Nas sociedades divididas em classes o centro do problema é que uma parcela da sociedade trabalha, produz a realidade material, e outra parcela da população se apropria desse trabalho, do excedente material, e organiza todos os espaços sociais para perpetuar essa posição de poder. Ora, essa exploração de uma classe por outra reside exatamente na capacidade de determinar a divisão social de trabalho, ditando quem trabalha, como trabalha, com acesso a quais recursos, em quais condições e conseqüentemente como será distribuído o excedente. Mais do que a questão econômica estrita, o trabalho é central pois significa o modo como se constitui a própria vida.

Ainda que esses trabalhadores não sejam utilizados diretamente na produção do excedente para a classe dominante, os que estão excluídos deste processo de exploração direta não tocando o processo de trabalho sofrem as conseqüências de serem improdutivo para o capital, mas ao mesmo tempo tem suas formas de produção da própria vida determinadas por estes, pois mesmo fora do mercado de trabalho continua a imperar a propriedade privada dos meios de produção e toda a estrutura jurídico-político-ideológica dominante, impedindo possibilidades autônomas de trabalho nos marcos do capital.

A forma jurídica da propriedade dos meios de produção é apenas o reflexo da realidade material na superestrutura jurídico-política de determinada sociedade em determinado momento histórico. É a legitimação de

determinada divisão social do trabalho, que por sua voz dita o uso das forças produtivas de determinada coletividade.

Os diferentes estágios de desenvolvimento da divisão do trabalho representam outras tantas formas diversas da propriedade, ou dito de outro modo, cada nova fase da divisão do trabalho determinada igualmente as relações entre os indivíduos no que diz respeito ao material, ao instrumento e ao produto (*A ideologia alemã*, p. 46).

Portanto, a Divisão Social do Trabalho é que dita o desenvolvimento histórico das forças produtivas da produção da vida material de determinada sociedade. A divisão social do trabalho por sua vez é determinada em nível das relações sociais de produção e a dinâmica central das relações sociais de produção é a luta de classes, a luta entre quem trabalha e quem se apropria, em suma, quem irá ditar as regras da produção social.

Logo, as forças produtivas não são neutras, a propriedade dos meios de produção é reflexo da divisão social do trabalho, as classes em conflito devido às relações sociais de produção desiguais lutam para reordenar a categoria central, o trabalho, lutam pelo controle das forças produtivas.²

Com isso não se pretende negar o postulado básico de Marx, que o desenvolvimento das forças produtivas leva ao rompimento das relações sociais de produção. Mas sim ressaltar a luta de classes como eixo definidor do processo, o que em alguns momentos aparece de forma secundária na própria obra marxiana, o que irá permitir que em interpretações posteriores se considere como “neutra” a constituição das forças produtivas.

Tomemos como exemplo a seguinte transição: a origem e ascensão da burguesia no feudalismo e sua constituição enquanto classe dominante. Foi o desenvolvimento das forças produtivas no próprio feudalismo que levou ao surgimento da burguesia. Consideremos, por exemplo, o aumento da produtividade agrícola com a rotação de culturas e o incentivo do comércio após as Cruzadas, a partir do momento em que a burguesia começa a despontar enquanto classe começa a influenciar decisivamente na organização do trabalho para construir sua própria hegemonia, e é a sua

² Cabe salientar que a luta entre as classes não se resume à disputa do controle. De fato, só chegamos aí em momentos decisivos, revolucionários. A maior parte das lutas dos trabalhadores é **contra** as forças produtivas. Começando com as “greves selvagens” e continuando hoje na briga contra modelos de gestão e na redução da carga horária ou do aumento salarial.

luta contra o sistema feudal que passa a ditar as mudanças nas forças produtivas.

Assim, ampliam-se o número de artesãos, a burguesia se coloca como intermediária da matéria-prima e da venda do produto final, depois os artesãos são organizados (com o uso da coerção, e com inúmeras resistências) no mesmo local pela burguesia, que a partir daí vai progressivamente adquirindo controle sobre o processo de trabalho, sendo esta a base material do desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo, que veio da determinação da luta de classes quanto às relações sociais de produção sobre a divisão social do trabalho, em que a burguesia progressivamente impôs as classes anteriores uma outra divisão social do trabalho distinta da base feudal, portanto, sobre a organização das forças produtivas.

O mesmo sucede com o capitalismo, o rompimento com as relações sociais de produção burguesas pelo desenvolvimento das forças produtivas por este gestadas, se dá com a constituição dos trabalhadores assalariados, e atualmente com peso significativo dos informais e dos expulsos do mercado de trabalho. Para avançar dentro do capitalismo rumo a um processo revolucionário, os explorados precisam disputar o domínio sobre as forças produtivas. Nenhuma classe se constitui enquanto dominante se não calcar seu poder no controle das forças produtivas.

Com isso queremos demonstrar que efetivamente as forças produtivas se desenvolvem a um ponto em que questionam as relações sociais de produção, mas, ao mesmo tempo, quanto maior a capacidade de produção do excedente social maior o peso do trabalho na composição das forças produtivas, portanto maior o peso da divisão do trabalho e da determinação da luta de classe sobre as próprias forças produtivas.

A relação entre trabalho e hegemonia surge desse panorama. A hegemonia da classe compreende a capacidade de coagir e convencer, dirigir e dominar, manter os limites da ordem trazendo as classes oprimidas para dentro do projeto das classes dominantes. Inúmeros fatores levam à construção da hegemonia, sendo o trabalho o principal deles.

Com isso queremos deixar bem claro que apenas o *controle do trabalho* não garante a *hegemonia de determinada classe*, mas é elemento fundamental, e sem ele não é possível construir/articular os outros elementos para concretização de uma determinada hegemonia.

Até o presente momento na história da humanidade, observamos que as mudanças no modo de produção de sociedades fundadas no antagonismo

de classes, os processos revolucionários, operaram mudanças na classe dominante, mas não o fim da sociedade de classes. Pois até o presente momento os trabalhadores não construíram o domínio sobre o processo de trabalho, mesmo quando conseguiram romper com a classe dominante anterior.

O debate marxista sobre os conceitos de trabalho, forças produtivas, relações sociais de produção, divisão social do trabalho, luta de classes e hegemonia nos é útil para análise de qualquer momento histórico no qual a sociedade está fundamentada no antagonismo de classe. Todavia esse trabalho pretende centrar especificamente na sociedade capitalista.

Ainda dentro do campo teórico marxista, existe uma divisão relativa na fundamentação teórica exposta acima. Uma vertente que compreende a não-neutralidade das forças produtivas, sendo estas determinadas pela luta de classes e que qualquer proposta contra-hegemônica necessita do controle do próprio trabalhador sobre as forças produtivas (sob pena de criar outra classe dominante), a este campo chamamos para fins didáticos de

Marxismo Heterodoxo. O campo ortodoxo considera neutras as forças produtivas, concentra-se na destruição das formas de propriedade sem questionar a divisão social do trabalho, não prima pelo controle do próprio trabalhador, deslocando este controle para o Estado da Ditadura do Proletariado e o Partido Revolucionário, onde estes reordenariam toda a produção e fariam a distribuição eqüitativa das tarefas e do excedente social.³

Essa cisão entre os ortodoxos e os heterodoxos relativo às forças produtivas, conduz a leituras distintas sobre as crises e reestruturações do capital, assim como do desenvolvimento da luta de classes. Esses elementos vão levar a formas antagônicas de se compreender não apenas a organização do trabalho, mas a própria forma como se organizam os trabalhadores para enfrentamento com o capital. Distintas concepções sobre o trabalho, sobre as forças produtivas, necessariamente levam a distintas concepções sobre hegemonia e contra-hegemonia de classe.

Ainda que exposto nas páginas anteriores, cumpre ressaltar que este trabalho filia-se ao Marxismo Heterodoxo.

Primeiras sínteses sobre composição de classe

A partir dessa breve revisão de elementos básicos do marxismo é que iniciamos o debate sobre composição de classe.

³Para maiores informações sobre Marxismo Ortodoxo e Heterodoxo, ver *Economia dos Conflitos Sociais*, de João Bernardo, e *Marxismo Heterodoxo*, de Mauricio Tragtenberg.

Comumente definimos em cada momento histórico quais são as classes dominantes a partir das formas de propriedade que estas detêm. Todavia vimos que a propriedade significa a capacidade de uma classe dominante impor uma determinada forma de trabalho ao conjunto da sociedade.

corresponde exatamente à definição que deram os economistas modernos, pela qual a propriedade é o poder de dispor da força de trabalho de outrem (*A ideologia alemã*, p. 61).

O Estado e o Direito surgem como superestruturas fundamentais para manutenção deste *statu quo*. Todavia é um erro analisar a composição de classe pelas formas jurídicas de propriedade, pois esta ainda é uma construção da consciência humana que apreende os aspectos da realidade material, mas não é a realidade em si. Para uma correta compreensão do que é propriedade devemos retornar a sua origem histórica concreta, que é a capacidade de uma classe dominante de impor uma determinada divisão social do trabalho ao conjunto da sociedade, de modo que se aproprie do excedente material, não trabalhar e se apropriar do trabalho dos outros.

Por isso, que aos trabalhadores pouca importa a distinção se está sendo explorado pelo capital financeiro, industrial, comercial, agrário, etc. Não importa também se seu trabalho é produtivo ou improdutivo, pois a realidade material de um “caixa de supermercado” que trabalha cinquenta horas por semana e recebe menos que um salário mínimo é tão classe explorada quanto o “operário industrial tradicional”, ou talvez, até mais do que este. Pois ainda que o trabalho do “caixa do supermercado” não seja gerador de mais-valia, é socialmente necessário para perpetuação da exploração de uma classe sobre outra.

Neste momento é preciso esclarecer algo importante: o trabalho que produz as condições materiais de existência, que compõe as forças produtivas e gera a riqueza social é desenvolvido pela classe explorada, pois é esta que interage com os recursos naturais, os meios de produção e com os próprios trabalhadores, para gerar os produtos e serviços consumidos por toda a sociedade, e no capitalismo as forças produtivas são direcionadas para a produção de mercadorias, e não dos bens que as pessoas efetivamente necessitam. A classe explorada realiza o trabalho produtivo.

Todavia, a classe dominante, que vive do capital, não é mera apropriadora inativa de mais-valia. Precisa atuar constantemente, quotidianamente

na sociedade para garantir sua posição de poder. Seu trabalho é completamente improdutivo, não gera valores-de-uso para a sociedade, mas existe uma “divisão social do trabalho improdutivo para perpetuar a dominação”. Este prisma infelizmente foi pouco analisado pelo marxismo ao compreender a divisão social do trabalho. Há amplos e ricos estudos sobre como o capital divide os trabalhadores na sociedade para se perpetuar no poder, mas há poucas análises de como os próprios capitalistas se inserem na divisão social do trabalho, não só como apropriadores inativos da mais-valia, mas lutando contra os trabalhadores em cada unidade econômica (empresa) e também nas esferas gerais de organização da produção (que ultrapassam o âmbito de ação do capitalista individual). Ambos os níveis de trabalho, em cada empreendimento ou nas condições gerais de produção, visam obter a hegemonia sobre o trabalho, a determinação sobre as forças produtivas.

Assim como a divisão social do trabalho capitalista realizou a organização da produção do artesanato a maquinofatura, criou as diversas especializações funcionais entre os trabalhadores, amplificou a divisão entre trabalho manual e intelectual, enfim, dividiu a classe trabalhadora de acordo com as necessidades hegemônicas e do processo produtivo, esta mesma divisão social do trabalho capitalista realizou uma divisão social entre os próprios capitalistas, e para nós é exatamente essa divisão o objeto de estudo da Administração Política.

O fio condutor dessa análise, ou seja, como identificar se determinado grupo⁴ é fração de classe dominante ou não está calcado na discussão de propriedade em seu caráter infra-estrutural, ou seja, se há por parte do grupo a capacidade de dispor da força de trabalho de outrem. A partir disso, podemos retomar as primeiras hipóteses levantadas para compreensão da composição de classe.

No início deste trabalho afirmamos que uma mudança na composição de classe deriva do desenvolvimento da divisão social do trabalho em cada unidade produtiva, na qual um extrato mais qualificado de trabalhadores passaram a controlar o processo em cada unidade de produção no lugar da burguesia, passando esta a ser fornecedora de recursos financeiros. É necessário analisar no desenvolvimento histórico se neste processo estes

⁴ Utilizamos a palavra “grupo” por falta de um termo melhor. Pois neste momento a pesquisa ainda não tem condições de identificar se são fração de classe dominante ou trabalhadores improdutivos com alta remuneração pelo seu lugar no controle do processo de trabalho.

trabalhadores qualificados, que aqui chamaremos de gerentes, passaram a ter a capacidade de dispor da força de trabalho de outrem.

A segunda diferenciação na composição de classe que foi levantada como hipótese, entende que para impor uma determinada divisão social de trabalho a toda sociedade, existe um conjunto de funções e requisitos que são muito mais amplos que cada unidade de produção em si (formação e educação das novas gerações de trabalhadores, impedir que estes tenham outras formas de sustentabilidade que não seja o mercado, produção de tecnologia, articulação entre as próprias empresas, etc.). Da mesma forma, é necessário analisar no processo histórico concreto se ao exercer essas atividades os diferentes grupos sociais passaram a dispor do controle da força de trabalho, caracterizando-os como classe dominante.

Pesquisa bibliográfica

A etapa seguinte após a consolidação deste quadro teórico básico, e provisório, foi buscar na literatura existente outros autores que de alguma forma analisaram a composição da classe dominante a partir dos termos colocados acima, pois não nos iludimos que somos os “primeiros na humanidade” a pensar desta forma.⁵

Durante a pesquisa encontramos um conjunto de autores que de diferentes formas dialogam com a proposta dessa pesquisa, e entre os mais significativos estão Maurício Tragtenberg, João Bernardo e Jan Waclav Makhayski. A publicação deste trabalho na revista apresenta óbvias limitações relativas à extensão do texto, de forma que a correta apreciação da obra desses autores na perspectiva da Administração Política é um trabalho que esperamos poder socializar em outro número desta revista ou em outras ocasiões. Neste texto apresentaremos apenas um breve resumo da abordagem, citaremos os principais debates de cada autor, além da bibliografia que já foi percorrida relativa a cada um deles.

⁵ Houve uma dificuldade inicial de encontrar referências teóricas que dialoguem nessa perspectiva. Após ter identificado os autores-chaves, surgiu uma segunda dificuldade que momentaneamente foi uma surpresa: a escassez de obras nas próprias bibliotecas universitárias, não só da UFBA. Depois o “susto passou”, pois se mesmo os clássicos marxistas são pouco discutidos na academia e as bibliotecas não dispõem de suas obras completas, mais difícil ainda seria encontrar nas bibliotecas públicas obras de autores do campo Marxista Heterodoxo. A pesquisa bibliográfica começou a correr em bibliotecas populares, em organizações como o Ceas, sites como Biblioteca Virtual Revolucionária <<http://www.geocities.com/autonomiabvr/>> e principalmente, a solidariedade de companheiros de militância, no empréstimo de obras raras, pesquisa em sebos e envio de fotocópias de obras por correio. Fica aqui registrado meu agradecimento.

João Bernardo

Partindo da centralidade da luta de classe, analisa as diversas formas e conseqüências das lutas dos trabalhadores, concebendo o capitalismo como desde o início um sistema econômico globalizado. Reinvidica elementos básicos do marxismo como materialismo histórico, luta de classe e teoria do valor, apresenta discordâncias com certos aspectos centrais da obra *O Capital*, a exemplo dos esquemas de reprodução e da produção de trabalhadores.

Entendemos que sua maior contribuição para compreensão da composição de classe dominante é a análise histórica tanto dos mecanismos de integração econômica quanto das formas de luta dos trabalhadores. Analisa que o capitalismo para se expandir articula simultaneamente a mais-valia absoluta e relativa, todavia é na mais-valia relativa que se apresentam os mecanismos de assimilação das lutas dos trabalhadores, mecanismo fulcral do crescimento do capitalismo. O desenvolvimento da mais-valia relativa exige mecanismos cada vez mais integrados de organização econômica, e os capitalistas que se encontram nestas posições vão historicamente adquirindo mais poder ante os que permanecem nas atividades menos integradas, como, por exemplo, cada empresa individualmente considerada. Dos mecanismos de integração se desenvolve uma outra classe, os gestores, tão capitalistas quanto a burguesia, pois vivem da exploração do trabalhador, vão consolidando seu poder através da mudança das formas de propriedade, onde o mito da não-propriedade oculta uma propriedade coletiva, que progressivamente passa a ter existência jurídica.

Um segundo mecanismo da análise da composição de classe, quanto a origem dos gestores, vem da análise das formas de luta adotadas pelos próprios trabalhadores, apontando que historicamente dos próprios trabalhadores surge uma nova classe opressora, que se integra ao capital também enquanto gestores. Assim os gestores surgem enquanto fração dos capitalistas, tanto pelos mecanismos de integração econômica (que o autor chama de Condições Gerais de Produção), quanto por novos opressores vindo dos próprios trabalhadores.

Suas principais contribuições teóricas abarcam a centralidade da luta de classe na compreensão de qualquer processo histórico, as formas de articulação da mais-valia absoluta e relativa, localiza historicamente e analisa as Condições Gerais de Produção e Unidades Particulares de Produção.

Sobre o Estado diferencia-o em Estado Amplo e Estado Restrito, além, é claro, da separação entre classe burguesa e classe gestora.

Para fins desta pesquisa, as obras do autor analisadas até o momento foram *Economia dos Conflitos Sociais*, *Transnacionalização do Capital e Fragmentação dos Trabalhadores*, *Democracia Totalitária: Teoria e Prática de uma Empresa Soberana*, *Capital, Sindicato e Gestores*, e diversos artigos.⁶

Maurício Tragtenberg⁷

Tomamos como referência para esta síntese o que consideramos as duas principais obras do autor: *Burocracia e Ideologia* e *Administração, Poder e Ideologia*. Na primeira, para investigar a origem da Administração o autor retorna ao modo de produção asiático, analisando Mesopotâmia, Egito, China entre outros, demonstra que o desenvolvimento das forças produtivas, das necessidades concretas de organização da força de trabalho para obras estruturais de grande porte, sendo a irrigação e agricultura as principais, demandou que progressivamente uma parte dos “funcionários da corte” dos impérios, fosse progressivamente se especializando nas atividades de organização da força de trabalho, das finanças públicas, contabilidade nacional, estatística, etc.

Progressivamente este corpo social (burocracia) que surge como mediação para organização de processos concretos de exploração entre a elite dominante e o conjunto dos trabalhadores, vai ampliando seu esse processo Tragtenberg aponta que a burocracia começa a se afirmar como um poder estatal próprio, em alguns casos também limitando e regulando o poder do imperador e sua corte, ampliando a quota do excedente social que é apropriado pela própria burocracia, regulando e coagindo as outras frações de classe como as corporações profissionais e comerciantes.

⁶ O autor apresenta vasta produção teórica, todavia as bibliotecas públicas dispõem apenas de duas das obras citadas acima. Pelas estratégias explicadas anteriormente conseguimos uma cópia das outras. Já mapeamos onde encontrar a totalidade sua produção, e atualmente estamos prospectando a viabilidade econômica de adquirir seus livros.

⁷ Este pensador brasileiro sobre a Administração, crítico heterodoxo, marginalizado duplamente: tanto pelas correntes marxistas ortodoxas quanto obviamente pelo *statu quo* acadêmico. Infelizmente o resgate de seu pensamento da Universidade continua ocorrendo de forma pontual ou focada em grupos de pesquisa específicos, que por sua criticidade são colocadas à margem dos mecanismos de reconhecimento, legitimidade e financiamento universitários. Enquanto isso, progressivas gerações de estudantes de administração continuam sendo afogados na ideologia dos manuais em administração. Seu conjunto teórico é ignorado ou recusado nas linhas de pesquisa, e nem mesmo as bibliotecas dos principais cursos do país possuem suas obras completas. Este é um dos aspectos do caráter classista da nossa formação, mas deixemos este tipo de crítica ao largo, não é o objeto deste artigo.

À medida que demonstra este processo histórico, Tragtenberg também analisa as ferramentas de manutenção no poder pela própria burocracia, como auto-seleção, meritocracia, hierarquia, impessoalidade, comunicação unidirecional, etc. Aponta também as relações da burocracia com a corte, sacerdotes, comerciantes, artesãos e os trabalhadores em geral.

Nesta e em outras obras, do modo de produção asiático Tragtenberg passa à análise do modo de produção capitalista, focando nas ideologias administrativas que buscam legitimar e ao mesmo tempo desenvolver o papel da burocracia empresarial no capitalismo, sua confluência e “unificação” com a burocracia estatal, as mudanças nas relações de poder deste com os proprietários do capital (acionistas), de modo que a burocracia passa a ter não apenas poder superior ao trabalhador qualificado, mas também seus mecanismos de remuneração se diferenciam do trabalhador comum, de modo que este passa a se apropriar também de parte da mais-valia extraída. Assim, no capitalismo as mudanças dentro das próprias corporações e ampliação de seu poder político apontam, no entender dessa pesquisa, mudanças na composição da classe dominante.

Mas não é apenas na análise do capitalismo que Tragtenberg discute a composição de classe e o papel da burocracia, pois os países da esfera socialista não escapam de seus estudos. Assim, no capítulo final de *Burocracia e Ideologia* ele demonstra que o papel exercido pelo Partido Bolchevique na União Soviética e a forma de organização da economia apontam que de dentro dos próprios trabalhadores emerge uma nova burocracia, que apesar de suas especificidades de trajetória histórica, na estrutura de classes guarda imensa semelhança com a burocracia corporativa dos EUA. Assim, demonstra entre outras coisas, os momentos em que Trótzky coloca uma concepção de Partido que é exatamente a concepção de Estado de Hegel, ou então quando em plena Guerra Fria os tecnocratas soviéticos reivindicam abertamente os modelos de gestão do trabalho vigente nos Estados Unidos.

Suas principais contribuições teóricas estão relacionadas à análise da estrutura de classes no modo de produção asiático, origem e desenvolvimento histórico da burocracia, papel dos gerentes, corporações, administração enquanto ideologia, capitalismo de Estado, assimilação pacificadora das demandas dos trabalhadores no quadro da hegemonia capitalista, como co-gestão e participação, e por fim, como burocracia também se origina dos próprios instrumentos de luta criados pelos trabalhadores.

Para os fins desta pesquisa, as obras deste autor analisadas até o momento foram: *Burocracia e Ideologia*, *Administração, Poder e Ideologia*, *Escritos sobre Educação, Política e Sindicalism*, *Marxismo Heterodoxo* e artigos diversos.

Jan Waclav Makhayski

Autor polonês, viveu entre 1866 e 1926 em diversos países da Europa, sendo preso e/ou exilado diversas vezes em virtude da sua militância. Quando eclode a Revolução Russa de 1917 abandona suas atividades e imediatamente viaja para o centro das lutas revolucionárias, onde permanece até a morte. Dificilmente sua obra pode ser enquadrada nos campos formalmente aceitos do marxismo e anarquismo, pois na sua maior parte e na militância foi um crítico ferrenho de ambos. Tem como campo privilegiado de reflexão a Rússia entre o final do século XIX e início do século XX. Sua principal contribuição no que tange à composição de classe é uma reflexão profunda sobre o papel dos “trabalhadores intelectuais”, que a seu ver, além de serem improdutivos, utilizam seus conhecimentos para ampliar o grau de exploração e a produtividade sobre o conjunto dos trabalhadores, mas disputando com a burguesia a distribuição da mais-valia globalmente extraída.

O conjunto de textos de que dispomos deste autor fazem parte de uma coletânea organizada e comentada por Maurício Tragtenberg, intitulada *Marxismo Heterodoxo*. Como breve síntese do pensamento do autor, transcrevemos aqui literalmente a apresentação feita pelo próprio Tragtenberg:

[...] mesmo não sendo classe possuidora, a intelectualidade (intelligentsia) se aproxima por seu nível de vida à burguesia. A mais-valia extorquida pelos capitalistas não garante somente uma existência parasitária a “um punhado de capitalistas e latifundiários”. Possibilita um nível de vida burguês aos trabalhadores intelectuais que se beneficiam de parte do lucro nacional líquido. Se esta intelligentsia é anticapitalista, ela não deixa de perseguir seus próprios fins, lutando por uma partilha maior para si da mais-valia global. Isso tudo às custas do operário manual que, mediante o aumento da produtividade de seu trabalho, permite que uma camada social (intelligentsia) se exima do trabalho material... daí a social-demo-

cracia e o bolchevismo — a seus olhos — reduzirem a luta operária à construção do “socialismo de Estado”, que distribuirá a renda nacional entre os membros da nova burocracia formada pelos “trabalhadores intelectuais” (*Marxismo Heterodoxo*, pp. 77-8).

Sobre as diferenças entre a venda da força de trabalho operária e intelectual, Makhayski nos aponta o seguinte:

É certo que os intelectuais, tanto como os operários manuais, devem vender sua “força de trabalho” para viver, “alugar-se” a um patrão ou a toda a sociedade, ao Estado. Entretanto, o operário vende suas mãos nuas, sua força psíquica, da qual a natureza o dotou; como qualquer animal, ele vende seu suor e seu sangue. O intelectual, enquanto isso, emprega no mercado os conhecimentos que adquiriu graças ao trabalho dos operários, assim como deles adquiriu o capitalista sua fábrica; pois, enquanto ele estudava na universidade ou viajava para “praticar” no exterior, os operários debatiam-se na fábrica, produzindo os meios para aquele ensino e formação “em favor da humanidade”. O intelectual vende aos capitalistas sua habilidade para extrair o melhor possível o suor e o sangue dos operários. Ele vende o diploma que adquiriu graças a essa exploração (*A Conspiração Operária*, in: *Marxismo Heterodoxo*, p. 110).

Em um dos seus textos mais incisivos, intitulado *A Ciência Socialista, Nova Religião dos Intelectuais*, o autor faz ferrenha crítica à social-democracia, ao bolchevismo e a Marx, no sentido de que estes na prática acabam propondo substituir a propriedade individual da burguesia pela propriedade coletiva dos intelectuais, mediante o domínio destes no Estado e a estatização de todos os meios de produção.⁸

Consideramos como central na produção do autor para o debate sobre composição de classe, é que no capitalismo o trabalho intelectual existe contra e ampliando a exploração do trabalho manual, o que implica a possibilidade de organização de parte dos intelectuais para disputar com a burguesia a partilha na mais-valia extraída.

⁸ O que o torna um dos pensadores mais fascinantes, encontrados na pesquisa bibliográfica, é sua capacidade de antever o conjunto de processos históricos que efetivamente se desenvolveram nos anos seguintes na URSS.

Para os propósitos desta pesquisa, as obras deste autor analisadas até o momento foram: *O Socialismo de Estado*, *A Ciência Socialista: Nova Religião dos Intelectuais* e *A Conspiração Operária*.⁹

A definição de um objeto empírico: os fundos de pensão no Brasil

As possibilidades de análise abertas tanto pela releitura de elementos básicos do marxismo quanto por cada um destes três autores são imensas, e neste momento a continuidade do trabalho poderia se dar de duas maneiras. Uma primeira seria um aprofundamento da pesquisa bibliográfica, buscando identificar que em diversos momentos da história outros autores também se dedicaram a análise da composição da classe dominante. Um trabalho nesse sentido teria o mérito de tentar unificar o pensamento já produzido sobre Administração Política ao longo da história.

Não optamos por este caminho por duas razões. A primeira é relativa à capacidade deste pesquisador, que obviamente é muito aquém da capacidade colossal que a tarefa exige, e levaria muitos anos, todavia esta não é a razão principal.

Adotar esse caminho seria a construção da perspectiva da Administração Política de uma forma idealista, calcada no que outros disseram e pensaram sobre a realidade, repetindo assim de outra forma o erro básico dos idealistas na compreensão da realidade, que é começar pelas idéias dos homens, e não pela história em si.

Isso nos leva necessariamente a adotar uma segunda trajetória para a continuidade desta pesquisa, que é o estudo empírico de determinado fato histórico, para buscar nas relações sociais que as pessoas estabelecem entre si, na luta de classe, a existência ou não da Administração Política, no sentido de composição da classe dominante.

Com isso não queremos de maneira nenhuma desprezar ou ignorar a capacidade intelectual de outros autores nem o peso extremamente significativo de suas análises, muito menos que a pesquisa bibliográfica será abandonada. Todavia, será feita de forma complementar, e sempre sendo confrontada com o estudo empírico.

⁹ Um sério obstáculo para o desenvolvimento da pesquisa sobre a produção teórica de Makhayski é a grande dificuldade de encontrar suas obras. Sabemos os títulos de seus outros escritos mas não onde encontrá-los. Neste ponto, peço a solidariedade ao leitor que caso conheça ou saiba onde adquirir favor informar ao mais rápido possível.

A delimitação de um objeto empírico de estudo sempre envolve uma quantidade significativa de considerações e análises preliminares. Nas páginas restantes deste artigo buscarei expor as razões principais da escolha dos Fundos de Pensão no Brasil como objeto privilegiado de estudo para a compreensão da Administração Política.

Os fundos de pensão no Brasil

O sistema previdenciário do Brasil é composto pelo regime geral do INSS que atende a generalidade dos trabalhadores, os regimes próprios dos servidores públicos que existem em nível federal, estadual e parte dos municípios, e por fim a previdência complementar que funciona de maneira independente do regime geral e dos servidores públicos, podendo ser constituído apenas pelos trabalhadores ou em colaboração com o empregador. A previdência complementar entre os benefícios mais comuns oferece a aposentadoria por tempo de contribuição, por invalidez e pensão por morte.

Dentro da previdência complementar é que atuam os fundos de pensão, que tanto podem ser os abertos, dos quais qualquer trabalhador ou autônomo pode participar, desde que pague sua quota, e os fechados, que são voltados a grupos específicos com vínculos empregatícios ou associativos (sendo estes o foco da pesquisa). A capitalização pode ocorrer com a quotização individual de cada trabalhador, ou também com a colaboração do empregador.

Apesar de formas associativas visando a proteção previdenciária do trabalhador serem um fenômeno bastante antigo, remontando ao século XVI, historicamente a origem da atual estrutura dos fundos de pensão brasileiros data dos anos 70, quando são criados pelo Governo Federal para complementar o INPS, partindo notadamente das empresas estatais para progressivamente ampliar-se para algumas das maiores empresas privadas do país.

Assim, uma primeira constatação é que os fundos de pensão foram criados pelo Estado, geridos por este ou por administradores indicados pelas empresas; inicialmente não foi criado e gerido pelos próprios trabalhadores ou por seus representantes. Sucessivas mudanças ocorrem nos anos 70 e 80, e o grande volume de recursos administrados e portanto o significativo poder financeiro que apresenta nos anos 90 os torna alvo de disputa, tanto dos outros agentes financeiros quanto das lideranças sindicais.

Em paralelo às investidas do assim chamado “mercado”, as lideranças sindicais também passam a demonstrar crescente interesse nos fundos, tentando fazer passar por natural a extensão do seu mandato de representação trabalhista da esfera sindical para a da previdência privada. O processo começa no setor dos bancários e vai se espalhando para outros: petroleiros, eletricitários, telefônicos etc.” (Roberto Grun. *O Nó dos Fundos de Pensão*, p. 7).

É a partir deste momento, quando as lideranças sindicais passam a disputar o controle sobre os fundos de pensão que estes passam a se constituir como objeto desta pesquisa.

Os fundos de pensão são os gestores do patrimônio gerado por contribuição de empregadores e trabalhadores, com a obrigação de fazê-los crescer com superávits sucessivos, de modo que amplie o estoque de recursos financeiros disponíveis para no futuro manter os benefícios pelos quais os trabalhadores pagaram durante sua vida econômica ativa. Assim, se tornam um dos mais importantes atores do capitalismo contemporâneo, pois são investidores com quantidades significativas de dinheiro obtido a custo zero, à procura de projetos rentáveis.

Os gestores dos fundos atuam de maneira profissional, com grande autonomia e qualificação técnica de sua direção executiva, igualando e muitas vezes superando a eficácia econômica de bancos e empresas financeiras tradicionais e líderes de mercado.

A literatura econômica, os diversos eventos e documentos oficiais das mais proeminentes instituições financeiras internacionais são incisivos na defesa das qualidades dos fundos de pensão para o desenvolvimento do capitalismo: seja como fornecedores de capital a custo baixo, formadores de poupança interna, socializando lucros, democratizando a propriedade, ampliando a governança corporativa, desonerando o orçamento público, etc. . .

Atualmente os fundos de pensão no Brasil têm um peso econômico extremamente importante segundo o *site* da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp); são 379 Fundos de Pensão movendo R\$ 336 bilhões de investimentos 6 milhões de ativos e dependentes. Em recursos financeiros disponíveis há uma clara concentração, na qual os quatorze maiores fundos de pensão do Brasil, dispõem juntos de R\$ 370 bilhões em recursos financeiros (50% do total do setor).¹⁰

¹⁰ <<http://www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php?id01=2643&lay=cid>>.

As fundações já pagaram aposentadorias e pensões na casa dos R\$ 8,1 bilhões em 2007, para quase 640 mil participantes assistidos. Os valores são aproximadamente cinco vezes superiores aos do INSS, segundo a Abrapp. O número de trabalhadores que contribuem com os fundos é superior a 2,6 milhões. . . se o patrimônio mantiver o avanço de 10% ao ano, como tem acontecido nos últimos 10 anos, o patrimônio dos fundos poderá representar 50% do PIB em 2020. Em países desenvolvidos, o montante de poupança previdenciária está na faixa dos 70% a 80% do PIB.¹¹

Obviamente estes não são dados desprezíveis, e são representantes dos trabalhadores que têm gerido estas massas colossais de recursos financeiros, ampliando-os progressivamente na aplicação de projetos rentáveis, e, por sua vez, tendo remuneração, benefícios, poder, em suma, condições concretas nas relações sociais de produção que os igualam a uma parte da elite financeira, o que no entender deste projeto, os torna uma fração da classe dominante, pois mesmo sem obter a propriedade jurídica formal exercem a propriedade real, calcando seu poder na exploração de outros trabalhadores, pois a rentabilidade financeira dos projetos e investimentos vem da exploração dos trabalhadores e realização da mais-valia no mercado.

Objeto: os cinco maiores fundos de pensão brasileiros

Objetivo geral: investigar a transformação de representantes dos trabalhadores em fração da classe dominante

Objetivos específicos:

- traçar o histórico, estratégias e táticas utilizadas pelos dirigentes sindicais para chegar a direção dos fundos de pensão,
- mapear a relação entre composição de classe e instrumentos de classe,
- analisar os limites no uso da forma jurídica de propriedade e concorrência intercapitalistas como referenciais para compreender composição da classe dominante, e
- analisar a relação entre os mecanismos e formas organizacionais de luta adotada pelos trabalhadores e a formação das direções políticas.

Justificativa

Esperamos poder contribuir com os que buscam uma superação do capitalismo, analisando nos fundos de pensão o que historicamente é um dos maiores fracassos dos trabalhadores em suas lutas, que é a incorpora-

¹¹ <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/09/12/ult1913u75744.jhtm> mp>.

ção de suas lideranças e instrumentos de luta nos marcos do capital, não apenas pela cooptação, mas sim pela emergência de “novos dominadores” do interior dos próprios processos de luta. Nas palavras de João Bernardo:

[. . .] desvendar a dialética social do capitalismo, que consiste na possibilidade de reforçar os mecanismos da exploração com elementos gerados no interior do próprio processo de luta contra a exploração (*Transnacionalização do Capital e Fragmentação dos Trabalhadores*, p. 4).

Academicamente uma contribuição desta pesquisa é o resgate dentro da Universidade de um conjunto de pensadores que têm sido esquecidos e marginalizados nos diversos estudos, apontando não apenas sua importância histórica, mas averiguando a atualidade ou não de suas idéias mediante o estudo de um fato contemporâneo significativo, contribuindo assim para a consolidação da Administração Política como campo do conhecimento.

Metodologia

Será realizada uma pesquisa histórica buscando localizar temporalmente quando os dirigentes sindicais começaram a pautar o controle sobre os fundos de pensão. Isto posto, buscaremos reconstruir esta trajetória histórica das lideranças sindicais nos fundos de pensão até o momento atual. Será privilegiada a análise da relação entre a “base e a direção”, o nível de autonomia dos gestores dos fundos de pensão sobre os trabalhadores, o relacionamento dessa direção com o Estado e partidos de esquerda, a disputa capitalista com as outras frações do capital financeiro. No aspecto econômico, a análise dos efeitos dos investimentos gerenciados pelos fundos de pensão sobre a classe trabalhadora, o impacto real dos benefícios previdenciários e as formas de remuneração dos dirigentes.

Num primeiro momento será realizada uma pesquisa bibliográfica exploratória, buscando no conhecimento científico disponível estudos que contribuam com os objetivos da pesquisa, em especial sobre o desenvolvimento histórico das lutas sindicais e dos fundos de pensão. Como fontes de informação primária serão utilizados os documentos oficiais dos sindicatos, fundos de pensão, órgãos públicos reguladores e estatísticas do setor. Por fim, serão realizadas entrevistas com lideranças sindicais, dirigentes dos fundos de pensão, trabalhadores que contribuem com os fundos, trabalhadores que recebem benefícios, dirigentes das empresas patrocinadoras, gestores de empresas financeiras concorrentes e gestores públicos dos

órgãos reguladores do setor. Obviamente este é um espectro amplo de possibilidades de entrevistas, as necessidades da pesquisa e possibilidades materiais que irão determinar quais serão efetivamente realizadas.

Referências

- BERNARDO, João. *Economia dos conflitos sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.
- . *Transnacionalização do capital e fragmentação dos trabalhadores*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- . *Democracia totalitária: teoria e prática de uma empresa soberana*. São Paulo: Cortez, 2001
- . *Capital, sindicatos, gestores*, São Paulo: Vértice, 1987
- CLEAVER, Harry. *Leitura política de O Capital*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- GRUN, Roberto. O “nó” dos fundos de pensão. *Novos estudos Cebrap*, n.º 73. São Paulo, nov. 2005.
- MAKHAYSKI, Jan Waclav. O socialismo de Estado. In: TRAGTENBERG, Maurício. *Marxismo heterodoxo*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- . A ciência socialista, nova religião dos intelectuais. In: TRAGTENBERG, Maurício. *Marxismo heterodoxo*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- . A conspiração operária. In: TRAGTENBERG, Maurício. *Marxismo heterodoxo*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- . A revolução operária. In: TRAGTENBERG, Maurício. *Marxismo heterodoxo*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- MARX, Karx & ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. S.P.: Martin Claret, 2005.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Guia do participante: acompanhe mais de perto seu fundo de pensão*. Brasília, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco. *Crítica a razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PINHEIRO, Ricardo Pena; PAIXÃO, Leonardo André & CHEDEAK, José Carlos. Regulação dos investimentos nos fundos de pensão: evolução histórica, tendências recentes e desafios regulatórios. *Revista de Previdência da Uerj/ Faculdade Direito/Ceped*, n.º 3, set. 2005.
- SOUZA, Paulo Ângelo Carvalho de. *Congresso dos Fundos de Pensão em BH: marco para Minas Gerais e uma agenda para o futuro*. Mensagem da Presidência. <www.apimecmg.com.br/artigos/611_Mensagem%20da%20Presidencia%20%20Jun%202007.pdf> acessado 10/10/2007 às 16h:55.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1997.
- . *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Cortez, 1989.
- . *Sobre educação, política e sindicalismo*. São Paulo: Cortez, 1982.
- . *Marxismo heterodoxo*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- TRONTI, Mario. *Processo de trabalho e estratégias de classe*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- . *Operários e capital*. Porto: Afrontamento, 1971.

A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA EA GESTÃO DO MODO DE PRODUÇÃO: *PROCESSOS GESTORIAIS, DA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DO TRABALHO À ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA*

RÔMULO CARVALHO CRISTALDO*
CLARA MARINHO PEREIRA**

PARA HAVER uma apreensão inicial ao se defrontar com o termo “administração política”, principalmente por conta do uso mais comum das duas palavras que o compõe: administração e política. A primeira, associada à alocação eficiente de recursos nos sistemas produtivos, e a segunda, com o processo institucional de governo dos Estados Nacionais, parecem tornar o conceito ligado à otimização do uso do poder — ou, até mesmo, à profissionalização da atuação nas esferas de representatividade política. Deve-se, desde já, afirmar que este não é o caso. A terminologia “administração política” diz respeito a um processo social concreto, para o qual se chama atenção como objeto de pesquisa principal da Administração enquanto campo disciplinar.

A nosso ver, a origem dessa discussão se funda na proposição do conceito marxiano de *modo de produção*. A exposição marxista sobre como o capitalismo se articula para se reproduzir enquanto sistema social dominante faz surgir uma dúvida intrigante: é possível analisar este modo de produção contemporaneamente dominante como um sistema gestorial complexo e abrangente? O professor Reginaldo Souza Santos, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), afirma que

* Graduando em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia (UFBA); bacharel em Administração, pela UFBA, pós-graduando em Metodologia e Didática do Ensino Superior pela Faculdade São Bento da Bahia. Pesquisador do grupo de pesquisa em Administração Política, da Escola de Administração da UFBA.

** Mestranda em Desenvolvimento Econômico, do Instituto de Economia da Unicamp; bacharela em Administração pela UFBA. Pesquisadora do grupo de pesquisa em Administração Política, da Escola de Administração da UFBA.

sim. E mais: existiria uma gestão sistêmica,¹ porque se propõe a manter um *statu quo*, e imanente² aos diversos modos de produção, um processo sócio-histórico, universal, que pode ser apreendido a partir de uma ampliação e remodelação do conceito de *administração política*. É como suporte à sua conceituação — e ligação à sua linha de pesquisa — que se elaborou este trabalho.

A proposta deste artigo é pôr em perspectiva a existência desta gestão imanente dos modos de produção, observando dimensões específicas — a produção material e a divisão internacional do trabalho —, ao longo da história, que permitam demonstrar a ocorrência da *administração política* enquanto processo real. Aqui se pretende fazê-la buscando identificar suas raízes concretas através da seguinte questão: *quais elementos na evolução do capitalismo que demonstram a existência de uma gestão imanente ao modo de produção?*

Para tentar responder esta indagação, pretende-se tomar como objetivo primário o de *analisar as transformações do modo de produção capitalista a partir das modificações gestoriais imanentes ao sistema produtivo*. Ao qual se acrescentam os seguintes objetivos secundários: (1) identificar formas de transformação da organização do trabalho, desde o final do século XIX até o último quartel do século XX, citando algumas das prin-

¹ Segundo Fernando Prestes Motta, uma leitura sistêmica da administração (e, conseqüentemente, da gestão) vê a organização como um sistema aberto, cujos elementos, os indivíduos, interagem entre si e com o ambiente de maneira complementar processando entradas (insumos) para produzir saídas (produtos) — “um sistema de conjuntos de papéis, mediante os quais as pessoas se mantêm inter-relacionadas” (Motta, 1996, p. 86). Essa corrente de pensamento enfatiza a adequação do indivíduo a um papel funcional que lhe é “natural”, proposto para reproduzir um padrão e manter a estabilidade do sistema, adaptando-se ao ambiente organizacional. Uma gestão sistêmica é um tipo de gerenciamento que naturaliza as relações dentro da firma, e que, ideologicamente, conduz a não-contestação da distribuição dos papéis individuais e a eliminação dos indivíduos que não se adaptem ao *statu quo*, considerados casos patológicos por não reproduzir os padrões de comportamento esperados. Quando se afirma aqui que a administração política do capitalismo é sistêmica, assume-se não que a administração deva procurar a sistemicidade, mas que o caráter reprodutivo dessa gestão imanente a este modo de produção específico busca sustentar um padrão social de relações de apresamento e subsumção do trabalho que lhe é característico, reproduzindo um discurso sistêmico.

² Ao propor o termo “imanente” se afirma que existem, permeados aos processos sociais de produção e reprodução da materialidade — ao modo de produção —, elementos gestoriais que se interpenetram nas relações sociais induzindo padrões complexos de relações e comportamento. É imanente pelo fato de que esses elementos se mantêm no substrato do processo social produtivo, ainda que se reproduza na grande maioria das unidades produtivas que se inserem no modo de produção capitalista, se movimentando e modificando de maneira quase imperceptível aos que se propõem a analisar tais fenômenos sem a devida atenção. Esta gestão imanente no capitalismo, porém, não é, a nosso ver, resultado do mero acaso, mas oriunda da articulação de interesses de classe a fim de reproduzir processos de acumulação e valorização da capital.

cipais mudanças na maneira como as firmas articulam a contratação do trabalho; (2) descrever a evolução histórica do capitalismo segundo a concepção de sistema-mundo integrado, destacando as principais mudanças no plano da divisão internacional do trabalho e das relações e articulações interestatais; (3) explicar o conceito de *administração política* a partir desses elementos.

O artigo, então, divide-se em quatro partes. A primeira faz uma breve explanação acerca das premissas conceituais que foram tomadas como fundamentos teóricos para a pesquisa. As Seções 2 e 3 tratam de reconstruir a evolução do modo de produção capitalista a partir das categorias de análise propostas na primeira seção — a segunda o faz a partir da organização da produção e a terceira a partir da dinâmica da divisão internacional do trabalho. A Seção 4 pretende, à luz dos elementos anteriores, ressignificar o conceito de *administração política*. Por fim, levantam-se questões que se impõem por conta do caráter embrionário da proposta de pesquisa.

1. Premissas para consideração da *Administração Política* enquanto processo real e fundamento para um campo disciplinar

Se existem processos de gestão nos modos de produção, o que fazer para apreendê-los? Poderíamos afirmar, desde o princípio da pesquisa, que a administração é uma ciência, com um objeto definido e leis próprias que podem ser observadas. Entretanto, se optássemos por essa noção de ciência, definindo *a priori* pela *gestão* ou *organização* como vértice central da pesquisa, faríamos uma investigação no mínimo vulgar. Deixaríamos de apreender, justamente, a totalidade que desejamos ressaltar: a gestão sistêmica de um dado modo de produção, isto é, do como fazer, dos processos, dos meios que asseguram a consecução das finalidades colocadas no espaço societário.

Por onde começar, então? Admitimos, primeiro, que a sobrevivência dos seres humanos se faz a partir do intercâmbio constante e conscientemente realizado desses com a natureza e entre si mesmos. O conjunto de atividades associadas a este objetivo fundamental de produção e reprodução da vida implica o estabelecimento de relações sociais que, associadas aos instrumentos e às técnicas de trabalho necessárias à sua consecução, constituem um sistema de produção e intercâmbio, historicamente mutável

e progressivamente complexo, apreendido no conceito marxiano de modo de produção³ (Antunes, 2006, cap. 1).

E, em segundo lugar, admitimos que a apreensão da totalidade dos processos gestoriais presentes nos modos de produção deve evidenciar suas histórias e substratos materiais; suas coerências e contradições; suas possibilidades de reprodução e ruptura; suas nuances políticas, sociológicas, antropológicas e comportamentais implicadas. Dito de outro modo, uma abordagem real das organizações e da gestão transcende a separação rígida entre as ciências humanas, mas deve atender a um propósito essencial, a saber: descrever e analisar o “como fazer” da sociedade.

As duas premissas nos comprometeram a orientar a pesquisa para a construção de um conhecimento em administração em oposição ao hegemônico, que se apresenta: ideológico, manipulador, prescritivo, produtivista, meritocrático, entre outros adjetivos. Buscamos a todo o tempo ressaltar a história e a dinâmica das organizações e da gestão, analisá-las, criticá-las.

E para estudar a gestão sistêmica e imanente dos modos de produção de fato, partimos de tradições e categorias analíticas já consolidadas que pudessem caracterizá-la lógica e historicamente e que pudessem evidenciar mudanças aparentes dentro de um mesmo modo de produção ou alterações substantivas para outro ordenamento social. A partir daí poderíamos construir as nossas próprias categorias analíticas. Logo, no decorrer dos meses que se antecederam a este primeiro trabalho, estudou-se, a partir da contribuição de inúmeros autores: a organização e a gestão do trabalho na unidade produtiva capitalista; a organização e a gestão material e político-estratégica do modo de produção capitalista; as relações sociais de distribuição capitalistas, segundo o antagonismo de classes. Enfim, é um primeiro resultado desse esforço que se apresenta a partir de agora.

³ Modo de produção é um conceito abstrato que tenta sintetizar e localizar historicamente uma relação social concreta: como os homens se organizam para garantir sua reprodução material, os meios de sua sobrevivência. Marilena Chauí afirma que “o conceito de modo de produção esclarece uma distinção que opera no tratamento dado por Marx à história: a distinção entre *devenir* e *desenvolvimento*. O *devenir* é a sucessão temporal dos modos de produção ou o movimento pelo qual os pressupostos de um novo modo de produção são condições sociais que foram postas pelo modo de produção anterior e serão repostas pelo o novo modo. O *desenvolvimento* é o movimento interno de um modo de produção para repor seu pressuposto, transformando-o em algo posto; refere-se, portanto, a uma forma histórica particular, ou melhor, é a história particular de um modo de produção, cujo desenvolvimento é dito completo quando o sistema tem a capacidade para repor internamente e por inteiro o seu pressuposto” (Chauí, 2007, p. 2).

2. A organização do trabalho e a unidade produtiva no capitalismo

A expropriação dos meios de produção, associada à organização hierárquica da produção — que se origina e é reforçada pela separação entre concepção e execução do processo de trabalho —, é o elemento fundante da divisão capitalista do trabalho e, por conseqüência, da moderna empresa e sua administração. O foco será no surgimento da formalização do taylorismo-fordismo, e sua conseqüente empresa multidivisional, e a posterior passagem para o toyotismo — processos sociais característicos que Giovanni Arrighi (1996) chamou de “o longo século XX”.

A adoção da divisão capitalista do trabalho permitiu ao empresário um papel essencial no processo produtivo: a coordenação;⁴ combinando os esforços separados dos seus trabalhadores alienados, só ele se fez capaz de obter um produto mercante.⁵ Dito de outro modo, aquela lhe garantiu o poder de definir o que, quanto e *como* produzir (para acumular). A esse conjunto de atividades de comando aí originadas, guarde-se, chamamos de *gerência* (Marglin, 2001).

Impulsionada a partir da “ineficácia econômica” do *putting-out system* — em que o operário podia controlar o ritmo e o tempo dedicado ao trabalho; “trabalhando com lâ [...], podia substituir a boa por inferior, ou esconder imperfeição durante a fiação, ou moldar a lâ para fazer mais pesada”.⁶ —, a divisão capitalista do trabalho concebeu a fábrica (Heaton, apud Marglin, 2001, p. 67). Para o empresário, ela oferecia a concentração física da força de trabalho e um sistema de disciplina e fiscalização impossível para o sistema anterior (Heaton, apud Marglin, 2001, p. 57):

Disciplinar a força de trabalho significava que se aumentavam as quantidades produzidas, pelo aumento do trabalho fornecido, enquanto a produtividade do trabalho permanecia a mesma. A fiscalização

⁴ “Todo trabalho diretamente social ou coletivo, executado em grande escala, exige, com maior ou menor intensidade, uma direção que harmonize as atividades individuais e preencha as funções gerais ligadas ao movimento de todo organismo produtivo, que difere do movimento de seus órgãos isoladamente considerados [...]. Essa função de dirigir, superintender e mediar, assume-a logo o capital logo que o trabalho a ele subordinado se torna cooperativo” (Marx, 2006, v. 1, p. 384).

⁵ “Não é porque era o único capaz de combinar o trabalho dos operários que o capitalista pôde enriquecer à custa deles; mas, pelo contrário, porque ele mesmo os tinha levado à incapacidade de exercer a função que queria para si” (Marglin, 2001, p. 49).

⁶ Ineficácia econômica do ponto de vista do capitalista, obviamente.

da mão-de-obra — na medida em que não se confundia com a disciplina — simplesmente reduzia o salário real: fazendo cessar os desvios de mercadoria e outras formas de fraudes modificava-se a divisão do bolo, em favor dos capitalistas. No modelo concorrencial é impossível melhorar a posição de um indivíduo ou de um grupo, à custa dos outros. Mas a história das relações patrões-operários no *putting-out system* desmente o modelo concorrencial. O desvio de mercadorias e as outras formas de fraude eram pequenas manifestações de um “poder compensador”. A fábrica pôs um fim definitivo, ao mesmo tempo, à “desonestidade” e à “preguiça”. (Marglin, 2001, pp.68-9).

Colocada a força de trabalho sob controle, foi possível introduzir as máquinas de alto preço típicas da grande indústria:

[. . .] é falso atribuir importância primordial ao crescimento do capital fixo, aos custos elevados dos meios de produção, para explicar a proletarização da força de trabalho [. . .] De fato, a transformação do produtor independente em trabalhador assalariado aconteceu antes das máquinas se tornarem dispendiosas. Foi uma consequência direta da especialização do homem nas tarefas parceladas características do *putting-out system*. O capital desempenhava um papel nesse sistema, é claro. No fim das contas, o *putter-outer* já era um “capitalista”. Mas as máquinas, no *putting-out system* eram primitivas; o capital *fixo* era sem importância. O capital fornecido pelo fabricante consistia sobretudo em capital circulante — estoque de bens em curso de fabricação — e em adiantamentos de salário (Marglin, 2001, p. 55, grifos do autor).

Apresentada a gênese da organização do trabalho e da unidade produtiva dos nossos tempos, pode-se, agora, discutir o desenvolvimento de ambos, ao longo do século XX.

O taylorismo-fordismo e a grande empresa multidivisional

A concentração e a centralização de capitais iniciada no final do século XIX permitiram o surgimento de grandes unidades produtivas em ramos de atividade como siderurgia, química básica, automóveis etc. Aumentada esta escala de operações, *como* organizar o processo produtivo e

as atividades de assessoria que o viabilizam? Os pioneiros mais conhecidos dessa empreitada foram os engenheiros Frederic Taylor⁷ e Henry Fayol, respectivamente.

Frederic Taylor iniciou os seus trabalhos em 1878, aos vinte e dois anos, na Midvale Steel Company, uma das companhias siderúrgicas mais avançadas dos Estados Unidos. Foi rapidamente promovido de operário a chefe de turma, quando começou a se "preocupar" com a racionalização dos processos de trabalho, remuneração e saúde dos empregados:

A eliminação da cera, e das várias causas do trabalho retardado, desceria tanto o custo da produção que ampliaria o nosso mercado interno e externo, de modo que poderíamos competir com nossos rivais. Remover-se-ia uma das principais causas de nossas dificuldades sociais, por falta de emprego e por pobreza; teríamos também uma ação mais permanente decisiva sobre esses infortúnios do que os remédios usados, até agora, para combatê-los. Assegurar-se-iam salários mais elevados, menos horas de serviço diário e melhores condições de trabalho e habitação (Taylor, 1980, p. 33).

Ele prossegue:

Para cada indivíduo que trabalha demais, há cem deles que, intencionalmente, todos os dias de sua vida trabalham menos — muito menos do que deviam — e que, deste modo, estão colaborando, deliberadamente para criar condições que são conseqüências inevitáveis dos baixos salários. E, dificilmente, alguma voz se levanta para combater esse mal. Como engenheiros e administradores, nós conhecemos mais de perto esses fatos que quaisquer outros e estamos mais bem aparelhados para dirigir um movimento contra as idéias falsas, esclarecendo não só os trabalhadores, como todos os cidadãos a respeito da verdade. E apesar disso nada fizemos nesse sentido (Taylor, 1980, p. 35).

Talvez não fosse necessária tanta dissimulação para tentar retirar o controle, nunca inteiramente desaparecido, das decisões tomadas no curso

⁷ Entre os seus precursores estão Andrew Ure e Charles Babbage.

do trabalho pelos trabalhadores. É essa “fatalidade” que faz com que Taylor afirme a necessidade e a importância da gerência no controle do processo de trabalho (Braverman, 1979).

Segundo Braverman (1979), é possível sintetizar as propostas de gerência de Taylor em três princípios:

> *Dissociação do processo de trabalho das especialidades dos trabalhadores* — “O administrador assume [. . .] o cargo de reunir todo o conhecimento tradicional que no passado foi possuído pelos trabalhadores e ainda de classificar, tabular e reduzir esse conhecimento a regras, leis e fórmulas [. . .]” (Taylor, apud Braverman, 1979, p. 103). Nas palavras de Braverman: “O processo do trabalho deve ser independente do ofício, da tradição e do conhecimento dos trabalhadores” e depender inteiramente das “políticas gerenciais” (Braverman, 1979, p. 103).

> *Separação de concepção e execução* — “Todo possível trabalho cerebral deve ser banido da oficina e centrado no departamento de planejamento ou projeto [. . .]” (Taylor, apud Braverman, 1979, p. 103).

> *Utilização do monopólio do conhecimento para controlar cada fase do processo produtivo para controlar cada fase do processo de trabalho e seu modo de execução* — disso decorre que com “o crescente caráter científico da maioria dos processos, que aumentaram em complexidade enquanto ao trabalhador não era permitido partilhar desse crescimento, ficou cada vez mais difícil para os trabalhadores compreender os processos nos quais atuavam” (Braverman, 1979, pp. 108-9).

E os princípios “científicos” da gerência proposta por Taylor passaram a ser adotados ao redor do mundo, qualquer que fosse o desenvolvimento tecnológico das empresas. Quem “melhor” o aperfeiçoou foi Henry Ford, empresário americano do setor automobilístico. Estaria então consolidado o paradigma de produção dominante até a década de 70 do século XX, o taylorismo-fordismo.

A inovação de Ford consistiu em impulsionar a produção em massa pela introdução da “completa e consistente intercambialidade das peças”, que permitiu o surgimento de produtos inteiramente padronizados, e a linha de montagem de fluxo contínuo, que permitiu a redução do ciclo médio de tarefa e a ampliação da divisão do trabalho, o aumento da produção diária e a intensificação da jornada de trabalho (Womack; Ross, 1992).

O aumento da escala de operações e da rivalidade intercapitalista trazia outros problemas além da organização do processo produtivo: como

a empresa deve organizar-se para realizar a mercadoria? Dito de outra forma: como organizar as atividades de assessoria ao processo de acumulação produtiva? Henry Fayol tentou equacioná-las.

Para tanto, Fayol propôs estabelecer os elementos e princípios gerais da administração. Os primeiros são “*prever, organizar, comandar, coordenar e controlar*” (Fayol, 1981, p. 26) e os elementos são “*a divisão do trabalho, a autoridade e a responsabilidade, a disciplina, a unidade de comando, a unidade de direção, a subordinação do interesse particular ao interesse geral, a remuneração do pessoal, a centralização, a hierarquia, a ordem, a equidade, a estabilidade do pessoal, a iniciativa e a união do pessoal*” (Fayol, 1981, p. 44).

Fayol também indicou quais deveriam ser as funções da empresa: técnicas, comerciais, financeiras, de segurança e de contabilidade, organizadas em departamentos segundo os princípios supracitados (Fayol, 1981). Suas idéias — orientadas “pela necessidade de construir uma arquitetura de coordenação e controle que contivesse a descontinuidade e o conflito inevitáveis causados pelo comportamento «informal»” (Reed, 1999) —, associadas ao desenvolvimento dos trustes — que investiram pesadamente em economias de escala e de escopo, *marketing*, distribuição e grandes hierarquias gerenciais (Chandler, 1998) —, elaboraram a face da grande empresa no século XX. São suas características: integração vertical da firma (controle, do fornecimento à distribuição) e estratégia de longo prazo; diversificação da produção, divisões internas descentralizadas e expansionismo geográfico; estrutura de produção baseada em grandes lotes de matérias-primas; planejamento da produção, conformado por previsão, constituição de estoques de produtos em processo e finalizados e minimização dos custos, entre outras características (Chandler, 1998).

O que é importante reter da investigação do pensamento de Fayol é que ele deu origem a uma corrente de autores cuja principal preocupação é dotar as empresas de “capacidade administrativa”, por meio de técnicas e metodologias que potencializem as decisões operacionais e estratégicas tomadas pelas hierarquias de gestores. Às técnicas e metodologias dessa natureza chamamos de *management*.

Gurgel (2003) argumenta que o modelo taylorista-fordista se consolidou quando, associado à (1) macroeconomia keynesiana, ao (2) estado do bem-estar social oriundo das experiências dos países escandinavos — erroneamente confundido com a proposta de Keynes —, e ao (3) modelo

burocrático de organização, liderou o que Hobsbawm chamou de “era de ouro” do capitalismo nos vinte e cinco anos imediatamente posteriores à grande guerra (Hobsbawm, 2002). Foi essa relação sistêmica, reacionária à possibilidade socialista, que envolveu reformulações no campo da economia política, do papel do Estado, e da própria firma — que se tornou transnacional sob a égide americana — orquestrando a administração política que emergiu da crise capitalista de 1929 para salvar o modo de produção da bancarrota.

O toyotismo e a empresa enxuta-flexível

O excesso de capacidade e de produção fabril nas economias centrais do capitalismo provocaram baixas nas taxas de acumulação de capital, que, por sua vez, implicaram: índices baixos de crescimento da produção e da produtividade; percentuais baixos de aumento salarial; desemprego crescente; baixas taxas de investimento (Brenner, apud Antunes, 2006, pp. 30-1). Como resposta à crise — que se interava com a ofensiva dos trabalhadores, entre o fim da década de 60 e início da década de 70⁸ —, o capital reorganizou-se e iniciou um “intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores” (Antunes, 2006, p. 31). *Transformavam-se então, a gerência, o management e a administração política do capitalismo em sua aparência imediata.*⁹

⁸ “O boicote e a resistência ao trabalho despótico, taylorizado e fordizado assumiam modos diferenciados. Desde as formas individualizadas do absenteísmo, da fuga do trabalho, do *turnover* da busca da condição de trabalho não-operário, até às formas coletivas de ação visando a conquista do poder sobre o processo de trabalho, por meio de greves parciais, operações de zelo (marcados pelo «cuidado» especial com o maquinário, que diminuía o tempo/ritmo de produção), contestações da divisão hierárquica do trabalho e do despotismo fabril emanado pelos quadros da gerência, formação de conselhos, propostas de controle autogestórias, chegando inclusive à recusa do controle do capital e à defesa do controle social da produção e do poder operário” (Birh, apud Antunes, 2006, p. 42). Entretanto, como argumenta Antunes, as ações dos trabalhadores não conseguiram “se converter num projeto societal hegemônico contrário ao capital” nem conseguiram consolidar “formas de organização alternativas, capazes de se contrapor aos sindicatos e aos partidos tradicionais”. Enfim, “as forças do capital conseguiram reorganizar-se” (Antunes, op. cit., p. 44).

⁹ Porém, é preciso lembrar, como afirma Manuel Castells, que o toyotismo, enquanto sistema de produção flexível, que tentou contestar o sistema taylorista-fordista, surge como uma alternativa dentre muitas para substituir o modelo anterior. Este autor cita ainda inúmeras outras formas de flexibilização, como os arranjos em rede, as alianças corporativas estratégicas, as redes em redes, etc. (Castells, 1999). Aqui se optou por escolher este modelo, pois, a nosso ver, o próprio oriente onde surge o toyotismo tenta, também, se impor enquanto alternativa política à hegemonia norte-americana, como conjectura Giovanni Arrighi (Arrighi, 1996), operando através de um modelo de administração política diferenciado. Contudo, neste artigo não trataremos destas questões da contestação asiática sobre a hegemonia da administração política estadunidense com os pormenores que ela merece, deixando mais esta avenida aberta para a pesquisa posterior.

Entre os diversos princípios perseguidos pelas empresas, desde os anos 70, a partir da organização da produção da Toyota, e que repercutiram nas dimensões logo acima, citamos:

- > Produção adaptada às diferentes exigências e variações da demanda.
- > Trabalho em equipe, com multivariabilidade de funções: processo de trabalho flexível, que possibilita ao operário operar simultaneamente várias máquinas (também com redefinição do leiaute); “desenvolvimento” da força de trabalho — transferência de responsabilidades para o trabalhador; intensificação do ritmo de produção.
- > Maior aproveitamento possível do tempo de produção: redução do *set-up* (tempo de adaptação da máquina para produção de um outro produto) e do tempo de fabricação; manutenção preventiva.
- > Estoque mínimo: redução do capital de giro.
- > Estrutura horizontalizada: a partir da especialização da produção (foco nos componentes essenciais que garantem vantagens competitivas sustentáveis e possuem alto valor agregado), da terceirização (o oposto desse último aspecto) e da redução dos níveis hierárquicos (novamente as equipes com multivariabilidade de funções).
- > Círculos de controle da qualidade: produção com defeitos mínimos; discussão entre grupos de trabalhadores com vistas a melhorar a produtividade (apropriação do *savoir-faire*).
- > Adoção de (alta) tecnologia de informação e comunicação (Antunes, 2006).

Modificada a organização da empresa e do processo de trabalho, ela se torna mais ágil em atender o mercado e na adaptação às mudanças tecnológicas. Em seu rastro, o Estado reestrutura-se numa perspectiva liberal-conservadora (privatizações, desregulamentações) e “moderniza” sua burocracia. Para a classe trabalhadora, os resultados foram intensificação do trabalho, aumento do desemprego (por causa do aumento da composição orgânica do capital) e do subemprego (aumento de horas trabalhadas sem correspondente elevação dos salários ou não-acesso aos direitos sociais vinculados ao trabalho). Enfim, permanece a gestão sistêmica do capital, ora reproduzida de outras formas.

3. As articulações transformacionais do capital e os padrões organizacionais inerentes ao capitalismo

O desenrolar histórico do capitalismo pode ser visto também a partir da gestão resultante da interação entre as nações e o capital, em busca da acumulação e da reprodução das condições que a garantem.

Segundo Giovanni Arrighi (1996), observam-se sucessões de centros hegemônicos de poder capazes de dominar a economia mundial e ditar as regras de transação globais. Arrighi divide a história do capitalismo em séculos longos — os ciclos de acumulação — denominados de acordo com a nação hegemônica de cada período. Há, sob sua ótica, um ciclo genovês, um holandês, um inglês e, finalmente, um americano, que se mantém na atualidade.

Cada ciclo se formou sobre uma relação específica e diferenciada entre o poder político instituído e o poder econômico. A gênese do capital genovês, que coincidiu com o ocaso do modo de produção feudal, só se tornou possível por conta da associação entre mercadores italianos e o poder político-militar espanhol; os Países Baixos, que contestaram a hegemonia genovesa, ascenderam incorporando os meios de violência para dentro da esfera de decisão da Companhia das Índias Orientais — que se confundia com o próprio Estado; e a Inglaterra, que superou o domínio flamenco, o fez por meio do Estado nacional moderno e, no limiar de seu poder, por meio do imperialismo moderno. No século XX, o imperialismo inglês foi contestado por uma nova forma de articulação político-econômica — que se mantém até então — orientada pelos Estados Unidos da América. Sua unidade de produção/valorização¹⁰ é a firma transnacional.

Embora tenha surgido sob influência do Estado nacional liberal inglês em meados do século XIX, a firma transnacional se consolidou como instituição dominante no pós-guerra do século XX, quando recebeu o suporte institucional para o seu desenvolvimento pleno por meio de um Estado que, nos países centrais do capitalismo, ora financiou a acumulação de capital, ora financiou a reprodução da força de trabalho por meio dos gastos sociais.¹¹

¹⁰ Uma unidade de produção não deve ser confundida com o modo de produção, visto que o segundo é a forma de produzir associada às estruturas que dele advém; e a unidade de produção é onde se dá e como se organiza o processo de transformação e elaboração dos bens que a sociedade demanda. A unidade de produção só se torna também uma unidade de valorização no modo de produção capitalista, pois que será usada para que o capital, a partir da apropriação de um excedente de valor criado pelo trabalho, se valorize e multiplique.

¹¹ Entre as formas de financiamento da reprodução da força de trabalho típicas do *Welfare State*, Francisco de Oliveira (1988) enumera: “a medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário família) e, no extremo desse espectro, subsídios para o lazer, favorecendo desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo” (Oliveira, 1988, p. 8); e entre as formas de financiamento para a acumulação, ele afirma que “inclui desde os recursos para ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através

Extraíndo determinações a partir das especificidades históricas, Arrighi afirma que os ciclos sistêmicos de acumulação se caracterizam por: (1) uma dependência do capital em criar raízes de associação política que lhe permitam a melhor estrutura para a acumulação – associação esta sempre dinâmica, pois outras nações contestam os centros hegemônicos a fim de atrair o capital para dentro da sua esfera de influência; (2) a cada sucessão hegemônica, a mais recente se consolida sobre bases mais amplas que a anterior, oferecendo uma nova estrutura de Estado e uma nova forma de organização produtiva.

O autor entende que o modo de produção capitalista se consolidou não a partir de conjuntos econômicos nacionais isolados, mas como um sistema-mundo articulado que se retro-alimenta em busca de novas e melhores formas de acumulação.¹² E, mais, demonstra que cada ciclo sistêmico de acumulação encerra uma determinada lógica que orienta a produção e a distribuição. Dessa concepção, dá-se um passo adiante: defende-se aqui que para cada novo ciclo sistêmico de acumulação do modo de produção capitalista há, igualmente, alterações na forma de organização e gerenciamento das relações sociais de produção e distribuição da riqueza, do chão de fábrica ao sistema-mundo; ou, nos termos da pesquisa que buscamos desenvolver, *a cada padrão de acumulação do capital corresponde uma gestão característica, chamada aqui de administração política.*

Então, a partir dessa abstração, e concordando com a argumentação do referido autor de que as formas de interação entre a organização produtiva

dos juros subsidiados para setores de ponta, toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (as indústrias e os gastos em armamentos), sustenta a agricultura (os financiamentos dos excedentes agrícolas dos Estados Unidos e a chamada «Europa Verde» da CEE), e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de empresas estatais como *blue chips*, intervém na circulação monetária de excedentes pelo *open market*, mantém a valorização dos capitais pela dívida pública etc.” (Ibidem, pp. 8-9). CEE significava Comunidade Econômica Européia, gérmen da atual União Européia. Grifos do autor. Aqui, acreditamos, o pensamento de Francisco de Oliveira só enriquece a argumentação desenvolvida a partir dos argumentos de Arrighi.

¹² Na concepção de Arrighi, a expansão material do sistema-mundo é análoga à expansão do capital individual: se para o capitalista, o estoque inicial (*D*) transforma-se em mercadoria (*M*) a fim de valorizar-se e depois se verte novamente em capital a um valor maior (*D'*), no sistema-mundo o capital agregado alterna fases de expansão material, com fases de expansão financeira, tornando-se novamente dinheiro *MD'*. Essa seqüência de eventos coincide respectivamente com a ascensão, apogeu e ocaso de centros políticos mundialmente hegemônicos. Daí, o autor conclui que o capital necessita manipular as esferas de decisões políticas a fim de encontrar as melhores condições para valorização; a construção dessas condições necessárias para acumulação perpassa tanto a implementação e manutenção de uma modelagem econômica, como o controle social a ser exercido de modo que medeie os conflitos e minimize os efeitos das antinomias estruturais do modo de produção (Arrighi, 1996).

e a política evoluíram através da: (1) sucessiva incorporação de estruturas de custo para o âmbito da unidade de produção/valorização; (2) alternância entre menor e maior regulação através da estrutura do Estado; (3) uma outra alternância entre maior ou menor complexidade da unidade de produção/valorização, em que essas alternâncias têm correlação direta, é possível sugerir uma esquematização, tal como no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1. Os ciclos sistêmicos de acumulação, o tamanho da unidade de acumulação junto à estrutura de custos incorporados, a subordinação do trabalho, e a configuração da organização política

Ciclo hegemônico	Unidade de produção/valorização	Custos incorporados	Divisão social do trabalho				Configuração do Estado (administração política do capital)
			Proprietário dos meios de produção (PMP)	Proprietário dos bens resultantes do trabalho (PBRT)	Organização do trabalho (OT)	Distribuição da mercadoria (D)	
Genovês	Empresa comercial de pequeno porte — menor complexidade	—	Trabalhador	Trabalhador	Simplificada, não-hierarquizada e flexível	Descentralizada	Cidades-Estado liberais
Holandês	Empresa monopolista de alcance mundial — maior complexidade	Custos de proteção	Trabalhador	Trabalhador	Simplificada, não-hierarquizada e flexível	Monopolizada	A firma se confunde com o Estado
Inglês	Empresa individual — menor complexidade	Custos de produção	Empreendedor capitalista	Empreendedor capitalista	Complexificada, hierarquizada e inflexível	Descentralizada, mas garantida pelo Estado	Estado liberal burguês
Americano	Multinacional — maior complexidade	Custos de transação	Empreendedor capitalista	Empreendedor capitalista	Supercomplexificada, hierarquizada, mas flexível	Monopolizada	Estado providência

A partir de Arrighi (1996).

Para Arrighi, as principais diferenças entre cada ciclo hegemônico estão: (1) na configuração da divisão social do trabalho; (2) na superestrutura de manutenção do *statu quo*; e (3) na configuração da unidade de produção/valorização. Vejamos:

Durante o ciclo genovês, no qual o capitalismo era essencialmente comercial, o trabalho detinha autonomia produtiva, no aspecto da distribuição, há de se considerar que a produção estava fora dos domínios dos

capitalistas italianos. Os capitalistas mantinham-se acumulando, mediante ganhos de comércio entre os centros produtores e os centros consumidores da Europa.

No ciclo holandês a principal mudança ocorreu no âmbito da distribuição da mercadoria, que, por meio das companhias de comércio, passou a ser monopolizada pelo capital. Esse também incorporou os custos de proteção ao seu empreendimento, isto é, à defesa militar de suas posições. Isso só se fez possível pela imbricação entre os objetivos do Estado e das companhias.

O ciclo inglês se fez pela subsunção do trabalho ao capital — ou seja, a incorporação dos custos de produção e retirada da autonomia do trabalho. A firma de então se tornou individual, mantida por um empreendedor capitalista cuja principal preocupação era construir uma hierarquia de trabalho que melhor permitisse controlar a formação de mais-valia. A organização política inglesa já se configurava como Estado burguês liberal, pautado no sistema representativo.

O ciclo americano rompeu a estrutura minimalista da firma, em virtude dos movimentos mais amplos de concentração e centralização de capitais. Aquela se torna uma *holding*, que administra atividades econômicas diversas através de complexas hierarquias de trabalho. Sua acumulação produtiva potencializou-se por meio do *Estado Providência*, e a acumulação financeira, mais recente, por meio da desregulamentação dos mercados de capitais.

Disso desprende-se que, no desenvolvimento do modo de produção capitalista, a unidade de produção e valorização se modifica assim como a superestrutura política que lhe oferece suporte. Porém, essa é uma modificação apenas superficial: como o objetivo de acumulação de riquezas tem se mantido secularmente, por meio do domínio burguês, as diversas formas de organização e gestão econômica socialmente estabelecidas foram ou são metamorfoses temporárias de uma *administração política* fundamental.

Assim sendo, se de um lado rivalizam-se para criar e assegurar a capacidade política de absorver parcelas maiores dos excedentes produzidos no sistema-mundo, do outro lado os capitais coadunam-se para extrair o máximo de riqueza, ora através dos sistemas de organização da força produtiva, ora da valorização fictícia.

Retomemos a história para o primeiro tipo de valorização: enquanto no ciclo holandês, o capital apenas subsumia formalmente o trabalho —

pois o excedente era extraído da circulação de mercadorias —, o ciclo inglês subsumiu-o de fato, através da divisão atomizada do trabalho, primeiro na manufatura e, depois, na grande indústria;¹³ a guerra da concorrência impôs sua generalização. No século XX, a unidade de produção/valorização levou a atomização a níveis extremos, através do taylorismo-fordismo; e depois passou ao toyotismo, em que o trabalho se tornou “relativamente” complexo e flexível — à custa de maior intensificação do trabalho e demissões em massa. Em complemento, e reafirmando o aventado no quadro acima: em correspondência aos ciclos sistêmicos de acumulação, os estados estruturaram-se de diferentes formas para viabilizar aos capitais individuais e/ou às nações condições mais favoráveis de concorrência no contexto das relações intercapitalistas.

Por fim, mais um argumento de Arrighi nos traz evidências empíricas da *administração política* e estimula nossa proposta de pesquisa: o autor mostra que o período de transição entre um ciclo hegemônico e outro é marcado por momentos, ao menos no plano internacional, de “caos sistêmico”: contestando a hegemonia do país dominante, os demais estados nacionais competem entre si na tentativa de trazer o capital para sua esfera de domínio. Por exemplo: ao passo que declinava o poder da *City* londrina (final do século XI e início do século XX), emergiam as praças financeiras de Berlim, Paris e Nova York. Rivais, a intensa concorrência entre seus capitais produtivos e financeiros materializou-se em uma disputa sistêmica de proporções mundiais (a Primeira Guerra), que levou os EUA e o seu capitalismo trustificado à hegemonia global, mais tarde contestado pelas formas de capitalismo organizado da Alemanha e do Japão. Tais fatos nos chamam atenção para estudar as propostas e trajetórias de organização e gestão dos diversos capitais que concorrem ou surgem nos períodos de contestação hegemônica e que posteriormente, sob uma dada hegemonia, são efetivadas ou abandonadas.

4. A ampliação do conceito de Administração Política e a reafirmação da Administração Profissional

Inicialmente, Santos & Ribeiro compreenderam a *administração política* como “[...] a forma pela qual a Estado se organiza e se estrutura para

¹³ O violento processo de parcelamento do trabalho no âmbito das unidades produtivas é especificamente analisado por Marx, nos capítulos 11, 12 e 13, do primeiro livro d’*O Capital* (Marx, 2006).

gerir o processo das relações sociais de produção (Santos & Ribeiro, 1993, p. 106)”.

Dez anos depois, na mesma trilha, Santos escreveu que a

[...] administração política [...] é senão o gerenciamento feito pelo Estado, nas suas relações com a sociedade, para edificar uma certa materialidade visando alcançar as finalidades, expressas no bem-estar de uma sociedade ou da humanidade. [...] a administração política é a concepção de um modelo de gestão das relações sociais que tem por objetivo garantir certo nível de bem-estar [...] (Santos, 2003, p. 33).

E Ribeiro interpretou da seguinte forma:

Segundo define o professor Reginaldo Santos (2001), nessas condições a Administração Política representa o (ou responde pelo) “modelo de gestão que leva à finalidade última da produção social”. [...] Desse modo, compreendemos 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, 2003, p. 97).

Em acordo ao argumentado nas seções anteriores, acreditou-se que se fazia necessária uma ampliação do conceito de *administração política* — que, nestes momentos iniciais, parecia perceber o caráter sistêmico da administração política capitalista, mas o reproduzia sem o identificar. Nas citações acima, vê-se que ele se circunscreve à administração pública e à idéia de uma materialidade e bem-estar planejados.

Porém, tal como visto até aqui, compreendemos 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. Trata-se de um processo concreto de sustentação de uma ordem, de execução do projeto de uma classe, mas que, sobremaneira, não está isento de conflito e de contradições, por ser, enfim, a ligadura social entre os individualizados agentes econômicos na trama do capitalismo.

Essa releitura abre espaço para afirmar que *o fundamento e a reprodução da administração política de um modo de produção estruturam-se, sobretudo, a partir de três dimensões que se influenciam mutuamente: no primeiro plano, a organização e a gestão (1.^a) do processo de trabalho e (2.^a) das suas unidades de produção; no segundo plano, e não menos importante, (3.^a) as relações e articulações, interesses e objetivos, mecanismos e instituições — entre as quais o Estado — elaboradas pelas classes presentes no espaço societário.*

Nos diferentes momentos históricos, as dimensões supracitadas conformaram propostas e formas históricas de *administração política* que, no limite, ora comprometeram-se com a manutenção do modo de produção, ora com sua ruptura ou reforma. Relacionadas a interesses específicos de classe, entre as propostas e formas históricas de *administração política* geradas no seio capitalismo, pode-se enumerar: a ordem liberal (da primeira Revolução Industrial até o *crash* da bolsa de Nova York de 1929); o comunismo “moderno” (cujo marco pode ser o *Manifesto Comunista* de Marx e Engels, de 1848) e o socialismo real (da Revolução Russa de 1917 ao fim da União Soviética, em 1991); a experiência do capitalismo regulado/organizado (de 1930, com as medidas “anti-Grande-Depressão”, passando pelo Estado-Providência, a 1979, quando do “choque Volcker”), também utopia da social-democracia, sobretudo européia; e a ordem neoliberal (do “choque Volcker” até então).

Entretanto, ainda que diferentes, as formas históricas de *administração política* no capitalismo jamais ameaçaram duas das leis desse modo de produção: a acumulação e a concorrência. Ora, se a despeito da mudança de aparência, mantém-se a *gestão sistêmica do capital*, quais são as dimensões que têm garantido sua longevidade até então?

Inúmeros estudos realizados no âmbito da Economia, da Sociologia e da Administração — alguns citados no presente ensaio — já apontaram a capacidade do capital de modificar as formas de produção, distribuição e articulação do poder ao longo da história: sua opção, por mais ou menos controle institucional, por uma organização mais flexível ou controlada do trabalho, entre outras. Nesses movimentos, novamente, o capital viabiliza e é transformado por um modelo de Estado correspondente, que garante estrutura para a sua reprodução ampliada. Daí interroga-se — como se manifesta a viabilização, a execução desses processos? Como apreender esse conjunto de ações que articula o tripé *capital, trabalho e Estado*, res-

ponsável por reproduzir cotidianamente a *administração política* no nível micro? O professor Reginaldo Souza Santos nos ofereceu o conceito de *administração profissional*:

[...] a administração profissional [...] está associada à dimensão da produção/organização da materialidade que vai levar à finalidade da sociedade [...], é responsável [...] por todas as etapas operativas do projeto da nação.¹⁴ Assim, a administração profissional compreende todos aqueles profissionais que direta ou indiretamente estão responsáveis pela execução do projeto da nação — aqui estamos falando do economista, do médico, do pedagogo, do filósofo, do arquiteto, do administrador, do engenheiro, pedreiro, carpinteiro, motorista, enfim, de todos profissionais requeridos na construção daquele projeto de sociedade (Santos, 2002, pp. 29-30).

Enfim, a *administração profissional* é tradução da *administração política* na empresa, no Estado, nas organizações da sociedade; *compreende o conjunto das formas de organização do processo de trabalho*; materializa-se mediante normas e procedimentos, socialmente generalizados ou não. São seus elementos constitutivos: *a gerência e o management* — as técnicas de gerenciamento.

É incorreto pensar que a *administração política* determine absolutamente a *administração profissional*: a relação entre elas é de reciprocidade; obviamente a *administração profissional* pressupõe a *administração política*, mas o desenvolvimento da segunda é sempre impulsionado pelo desenvolvimento da primeira. Exemplificando rasamente: tal como argumentado, a divisão parcelada do trabalho pressupôs a expropriação dos meios de produção dos trabalhadores e impulsionou a divisão hierárquica de funções; essa, por sua vez, associada à concentração de capitais, permitiu a adoção e disseminação do taylorismo-fordismo; e esse, ao permitir o consumo de massa, sustentou materialmente o Estado de Bem-Estar e o capitalismo regulado/organizado.

A *administração profissional* no capitalismo é subordinada à autoridade despótica do capital; e mesmo onde essa subordinação não acontece

¹⁴ Como já argumentamos anteriormente, a primeira conceituação de *administração política* associava-se à idéia de planejamento nacional feito pelo Estado; considerar aqui sua noção ampliada, mostrada anteriormente.

de fato, como no Estado ou nas organizações da sociedade civil, o isomorfismo é a tendência. Não por acaso, grande parte do corpo de conhecimentos e práticas até então consolidado sob o nome da *administração* designam-se a elevar o controle e a produtividade do trabalho.

Considerações finais

Como já visto, no âmbito do modo de produção capitalista — cuja finalidade é a apropriação crescente da riqueza social pela burguesia —, pode-se dizer que há uma *gestão imanente ou administração política “fundamental”*, que persegue a reprodução dos mecanismos básicos de exploração que o caracterizam, seja no plano da riqueza material ou da riqueza abstrata. Ela está ancorada, sobretudo, na manutenção do poder social e econômico daquela classe, o que inclui tensões entre a defesa dos seus interesses gerais e privados; e convergências e oposições desses interesses com o de outras classes. O principal instrumento de exercício do domínio burguês tem sido o Estado, mas a *administração política* não se resume a ele: há uma ampla gama de relações e articulações manifestas no espaço societário — através das ações das empresas e sindicatos, das instituições, dos consensos e dissensos macro e microeconômicos, por exemplo — que a conformam de distintas maneiras ao longo da história.

Então, ainda que aluda a um padrão na condução dos processos sociais de organização e gestão, a *administração política* — e a *administração profissional*, por conseqüência — incorporam em si as contradições da realidade social. É verdade que ambas contemplam majoritariamente os objetivos da classe hegemônica, mas suas “racionalidades organizacionais” não são absolutas: o porquê é muito simples — são fundadas em uma sociedade sob o antagonismo de classes.

Assim, podemos afirmar que os elementos concretos que apontam para a existência de um padrão de gestão imanente ao modo de produção estão resumidos na proposição de que: (1) as transformações do trabalho se realizaram, como foi visto na Seção 2, não de maneira aleatória, mas como resposta para a necessidade de maior flexibilidade ou controle sobre o trabalho — de maneira disseminada em todo o modo de produção capitalista no caso do taylorismo-fordismo, e de maneira localizada como no toyotismo, porém como fator determinante para a competitividade; (2) as mudanças de centros hegemônicos mundiais, segundo Arrighi, se deram através da disputa entre capitalistas e nações que propunham formas dife-

rentes de articulação dos fatores produtivos — o que interpretamos, aqui, como formas gerenciais diferentes, como variações dentro de uma mesma administração política capitalista.

Ao constatar-se que há, nas entranhas dos modos de produção, esta gestão imanente, abrem-se inúmeras indagações acerca das implicações que a inserção deste elemento traz sobre a compreensão dos processos sociais de produção e distribuição. Assim, sugerimos novos horizontes de pesquisa que podem analisar a realidade concreta do sistema produtivo, tais como:

> Através dos conceitos *administração política* e *administração profissional*, estudar o desenvolvimento capitalista nos mais diversos países, ao longo do tempo;

> Analisar as características, os determinantes e as estratégias de associação entre o poder político constituído — ou emergente — e o poder econômico, no plano nacional e internacional, quais suas relações e suas influências na dinâmica da acumulação;

> Estudar os papéis, os níveis de inserção e autonomia das classes sociais no curso da administração política, no nível nacional e sistêmico, suas contradições e interdependências.

Além dessas, imaginamos que inúmeras possibilidades de pesquisa podem emergir, a partir da proposta aqui exposta, denotando assim a fecundidade e a pertinência do conceito apresentado. Será o esforço de pesquisa — seja do grupo fundado na Escola de Administração da UFBA sob a liderança do professor Reginaldo Souza Santos, seja dos leitores “incomodados” — que lançará luz sobre estes elementos ainda pouco explicados, trazendo à tona toda a força da proposta.

Porém, deve-se, antes de tudo, fazer uma ressalva: não será pela instituição de elementos positivistas, nem do isolamento conceitual do debate, e muito menos da aplicação dos instrumentos da ciência social vulgar, que se poderá apreender completamente a *administração política*. Sua característica totalizante de processo social de organização e gestão exige um tratamento aberto, que transcenda a segregação científica e se formule como uma verdadeira teoria crítica da sociedade. Se essa preocupação não for observada, redundar-se-á no que tem sido pesquisado em administração — pobres pormenores acerca de como melhor explorar o trabalho.

Referências

- AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del capitalismo*. 5. ed. México D.F.: Siglo Veintiuno, 1991.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro-São Paulo: Contraponto-Unesp, 1996.
- BOYER, Robert. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.
- BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999 (vol. 1).
- CHANDLER, Alfred D. A lógica duradoura do sucesso industrial. In: MONTGOMERY, Cynthia A. & PORTER, Michael E. *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- CHAUÍ, Marilena. A história no pensamento de Marx. In: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier & GONZALEZ, Sabrina. *A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas*. 2007. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxispt/cap.5.doc>. Acesso em 5 nov. 2007.
- DENIS, Henri. *História do pensamento econômico*. Lisboa: Livros Horizonte, 1982.
- FAYOL, Henry. *Administração Industrial e Geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- FIORI, José Luís (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 3. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999.
- GURGEL, C. *A Gerência do Pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal*. São Paulo: Cortez, 2003.
- HOBBSBAWM, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- MARGLIN, Stephen A. Origem e funções do parcelamento das tarefas. In: GORZ, André. *Crítica da divisão do trabalho*. São Paulo: Martins Fontes, 2001, pp. 38-89.
- MARX, Karl. Classes sociais e bonapartismo. In: IANNI, Octávio (org.). *Marx: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1988, pp. 110-24.
- . *O capital: crítica da economia política* (livro I). Trad. Reginaldo Sant'Anna. 23. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 2 v.
- MOTTA, Fernando Prestes. *Teoria geral da administração: uma introdução*. 20. ed. São Paulo: Pioneira, 1996.
- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. In: *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 22, pp. 8-28, out. 1988.
- REED, Michael. Teorização Organizacional: um campo historicamente con-

- testado. In: CLEGG, S.; HARDY, C. & NORD, W. (org.). *Handbook de estudos organizacionais*. v. 1. São Paulo: Atlas, 1999.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisitando o conceito de administração política. *Revista de Administração Política*. Salvador-São Paulo, v. I, n.º 1, pp. 11-22, out. 2008.
- SANTOS, Reginaldo S. & RIBEIRO, Elizabeth M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública — RAP*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, pp. 102-35, out.-dez. 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. In: — (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2003, pp. 19-57.
- SANTOS, Reginaldo Souza (et al). Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva neoliberal. *Revista de Administração Pública — RAP*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, pp. 7-32, jan.-fev. 2004.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 2. v.
- TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- TAYLOR, Frederick W. *Princípios de administração científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- WOMACK, James P.; JONES, Daniel T. & ROOS, Daniel. *A máquina que mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DE RÔMULO ALMEIDA: PENSAR (E VIVER) O FUTURO

FERNANDO CARDOSO PEDRÃO*

Preâmbulo

A carta — de fato, um estudo — enviado pelo governador Antônio Balbino de Carvalho ao presidente Juscelino Kubitschek, intitulada *Participação da Bahia na Vida Nacional*, em 1956, foi o principal documento que marcou a formação das políticas regionais no Brasil, e o primeiro a representar uma visão baiana do contexto nacional, desde o *Novo Diário da Bahia*, de Francisco Sabino Vieira, de 1836. Transcorreram cento e vinte anos entre os dois documentos que marcaram o caráter irredento de uma Bahia possuidora de um espírito combativo que não se conteve em formas cotidianas. O documento foi redigido por Rômulo Almeida, que, caracteristicamente, jamais reivindicou sua autoria.

Qual o significado desses documentos? Qual sua originalidade? Que revelaram dos processos sociais, econômicos, políticos? Ambos revelaram um compromisso e uma adesão a pensar o futuro como possibilidade concreta, portanto, como um modo de engajamento com problemas extremamente colocados, mas com rebatimentos internos decisivos. Nenhum dos dois pede nem dá quartel. Ambos estão abertos ao conflito com a mesma tranqüilidade com que podem aceder a diálogo, mas são historicamente radicais. Ambos colocam a formação da nação no limite, representado por

* Possui graduação em Ciências Econômicas pela UFBA (1955) e doutorado em Ciências Econômicas pela UFBA (1960). Professor titular da Universidade Salvador, professor do Centro Universitário da Bahia e diretor-geral do Instituto de Pesquisas Sociais. Tem experiência em planejamento, projetos e em políticas públicas com atuação internacional em Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento econômico, política econômica regional, economia política, economia do ambiente e da energia.

sua pluralidade e diante de um problema de representação da estrutura política. A presença de Rômulo Almeida parece muito mais longa que a duração de sua vida e transita entre o massapé das tradições e a aridez da modernização.

A revisão do essencial da presença de Rômulo Almeida leva, necessariamente, a focalizar na diferença entre o essencial e o circunstancial da inter-relação entre o quadro histórico e o econômico, e entre o econômico e a política na economia. É a técnica politicamente engajada e é uma política que procura enraizamentos técnicos. Acima de tudo, é um projeto de modernização que carrega, subsumido, o princípio de um federalismo progressivamente erodido pelo fortalecimento do poder executivo federal.

Um paralelismo interessante a destacar: o *Diário* surgiu como consequência de uma luta política e econômica. A *Carta* foi resultado de uma luta econômica, de cunho regional, travada desde 1950, no âmbito nacional, que já frutificara na criação do Banco do Nordeste do Brasil, em 1952. Em ambos os casos, transcendia uma questão de identidade regional, uma compreensão da pluralidade nacional, além do confronto com o projeto centralizador nacional.

A visão regional do projeto nacional

O ponto de partida da atividade socialmente significativa de Rômulo Almeida na Bahia tornou-se a ponte entre a formação de uma compreensão das necessidades sociais e o desenho de um projeto nacional. Destaca-se que essa compreensão formou-se no Rio de Janeiro, no pós-guerra, por contraste com a entrada de uma visão liberalizante, mas sem opor-se realmente a ela, mediante o aprimoramento do conhecimento das necessidades do país. Tal ampliação do conhecimento dos problemas nacionais envolveu a participação de intelectuais e burocratas de diversas partes do país, aproximados por trabalharem no Departamento de Administração do Serviço Público — o Dasp do Estado Novo — e pelo trabalho pioneiro de Roberto Simonsen, na Confederação Nacional da Indústria. É revelador que vários deles fossem nordestinos, justamente, provenientes de uma região então incapaz de gerar os empregos necessários para absorvê-los.

O grupo ficou conhecido como o grupo de Itatiaia, lugar onde se reuniam, no que foi denominado por Jesus Soares Pereira, cearense integrante do grupo, como boêmia cívica. Esse grupo alimentou a formação da assessoria econômica de Getúlio Vargas, em seu segundo mandato.

Adiante, levou à criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), onde se tornou um grupo de pesquisas e passou a ministrar cursos. O elenco incluía os nomes de Jesus Soares Pereira, Evaldo Correia Lima, Inácio Rangel, Cleanto de Paiva Leite,¹ Rômulo Almeida. No Iseb, incluiu Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier. Esse grupo constituiu uma espécie de cameralismo crítico, dedicado a modernizar o país e sacrificando divergências ideológicas para esse objetivo.

O essencial é que esse grupo, díspar em vários aspectos, representando correntes ideológicas distintas, desde ex-comunistas a ex-integralistas, foi historicamente estratégico no pensar o Brasil como um conjunto, cujos elementos internos de convergência tornaram-se maiores que os elementos de fragmentação, e que vieram a representar o momento contraditório da nação. Também foi fundamental que esse grupo perseguiu a fusão de uma interpretação econômica com a revelação da identidade cultural, funcional em revelar a pluralidade da realidade social do país.

Desde então, a questão regional deixava de aparecer apenas como um problema de identidade cultural, transmissível por uma dada tradição, para revelar-se um desafio a ser enfrentado diante de pressões de modernização, indicadas por padrões tecnológicos e correntes ideológicas vindos de fora. Já em 1955, de volta do curso da Cepal, Inácio Rangel trabalhava sobre as contradições entre a necessidade de decodificar a teoria marxista, a crítica cepalina e a experiência da esquerda brasileira. Vieira Pinto lançava um livro identificável como neoplatônico. Guerreiro Ramos abria caminho com a sociologia da colonização, Jaguaribe teorizava sobre poder, Estado, empresa e projeto nacional. Rômulo Almeida revela-se um cultor do institucionalismo, um homem que apostava na criação e na modernização das instituições, apontando a reforma do Estado. Essa linha de orientação aparecia na criação do Banco do Nordeste, na implantação de cursos de orçamento por programa, principalmente na criação do Etene do BNB, com a valorização do trabalho de Stefan Robock.

O Brasil vivia, de fato, um processo de modernização e de ampliação de desigualdades, cujos efeitos negativos superavam as vantagens derivadas da industrialização, concentrada nas duas décadas anteriores. O projeto político imperial de unidade, baseado num sistema de produção

¹ Cleanto Paiva Leite, posteriormente, criou o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais e foi quem indicou Celso Furtado para conduzir a criação da Sudene.

arcaizado, não teria condições para colocar a questão econômica em termos atuais. O projeto de modernização, representado pelo Banco do Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), materializou-se junto com o modelo de transporte rodoviário,² com a polarização de São Paulo, com a integração do sistema bancário. Tal como hoje se vê com maior clareza, a modernização significava um reordenamento regional com agravamento da inferioridade do Nordeste. É preciso registrar que nessa visão de modernidade praticamente se deixava de considerar a força política representada pelos estados do Nordeste. Surgia o Banco do Nordeste como iniciativa compensatória do processo de desigualdade nacional e não em resposta de questões específicas da própria região. Desde então, passou-se a ver o conjunto dos movimentos das regiões do país como articulado em torno da ligação das relações internacionais e da modernização do Estado.

A visibilidade da questão nacional seguiu o mesmo caminho da visibilidade dos processos regionais. Ao reintegrar-se à Bahia, em 1955,³ Rômulo Almeida trouxe, como principal proposta, a da modernização do Estado, para habilitá-lo a desempenhar novos papéis administrativos, sociais, econômicos e culturais. A modernização levaria à linguagem do planejamento que, na prática, significava substituir a racionalidade da reprodução do poder oligárquico pela lógica da expansão de novas relações de produção e consumo, em que se pretendia combinar a operacionalidade do Estado com o apoio aos capitais nacionalmente formados. Implicava em reconhecer mudanças das posições dos atores da sociedade, e, junto com elas, um compromisso, então desconhecido na Bahia, de pensar em termos do futuro.

Pretender que o Estado aja racionalmente significa querer que suas ações sejam mais inteligíveis pelos grupos médios de renda, liderados pela classe média urbana, e que haja um compromisso do bloco de poder com abertura progressiva à entrada de novos participantes no diálogo social. Na prática, isso significa que a compreensão da atualidade econômica deve estar ligada a um entendimento dos processos em curso. De fato, por trás da suposta estagnação da economia baiana, na primeira metade do século,

² Já em 1942, Landulfo Alves de Almeida, interventor do Estado Novo na Bahia e tio de Rômulo Almeida, lançava, em Santo Antônio de Jesus, um plano rodoviário nacional. Mas a política rodoviária foi consagrada pelo Plano Nacional de Transportes, coordenado por Lucas Lopes, em 1948.

³ Rômulo Almeida reapareceu na Bahia com uma conferência que pronunciou, pela Associação Comercial da Bahia, em 1954, pouco depois da morte de Getúlio Vargas.

do decantado enigma baiano, havia um movimento de decadência do sistema de produção, com perda da capacidade de gerar renda mediante exportações tradicionais, com tendências negativas dos rendimentos e da produtividade na agricultura. Ressalta que a pecuária, que sempre foi a principal atividade da grande propriedade, foi objeto de um programa especial de modernização pelo Estado Novo e teve na Bahia seu principal promotor Landulfo Alves de Almeida.

As propostas antes formuladas pelo governo baiano, com Góis Calmon, o próprio Landulfo Alves e com Otávio Mangabeira, não foram de uma nova industrialização, senão de uma recuperação da indústria, iniciada no último quarto do século XIX, além de tentativas de recuperação da produção açucareira. A proposta do Governo Balbino, formulada por Rômulo Almeida, foi de um desenvolvimento combinado de agricultura e indústria, com efeitos previstos de expansão do mercado interno e com objetivos de exportação. Houve um trabalho de planejamento global regional, que significou planejamento multissetorial e estimulou o desenvolvimento de técnicas específicas para o planejamento estadual, ao lado de um planejamento por projeto, que levou à elaboração de uma lista de projetos de investimento.⁴ No conjunto, como uma contribuição pessoal direta de Rômulo Almeida, desenvolveu-se o chamado sistema Fundagro,⁵ formulou-se o primeiro plano do Centro Industrial de Aratu e do Centro Industrial de Feira de Santana.

No entanto, a renovação do eixo agricultura-indústria levou a uma contradição do modelo industrial, entre a proposta de sustentação de indústrias tradicionais ineficientes e a busca de novos projetos industriais, com novas tecnologias. Tudo isso, utilizando novas referências de mercado e de comercialização, junto com a modernização do interior do estado. Supostamente, isso levaria ao aparecimento de novas lideranças, isto é, a uma renovação econômica do sistema de poder. A industrialização do interior da Bahia significaria a entrada em cena de novos interesses, de uma pluralização que

⁴ Esses trabalhos foram desenvolvidos na Comissão de Planejamento Econômico, onde se fizeram as primeiras estimativas de variáveis macroeconômicas estaduais e onde se desenvolveram propostas de programas multissetoriais para os setores de infra-estrutura.

⁵ O sistema Fundagro baseava-se na presunção de que o principal fator de atraso da economia rural na Bahia era um sistema de comercialização controlado por atravessadores, em que os produtores não tinham acesso direto ao mercado. O sistema estava constituído de uma Companhia de Silos e Armazéns (Caseb), uma companhia encarregada de comercializar pequenas proporções estratégicas da produção (Casemba) e por um órgão de financiamento da produção, o Instituto Central de Fomento Econômico.

atingiria o sistema de poder de cima para baixo. O desdobramento dessa abordagem levava a uma nova inspiração de política urbana, passando a contemplar os papéis a serem desempenhados por cidades como Feira de Santana, Vitória da Conquista, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Barreiras.

Rômulo Almeida permaneceu fiel à proposta de modernização, até quando, já na década de 80, voltou a ser a força inspiradora de uma política econômica estadual, entretanto sem ter as necessárias condições de controle do sistema estadual de planejamento, que, finalmente, não seguiu suas idéias. A questão central da industrialização continuava, mas faltava um novo esforço de atualização e o planejamento tornou-se mero exercício técnico, justamente quando se fazia necessário dialogar com programas tais como o programa federal de irrigação, que condicionavam a política econômica estadual na Bahia. A questão central, que foi tratada por

Rômulo Almeida em sua já então longa carreira política, e relativa ao Brasil pós-ditadura, consistiria em encontrar uma solução política que permitisse retomar a política econômica com a liberdade e a independências necessárias para a emancipação do país.

Os limites financeiros e tecnológicos do projeto de modernização

Para Rômulo Almeida, a década de 1960 foi de experiências internacionais como secretário-geral da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) e como integrante de um grupo seletivo de consultores do Comitê Inter-Americano de Planejamento (Ciap). A ruptura com esse órgão, criado pela Aliança para o Progresso, e o retorno ao Brasil, significou um período de trabalho à frente de uma empresa de consultoria — a *Clan* — e uma experiência que lhe permitiu ser o principal inspirador da implantação do pólo petroquímico de Camaçari. As décadas de 70 e 80 foram de ostracismo em relação com os governos militares, principalmente dos seus representantes na Bahia.

Dessas experiências, do convencimento da necessidade de chegar a novas formulações para a Bahia, saiu a compreensão dos problemas de modernização. Os fatos anteriores eram reveladores. Apesar de que o plano elaborado para 1960-1963 não ter sido aprovado pela Assembléia Legislativa e ter sido formalmente rejeitado pelos governos posteriores, várias de suas propostas foram realizadas com nomes trocados. O projeto do centro industrial em Aratu foi formalmente realizado, apesar de ter

sido reduzido a mera concentração de fábricas que terminaram emigrando de volta. De fato, a correlação de forças que surgiu em 1964 levou a um modo de transformação da economia nacional que não era compatível com o tipo de planejamento que começou na Bahia e que se realizava no Nordeste, através da Sudene. O pólo petroquímico foi realizado, justamente, porque coincidiu com os objetivos estratégicos dos governos militares na década de 70. Mas a ideologia do planejamento, enquanto atividade dirigida para uma transformação emancipadora da sociedade, tornava-se incompatível com o centralismo do poder central.

No entanto, a oposição a esse centralismo desviava a atenção de um fato essencial da transformação no Brasil, que foi a concentração do poder econômico e financeiro. Essa concentração de poder econômico manifestou-se no aparecimento de grandes interesses privados e na formação de um segmento de capital rural internacionalizado, que nada mais tinha em comum com o ambiente de capitais de pequeno e médio portes com que tinha alternado o planejamento na década de 1950.

O lastro do passado

A experiência de Rômulo Almeida com a questão baiana durou uns trinta anos, que separaram o início da reconstrução industrial da problemática social surgida na conclusão da indústria polarizada. Pensar uma proposta para a Bahia, em 1986, implicou outra leitura da relação entre passado e futuro, principalmente no relativo ao quadro social e político. Não havia mais como pensar em reativar a economia estadual com uma ação autônoma do governo estadual. Nessa última etapa, surgira uma contradição entre os interesses de grande capital e a imobilização da máquina burocrática do governo. O verdadeiro bloqueio ideológico do planejamento mostrava a fragilidade dos governos posteriores à ditadura. Os últimos textos de Rômulo Almeida, de contribuição à política econômica e administrativa da Bahia revelam, no entanto, a mesma rebeldia do início. Em resumo, a leitura de sua vida de trabalho leva a refletir que o único modo de renovar é usar a tradição para superá-la. Nos debates que se deram em torno de uma possível retomada do planejamento estadual, em 1987, tornou-se clara a necessidade de reconstruir os fundamentos do projeto de desenvolvimento estadual. Mas naquele momento a contradição entre os processos políticos nacionais e os estaduais já funcionava como um freio à renovação dos projetos estaduais.

KEYNES EA PROPOSTA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO CAPITALISMO

REGINALDO SOUZA SANTOS*

I

É contestável que a reflexão sobre a análise econômica contemporânea à medida que renega ao acervo fóssil as contribuições do passado mais distante vai ficando do futuro — vale dizer, cada vez mais vai ficando difícil encontrar uma saída para a crise atual do capitalismo. É comum ouvir-se nos mais variados fóruns que tratam de política econômica, política pública ou temas correlatos que o modelo ou a trajetória de desenvolvimento da era tal e/ou que a política econômica qual estão superados. Do ponto de vista do capitalismo em geral, a partir do início dos anos 70, momento em que a ortodoxia assume a hegemonia teórica e, por consequência, a condição de formular a política econômica, passou-se a dizer que a política keynesiana era a grande causa da crise e que (por essa razão) os seus fundamentos não serviam mais para guiar e impulsionar os destinos do capitalismo. Por outro lado, com relação à trajetória ou ao modelo de desenvolvimento que foi adotado para a montagem do capitalismo industrial na periferia passou-se a admitir que (também, a partir da crise contemporânea do capitalismo) a sua lógica impedia que essas economias alcançassem um estágio avançado de desenvolvimento e se integrassem competitivamente ao mercado internacional dito globalizado.

Essa avaliação tem origem particularmente nos que estão trabalhando com a análise econômica contemporânea e têm às mãos o poder de

* Professor doutor, titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas e Diretor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com mandato até dezembro de 2008.

formular a política econômica, desde o início da década de 70. Entretanto, essa política econômica se nos afigura equivocada por três razões fundamentais. A primeira delas pode ser tomada como o pecado original, pois aceita como pressuposto da análise que a fundamentação teórica, a política econômica construída e a dimensão do Estado foram requisitos contidos no plano de Keynes. A segunda razão para o equívoco é pressupor que na formulação de Keynes só tem espaço para a compreensão de uma política econômica de curto prazo, a partir de uma ação anticíclica do Estado por meio da elevação da demanda efetiva (essa compreensão tem muito que ver com a famosa frase de Keynes: “No longo prazo, todos estaremos mortos!”). A terceira razão é dada pelo fato de se tomar o Estado como elemento externo à dinâmica econômica.

Esses equívocos vão levar a um diagnóstico errado da crise contemporânea do capitalismo e, por conseqüência, a uma política econômica e administrativa igualmente errada, pois à medida que seus fundamentos são aperfeiçoados mais a economia dá marcha a ré — taxas de crescimento medíocres ou as economias nacionais crescendo assimetricamente, desemprego aberto e uma perversa concentração de renda: no plano das pessoas, dos capitais e das nações.

Conforme posto, o objetivo principal deste ensaio é, portanto, demonstrar que o conteúdo da política econômica construída no período 1929/33 estava para além do que verdadeiramente constituiu a proposta de Keynes — numa perspectiva de mais longo prazo, talvez fosse mais correto, em verdade, dizer que as proposições contidas na *Teoria Geral* constituíram mais um contraponto ao que estava se conformando como a essência da política anticíclica daquele período de crise do que uma apologia em defesa da intervenção estatal como solução para os males econômicos.

Sendo esse pressuposto verdadeiro, pode-se concluir, então, que as críticas feitas pela ortodoxia, durante as décadas de 70 e seguintes, não são críticas ao keynesianismo, mas a uma outra coisa que não se conhece muito bem e que, urgentemente, precisa ser conhecida.¹ Ademais, a análise econômica, por conta da *Teoria Geral* aparecer em 1936 e em 1939 ter início a Segunda Grande Guerra, considera que a nova política econômica só tem início no pós-guerra. O que verdadeiramente iremos ter de novo depois de 1945 é o estabelecimento no plano das relações entre as nações

¹ Não são críticas aos keynesianos porque não foram formuladas por Keynes. Então, como se conformou essa política e a quem deve ser endereçada a crítica feita pela ortodoxia?

um modelo de Administração Política que já estava consagrado no plano do Estado-Nação, desde 1929/33.

Outro aspecto relevante de nosso entendimento neste ensaio é que os referenciais de análise não são apenas os que têm origens na economia política ou na análise econômica, mas também incorporamos ao nosso contexto e texto os referenciais oriundos da Administração Política, compreendida pelos programas/propostas de gestão das relações sociais de produção e distribuição dentro do capitalismo.

II

Verdadeiramente, Keynes é um predestinado. Primeiramente fica famoso no mundo dos estudos econômicos com um texto publicado em 1919 com o título *As Conseqüências Econômicas da Paz* e que não contém nada de extraordinário além de uma leitura com certa competência (à luz dos fatos econômicos) dos títulos, capítulos, artigos e parágrafos do *Tratado de Versalhes* e de prognosticar a inevitabilidade da Segunda Guerra Mundial em razão do rigor das exigências para a reparação de guerra que eram feitas aos alemães. Finalmente chega ao auge da fama e permanece até os dias de hoje justamente por não dizer (e ser visceralmente contra) ao que dizem o que ele disse.

Mas, afinal, se a fundamentação teórica, a dimensão do Estado no domínio econômico e a política econômica que se sucederam pós-crise de 1929/33 não constituem uma postulação do que se conhece como receituário keynesiano, quem teria, então, cometido o *pecado original*? Esta é uma pergunta, até certo ponto, difícil de ser respondida, mas uma boa pista, sem dúvida, é seguir os passos dos keynesianos mais entusiasmados, a começar pelos de Lawrence Robert Klein com o seu texto, apologético das idéias de Keynes nos EUA, intitulado *A Revolução Keynesiana*, publicado uma década após a primeira edição da *Teoria Geral*. Bem a propósito desse problema Johnson faz o seguinte comentário:

Lembremos [. . .] o papel desempenhado pela natureza da revolução e da economia keynesianas, em sua versão inglesa. Aqui, deve-se prestar a atenção a dois aspectos específicos, especialmente influentes: uma concepção da natureza do trabalho científico e o caráter do progresso em economia obtidos a partir do sucesso intelectual da *Teoria Geral* e a identificação da economia keynesiana com uma política

esquerdista. Esses aspectos, ressalte-se, são criação de keynesianos e se opõem à vida e trabalho do próprio Keynes como cientista econômico e à posição política de Keynes enquanto economista político.²

Independente de se saber ou não quem cometeu o erro originário, o relevante nessa discussão é encontrar uma resposta plausível para o fato de por que tantos, durante tanto tempo, cometerem o mesmo equívoco, repetindo quase em uníssono as sentenças: *a política econômica keynesiana, o Estado keynesiano, o Estado de bem-estar keynesiano, a revolução fiscal keynesiana* e por aí fora! Em grande medida, a permanência desse equívoco tem que ver com o nosso pouco empenho em remeter obrigatoriamente as nossas leituras e as de nossos alunos aos textos originários. E estamos mais distante, ainda, de equacioná-lo à medida que ficamos cada vez mais convictos de que a fronteira do conhecimento ou o estado das artes de um determinado campo do conhecimento encontra-se estabelecido no mais recente ensaio publicado num periódico especializado. Aqui, certamente, temos os acréscimos feitos ao conhecimento existente, porém as bases teórico-metodológicas e analíticas, muitas vezes, estão muito distantes dos nossos tempos — estão particularmente nos escritos e autores originários dos quais estamos falando.

Para melhor compreensão de como o pensamento de Keynes vem sendo interpretado, desde então, pela análise econômica talvez seja melhor iniciar pelo entusiasmado Lawrence Robert Klein, como dito, um dos introdutores da obra de Keynes nos EUA. Do ponto de vista cronológico, o mais correto seria começar por John Hicks por ser o primeiro comentador oficial da *Teoria Geral*, quando, por encomenda do *Economic Journal*, escreveu e publicou, em 1936, o seu clássico panfleto *Mr. Keynes and the Classics*. Porém, não iniciaremos por Hicks visto que os seus comentários ficaram restritos à parte teórica do livro de Keynes, ao passo que o nosso objetivo neste ensaio é tratar das propostas de política econômica recomendadas por Keynes.

Lawrence Robert Klein, embora fizesse algumas restrições à construção teórica e de política econômica de Keynes — a exemplo de ter deixado de fora questões cruciais como a distribuição de renda e a justiça social —, em

² Harry G. Johnson. Keynes e a Economia Inglesa. In: Milo Keynes (coord.). *Ensaio sobre John Maynard Keynes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

larga medida, foi um ardoroso e introdutor do pensamento de Keynes na escola americana. O seu trabalho mais completo é *The Revolution Keynesian*, publicado em 1947, e que tem origem na sua tese de doutorado defendida, no ano de 1944, no Massachusetts Institute of Technology.

O seu trabalho começa com a contextualização do pensamento e obra de Keynes, com destaque para o envolvimento de Keynes nas discussões acerca das reparações de guerra e suas reflexões sobre os impactos do *Tratado de Versalles* contidas em *As Conseqüências Econômicas da Paz*, que faz comentários sobre a compreensão de Keynes do desenvolvimento capitalista até a Primeira Guerra Mundial e, sobretudo, o comportamento inadequado dos dirigentes franceses, americanos e ingleses nas negociações sobre as reparações de guerra. Este é um momento, segundo Klein, em que Keynes, por ter sido um aluno bem formado na escola marshalliana e pigouniana, ainda via o capitalismo funcionando *suave e uniformemente*, exceto em casos de obstáculos artificiais. Em seguida Klein vai cuidar de compreender os desenvolvimentos teóricos anteriores à *Teoria Geral* até chegar aos aspectos fundamentais da obra de Keynes — desde os aspectos monetários (com a publicação, em 1930, do *Treatise on Money*)³ até chegar à sua principal construção que é a teoria do emprego, a partir do princípio da demanda efetiva, em 1936, com a *Teoria Geral*.⁴ Em seguida, a análise de Klein procura aprofundar ainda mais os aspectos teóricos quando abre uma discussão sobre as controvérsias acerca dos salários, da poupança-investimento e dos juros.

Um ponto importante da análise de Klein sobre a obra e pensamento de Keynes foi destacar que, durante o período de 1930 a 1936, as proposições de política econômica não foram aceitas enquanto Keynes não ofereceu uma justificativa teórica — e um dos mais destacados foi Hansen.⁵ Porém, Klein, além dar pouca importância às propostas de Keynes sobre política econômica, a sua leitura e interpretação não contempla os pontos

³ No campo da teoria monetária Keynes iniciou-se profissional e academicamente com a obra *Indian Currency and Finance*, publicada em 1911.

⁴ É importante destacar a menção de Klein ao reconhecimento de Keynes ao legado de Thomas Robert Malthus na compreensão do princípio da demanda efetiva.

⁵ Vale dizer que a mudança na compreensão do funcionamento da economia capitalista já ocorre bem antes desta data quando Keynes escreve o ensaio *O Fim do Laissez-Faire*, motivado pelas conferências feitas (em 1925) nas universidades de Berlin e Varsóvia e publicado no ano de 1926. Neste ensaio já se encontram as bases teóricas do capítulo 3, “O Princípio da Demanda Efetiva”, e filosóficas do capítulo 24, “Notas Sobre a Filosofia Social a que Poderia Levar a Teoria Geral”, da *Teoria Geral*.

mais relevantes, apenas se limita em destacar a defesa de Keynes de uma política expansionista, quando diz que:

Como siempre, Keynes fue muy optimista sobre el éxito de sus recomendaciones políticas — esta vez un programa de obras públicas — para eliminar el paro y producir el pleno empleo, sobre todo puesto que predijo (además del estímulo directo a la industria de la construcción) efectos inducidos por lo cual otras industrias serían influidas indirectamente como resultado del creciente poder adquisitivo de los obreros empleados en los programas del Gobierno (p. 20)

Ser otimista em relação às recomendações de política econômica — que estavam respaldadas na teoria do emprego a partir do princípio da demanda efetiva — não significava dizer que Keynes defendesse uma política de gastos crescentes para manter a economia em permanente pleno emprego. Nem tampouco a sua política econômica estava sintetizada no aforismo que se segue, mas sabendo-se que ele não é uma construção particular de Klein:

Si el problema concreto está en llenar el vacío deflacionista, el Gobierno debe emprender un programa de gastos y actividad positiva; pero si se trata de suprimir el bache inflacionista, la actividad del Gobierno deberá ser de carácter negativo en sus gastos. En todo caso el Gobierno debe ser el agente equilibrador (Klein, 1953, p. 207).

Em verdade o que está por trás dessa idéia de um Governo equilibrador é o pressuposto equivocado de que o Estado é (e deve ser) neutro e que sua posição é externa ao sistema econômico — pressuposto esse muito próprio da ciência positiva, na qual se assenta grande parte da base teórica neoclássica. Decerto que este equívoco tem custado muito, até aqui, à análise econômica. É provável que esse preço tão elevado se deva ao fato de que a responsabilidade maior dessa análise seja da administração política e não da economia política — na seção seguinte esclareceremos este ponto. Com essa compreensão, o Estado deixa de atuar a partir de decisões de conteúdos políticos (em relação à distribuição, por exemplo) e passa a ter uma orientação meramente técnica. Com a palavra Klein:

El problema de nuestra capacidad en hacer predicciones adecuadas es un problema puramente técnico. El autor está intentando actualmente construir modelos estadísticos que serán aprovechables y adecuados para tales predicciones, y cree que dificultades del problema pueden ser superadas (Klein, 1953, p. 207).

Na concepção de Klein, portanto, o Estado é externo porque não é capaz de gerar recursos próprios, apenas adquirindo-os por meio de empréstimos. Não sendo dono dos recursos, então não pode assegurar que serão usados na medida do pleno emprego. Caso seja possível esta hipótese — o alcance de ampla satisfação dos desejos/necessidades — pode-se chegar a uma situação estacionária da economia — bem mais provável uma economia planejada, socialista. Por outro lado, o capital privado (o mercado) dificilmente chegará ao pleno emprego porque o seu critério orientador é de defesa intransigente do interesse individual.

Embora considere que o pleno emprego é uma política tão admirável que dificilmente encontraria oposição, mas avalia que existe uma oposição conservadora à política keynesiana de pleno emprego se dá em razão de três temores: *a*) supressão da liberdade individual; *b*) condução à inflação; e *c*) elevação da dívida pública. Klein precisa entender que estes eram temores do próprio Keynes, particularmente quando diz que:

[. . .] em tempos de desemprego rigoroso, as obras públicas, ainda que de duvidosa utilidade, podem ser altamente compensadoras. . . ; porém a validade desta proposição torna-se cada vez mais contestável à medida que nos aproximamos do pleno emprego (*Teoria Geral*, p. 95).

Aqui, vemos que Keynes está tão conservador quanto seus críticos — tanto que no seu esquema analítico não há espaço para a questão da distribuição. O que precisa ser entendido é que a política econômica de Keynes é essencialmente de curto prazo, portanto anticíclica. Com isso, a sua proposta de longo prazo sai do campo da economia e entra na esfera da administração política. Embora não se dando conta, mas é da administração política que Klein trata quando busca encontrar formas de gerenciamento da política de pleno emprego ao dizer que:

Hay varios métodos administrativos para lograr el pleno empleo sin producir la inflación. Si los planificadores gozan de un control completo sobre la política fiscal del Gobierno, de tal modo que puedan gastar cuando y donde son necesarios esos gastos para estimular el empleo, e imponer contribuciones cuando y donde es necesario hacerlo para detener el movimiento alcista de precios, no habrá problema alguno de peligro inflacionista (*La revolución keynesiana*, 1962, p. 221).

Não obstante ser um entusiasta e introdutor do pensamento de Keynes nos Estados Unidos, a preocupação fundamental da obra de Klein foi destacar os aspectos teóricos com pouca ênfase na parte da política econômica e, muito menos ainda, na parte que estamos denominando de administração política ou política administrativa ou política gerencial. Mesmo no momento em que se predispõe a analisar a política econômica de Keynes — como o caso do capítulo VII “Keynes e a Reforma Social” — a preocupação se volta mais por enquadrar a política de expansão do gasto público à questão da estabilidade do que propriamente entender a natureza e a temporalidade de tal política. De todo modo, Klein é um autor que deve ser tomado sempre como referência para o entendimento do que os keynesianos querem fazer do pensamento de Keynes.

Outro economista famoso e que ajudou a obra de Keynes tornar-se conhecida e famosa na escola e no governo americanos foi Alvin H. Hansen, particularmente em seu texto clássico *A Guide to Keynes* (traduzido para o português com o título *Guia para Keynes*). Hansen justifica a elaboração desse texto pelo fato de saber, “por experiência, que grande número de estudantes considera a *Teoria Geral* um livro difícil”, além de dizer que “hoje em dia lê-se muito sobre Keynes, mas pouco se folheia a *Teoria Geral* propriamente dita” — para o que muito passou a contribuir o trabalho de Hansen, após a publicação de sua obra, em 1953. As noções prefaciadas de Hansen sobre a obra de Keynes se completam quando diz que “não se pode reler Keynes sem se admirar o fato de ele haver logrado, em grau *assombroso* (grifo meu, RSS), antecipar-se a seus críticos” (prefácio, p. 10).

Na interpretação da *Teoria Geral*, Hansen, como que querendo facilitar a vida do estudante na compreensão do “difícil” trabalho, segue a lógica de estruturação dos capítulos conforme disposta por Keynes. Desse modo, o capítulo 13 e último de seu *Guia* trata de analisar os últimos

capítulos da *Teoria Geral*: o 23 (Notas Sobre o Ciclo Econômico) e o 24 (Notas Finais Sobre a Filosofia Social a que Poderia Levar a Teoria Geral). Pelo título dado por Hansen à seção que se refere especificamente ao capítulo 24 (A Empresa Privada, o Estado de Bem-Estar e o Socialismo) denota-se que o autor parece fazer parte do time que defende que a política econômica concebida durante e depois da crise de 1929/33 o é de acordo com os postulados de Keynes.

As questões iniciais levantadas por Hansen como relevantes parecem-nos que não faziam parte das preocupações centrais de Keynes, a exemplo de: *A análise keynesiana leva ao socialismo, ou será ela um meio de salvar o capitalismo e o individualismo? A que se deve dar ênfase — na redução da taxa de juros, na elevação da função-consumo ou na ampliação do âmbito do investimento público e privado?* Em relação à primeira questão Keynes é muito enfático sobre uma opção e outra, tanto em *O Fim do Laissez-Faire* (1926) quanto na *Teoria Geral* (1936).

Vejamos o que o próprio Keynes diz a respeito de sua compreensão sobre o socialismo.

Eu critico o socialismo de Estado doutrinário, não porque ele procura engajar os impulsos altruístas dos homens a serviço da sociedade, porque ele se afaste do *laissez-faire*, ou porque retire das liberdades naturais do homem a de tornar-se milionário, ou ainda porque tem a coragem de fazer experiências ousadas. Eu aplaudo todas essas coisas. Mas eu critico, por deixar de perceber o significado do que está efetivamente ocorrendo; porque, de fato, é pouco melhor que a sobrevivência empoeirada de um plano para enfrentar os problemas de cinquenta anos atrás, com base num mal-entendido do que alguém disse há cem anos. O socialismo de Estado do século XIX originou-se com Bentham, na livre concorrência etc., e, sob alguns aspectos, constitui uma versão mais clara, e sob alguns aspectos mais perturbadores, da mesma filosofia subjacente ao individualismo do século XIX. Da mesma forma, ambos colocaram toda a sua força na liberdade, um negativamente, a fim de evitar limitações a respeito da liberdade existente, e o outro de forma positiva, para destruir os monopólios naturais ou adquiridos. Trata-se de reações diferentes à mesma atmosfera intelectual (Keynes, 1926, em *O Fim do Laissez-Faire*, p. 123).

De igual modo, em a *Teoria Geral*, Keynes é categórico a respeito desta questão não deixando margem a dúvida acerca das suas convicções ideológicas. A seção III do capítulo 24, Keynes inicia-a dizendo que:

As implicações da teoria exposta nas páginas precedentes são, a outros respeito, razoavelmente conservadoras. . . Eu entendo, portanto, que uma *socialização* (grifo meu, RSS)⁶ algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir os ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo do Estado abrangendo maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado aquilo que lhe compete. Ademais, *as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições generalizadas da sociedade* (grifo meu, RSS) (Keynes, *Teoria Geral*, 1983, p.256).⁷

Não obstante isso, Hansen diz que a “mera menção dessas questões é suficiente para mostrar por que a *Teoria Geral* despertou tanta oposição”. Decerto que pelo que podemos apreender da leitura do próprio Keynes não se pode concluir que a oposição à sua postulação ocorresse por conta do viés ideológico em prol do socialismo. Longe disso, a oposição que a Teoria Geral e os acréscimos posteriores a ela sofrem decorre de aspectos formais, a exemplo da inflexibilidade para baixo dos salários nominais, o

⁶ Muitos autores, entre os quais Hansen, dizem não saber o que Keynes quer dizer com *uma socialização algo ampla dos investimentos*. Pensamos que a própria seqüência do texto dá o indicativo de que Keynes verdadeiramente está falando de um investimento maciço, cobrindo todos os setores da atividade até chegar o nível de pleno emprego. Não obstante isso, mesmo que o pleno emprego seja alcançado, não se deve excluir a ação cooperativa do Estado a essa iniciativa do capital privado — e a coordenação, melhor dizendo, a administração política parece ser a tarefa reservada ao Estado.

⁷ Quando Keynes afirma que as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas sem afetar as tradições generalizadas da sociedade quer dizer que o capitalismo será capaz de desenvolver-se com um grau tal de distribuição de renda que permita o atendimento pleno da materialidade (considerando os níveis da alimentação, da saúde, da habitação e da educação), de maneira que não fira os sentimentos e auto-estima do indivíduo.

equilíbrio abaixo do pleno emprego, a negativa de que o *boom* do pós-crise tenha sido provocado pela política fiscal ativa, o efeito da taxa de juros sobre os investimentos (a eficiência marginal do capital), etc.

O mesmo equívoco de Hansen é verificado quando fala dos ataques aos dogmas convencionais da política prática, particularmente em relação ao orçamento equilibrado e à (s) forma (s) de financiar a demanda agregada. A demanda agregada, segundo a interpretação de Hansen, deveria ser financiada com empréstimos, embora não se detivesse na explicação da dívida pública. Assim argumenta:

Com relação ao orçamento equilibrado, Keynes *não hesitava* (grifo meu, RSS) em defender despesas de empréstimos, mas nunca enfrentou o problema da dívida. Após a I Guerra Mundial, defendeu um imposto sobre o capital, e em seu panfleto *How to Pay for the War* ainda mostrava inclinações por esta proposta. Jamais explorou as implicações de uma crescente dívida pública, dos problemas de amortização da dívida ou do importante papel da dívida pública como meio de proporcionar ativos líquidos apropriados numa economia em expansão (*Guia*, p. 231, nota n. 14).

Dois questões acerca dessa argumentação de Hansen. A primeira para mostrar que o autor não pode usar as teorizações de Keynes sobre finanças públicas formuladas em 1946 (momento em que a economia capitalista já está em franca recuperação) para consolidar uma interpretação sobre o pensamento de Keynes a respeito do mesmo assunto num contexto econômico completamente adverso (como fora o período de 1929 a 1933). A segunda é compreender que um pensador que nunca enfrentou de frente o problema central do capitalismo e crucial para a humanidade (a distribuição) como algo vital para a superação da problemática econômica não pode ser considerado verdadeiramente alguém que esteja preocupado em conduzir os negócios econômicos e, sobretudo, as relações sociais de acordo com os fundamentos do socialismo. Verdadeiramente, Keynes estava preocupado em tirar o capitalismo da crise!

Ademais, no aspecto específico a respeito do financiamento da demanda efetiva (numa condição de desemprego — e este foi o contexto em que Keynes estava pensando a *Teoria Geral*) não é correto afirmar que a proposta de Keynes era financiá-la por meio de impostos ou da dívida

pública. Sendo a situação econômica de desemprego profundo e de deflação e considerando que naquele contexto o Estado era o único agente capaz de elevar a demanda efetiva ao nível de pleno emprego, logo a forma dele (Estado) financiar a despesa não poderia ser por mecanismos que pudessem reduzir a demanda das famílias e dos agentes privados — e o aumento da tributação e o maior endividamento significavam reduzir a demanda daqueles setores, transferindo poder de compra para o Estado, de efeito macroeconômico nulo.⁸

É evidente que Keynes disse muito pouco sobre essa questão crucial, porém não resta dúvida que a expansão monetária era a forma mais conveniente para financiar a demanda efetiva — lembrando, porém, que esta é uma forma de financiamento pertinente a uma situação de crise do capitalismo em condições de depressão e deflação. Decerto que Keynes não chega a ser enfático em defesa dessa alternativa, mas também não antevê os obstáculos decorrentes da tributação e do endividamento. Sobre este ponto Santos (2001, p. 102) diz que:

A sutileza de Keynes em relação a esse ponto passa por uma associação entre a expansão monetária e o crescimento da renda. Segundo o autor, supondo que o padrão seja em moeda de ouro, a variação na renda pode estar diretamente vinculada à expansão nas atividades de mineração, cujo ouro extraído estará sempre sendo acrescido à renda de alguém. A analogia com o papel-moeda emitido pelo Estado é completa ao afirmar que “A situação é exatamente a mesma quando as variações de M são devidas a emissões de papel-moeda feita pelo Governo para atender a suas despesas correntes; neste caso, também, o novo dinheiro se acrescenta à renda de alguém” (Keynes, 1982, p. 142). Desse modo, a expansão monetária, além de ser um mecanismo menos problemático no financiamento das despesas governamentais, serviria, também, de instrumento disciplinador do comportamento da taxa de juros, cuja elevação pode fazer baixar a renda em função da queda das expectativas em relação a uma baixa eficiência marginal do capital.

⁸ Este equívoco não foi apenas cometido por Hansen, muitos outros economistas de boa linhagem, entre os quais Isaac Rubin, se equivocam nesta questão fundamental. Para uma discussão ver Reginaldo Souza Santos. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas — de Smith a Keynes*. São Paulo: Mandacaru, 2001.

Na seção seguinte (penúltima) do capítulo 13, Hansen pergunta: *Keynes deixou de ser keynesiano?* Dentro da nossa linha de raciocínio, a resposta é *não*, em virtude do fato de que muito do conteúdo que vai constituir o keynesianismo não fora defendido por Keynes — a exemplo do Estado de bem-estar, a intervenção do Estado no domínio econômico, etc. A posição de Keynes — conforme veremos melhor na próxima seção — sempre fora de oposição a essas postulações. Seus seguidores é que postularão e, assim, moldurarão uma política para o capitalismo como se idealizada fosse por Keynes. Essa versão será mais forte do que as idéias originárias — e, com isso, a racionalidade do método científico é tomada pelo imaginário do credo da revolução keynesiana.

Para responder à questão Hansen usa uma outra linha de raciocínio, tentando combater os que acreditavam que Keynes, já no final da vida, havia abandonado o que havia defendido até a *Teoria Geral* e retornado, portanto, à posição clássica (neoclássica). Nesse momento, Hansen parece reencontrar-se com a compreensão mais correta do pensamento de Keynes acerca da política econômica — o não-intervencionismo sistemático do Estado! Procura mostrar que o posicionamento de Keynes (notadamente no artigo póstumo de 1946, “The Balance of Payments of the United States”, *Economic Journal*, junho de 1946) em nada se distancia da *Teoria Geral* de dez anos antes. Antes disso, neste artigo Keynes confirma as suas convicções ideológicas — já amplamente explicitadas na *Teoria Geral* e em vários outros escritos. Os trechos mais reveladores do referido artigo são:

No longo prazo, é possível que maior número de forças fundamentais atue, se tudo estiver bem, no sentido do equilíbrio. . . Sinto-me compelido, não pela primeira vez, a lembrar aos economistas contemporâneos que a doutrina clássica incorporava algumas verdades permanentes de grande significado, que estamos sujeitos hoje a desprezar porque *as associamos com outras doutrinas que já não podemos aceitar sem muitas reservas*. Existem nesses assuntos muitas correntes ocultas em ação, forças naturais, podemos chamá-las assim, ou até mesmo a mão invisível, que atuam no sentido do equilíbrio. Não fosse assim, não poderíamos sequer ter-nos saído tão bem como nos saímos há muitas décadas. . .

Não desejo ser mal interpretado. *Não suponho que o remédio clássico atuará por si mesmo ou que possa os depender dele*. Precisamos

de auxílios mais rápidos e menos dolorosos, dos quais os mais importantes são a variação cambial e os controles gerais sobre as importações. [. . .] As grandes virtudes das propostas de Bretton Woods e de Washington, tomadas em conjunto, é que *aliam a utilização dos expedientes necessários à correta doutrina de longo prazo*. É por esta razão que, falando na Câmara dos Lordes, afirmei que “aqui está uma tentativa de usar *o que aprendemos na experiência moderna e na análise moderna*, não para derrotar e sim para pôr em ação a sabedoria de Adam Smith”.

Ao final de suas interpretações, Hansen acerta na análise do pensamento de Keynes quando diz que:

Não há nessas afirmativas nada que sequer se aproxime de um recuo em relação à *Teoria Geral*. Na verdade, como vimos, a *Teoria Geral* contém afirmativas semelhantes em defesa do individualismo e da importância das forças automáticas dentro da estrutura de uma economia de pleno emprego.

Não obstante isso, Hansen admite que se Keynes tivesse vivido o suficiente para presenciar os desdobramentos posteriores do capitalismo mundial talvez tivesse mudado de opinião ou — como diz — terminado o seu livro em tom diferente. E conclui:

O tempo passou depressa de 1936. Se Keynes pudesse saber como seria a história, talvez tivesse terminado o seu livro de forma diferente. A Segunda Guerra Mundial, conflito até então sem paralelos em termos de percentagem de recursos dedicados ao uso militar, o enorme *boom* de re-estocagem e reconstrução de pós-guerra, a guerra-fria com seus imperiosos orçamentos de defesa, as reivindicações de bem-estar — tudo isso pôs fim, no momento, a qualquer possibilidade de subemprego.

Aqui, duas questões relevantes: uma sobre o ponto de vista de Keynes; outra sobre a interpretação de Hansen. Pensamos que Keynes antes de mudar de direção ou conclusões, o mais provável é que elas fossem reforçadas. Acreditamos que assim fosse tendo em vista que o capítulo 24 da *Teoria*

Geral, como já dito, foi escrito motivado mais pela desaprovação de Keynes ao curso dos acontecimentos do que propriamente uma apologia em defesa da intervenção estatal como solução para os males econômicos. Em 1936, podemos dizer que todas as bases da nova administração política do capitalismo pós-crise já estavam lançadas — isso vai desde o controle direto sobre os capitais já constituídos, a constituição de novos capitais sob o controle do Estado, amplo domínio sobre a intermediação financeira e dos serviços de utilidade pública, além da construção do aparato normativo que iria estruturar o processo de institucionalização do capitalismo. As bases da propriedade e da gestão do capitalismo estavam, a partir de então, mudadas. E Keynes não concordava com os seus termos e teor [. . .].⁹

Do ponto de vista da análise de Hansen, o que fica incompleto é a sua compreensão da proposição de Keynes para a condução dos destinos do capitalismo. Não basta dizer que Keynes foi a favor ou contra a intervenção, mas em que condições e circunstâncias ele era a favor e contra. Este é o ponto que deve ser relevante da análise da economia política e da administração política e que não tem sido tomado na devida conta. A hipótese que trabalhamos, aqui neste ensaio, é que o pacto político que foi firmado para reformular as bases de propriedade e gestão do capitalismo não passava pelo crivo da aprovação de Keynes — uma leitura mais cuidadosa de *O Fim do Laissez-Faire*, de *As Possibilidades Econômicas de Nossos Netos* e o capítulo 24 da *Teoria Geral* [. . .] denota isso. Reafirmamos que Keynes tinha uma outra proposta que discutiremos na seção seguinte.

Outra importante obra sobre a economia e o pensamento de Keynes tem sido escrita pela economista inglesa da London School of Economics (LSE), Victoria Chick — também considerada uma pós-keynesiana. Apesar de vasta produção no campo da economia monetária e financeira, a sua insatisfação intelectual feita pelos keynesianos para ajudar no equacionamento dos problemas vividos pelo capitalismo na contemporaneidade talvez tenha sido uma das principais motivações que a levaram a escrever *Macroeconomia Após Keynes — um reexame da Teoria Geral*. Diz Chick:

⁹ É interessante observar que Keynes começa a escrever a *Teoria Geral* logo após o retorno de sua viagem à União Soviética — viagem essa em atenção à sua esposa Lídia Lopokova —, cujo retorno é marcado pelo lançamento de panfleto contra o comunismo intitulado *A Short View of Russia* (1931).

Foi a minha insatisfação com a macroeconomia convencional que inicialmente me levou, na busca de algo melhor, a retornar à *Teoria Geral* e utilizá-la, em lugar de um livro texto, em meus cursos de macroeconomia para os alunos de segundo ano de graduação. Parece-me não haver em absoluto razão para perpetuar a situação atual, ensinando os alunos sobre o “Debate Monetaristas x Keynesianos”, ou sobre alternativas mais recentes, tais como as teorias econômicas neocambridgeana e neoclássica, fundamentadas nas excessivas simplificações e manipulações algébricas predominantes nos livros textos [. . .].

A macroeconomia desenvolvida após Keynes, embora afirme inspirar-se na *Teoria Geral*, não foi, a meu ver, nem no método, nem em sua perspectiva ou discernimento, macroeconomia segundo o *estilo* de Keynes. O meu trabalho pretende evidenciar este fato chocante: a macroeconomia que sucedeu a *Teoria Geral* no tempo não a seguiu no espírito. E é deste que precisamos. Eu chegaria a ponto de afirmar não só que a economia não é Macroeconomia segundo Keynes, mas que sequer é macroeconomia!

Por isso, espero com este livro encorajar outros a reintroduzir a *Teoria Geral* no ensino vigente, não por haver algo de intocável em Keynes, mas porque eu diria (e, de fato, o faço neste livro) que a *Teoria Geral* proporciona uma compreensão muito mais fecunda da estrutura das interações macroeconômicas e dos métodos de analisá-las do que muito do foi escrito até agora.

Embora Victoria Chick se inscreva no rol dos que não defendem a originalidade em questões teóricas e, sobretudo, de política econômica ou que a política econômica que se praticou, no pós-crise, tenha sido uma recomendação precípua de Keynes, também é verdade que não há um nela esforço teórico-metodológico maior em situar aquele autor no contexto de sua época ou quanto à sua atualização.

Talvez Chick não o fizesse por achar menos relevante do ponto de vista acadêmico, pois de um livro de mais de quatrocentas páginas com o propósito de reexaminar a *Teoria Geral*, apenas cinquenta páginas são dedicadas às questões de política econômica (Parte V) e assim justificando:

É uma curiosa ironia que a “economia keynesiana” seja entendida como um conjunto de prescrições políticas, ainda que na *Teoria*

Geral seja dado muito pouco espaço às conseqüências da teoria para a política governamental. Talvez fosse prudente *não* dar ênfase à política, pois esta deve ser reservada a circunstâncias especiais e a teoria abrange uma ampla esfera de circunstâncias (cap. 18, p. 349).

Ao pôr o problema nesses termos, pensamos que Victoria Chick cometeu uma ignomínia teórico-metodológica. É justamente o inverso: a política é a que devia ser reservada às circunstâncias gerais, principalmente quando se trata de uma ciência social aplicada da importância da Economia Política — que é responsável direta pela definição das quantidades desejadas e necessitadas pela sociedade, pelos impactos e co-responsável pela produção de toda a base material da humanidade. As teorizações, as abstrações quando aplicadas se relacionam com problemas de dimensões mais reduzidas, portanto, mais particulares. Não se conhece nenhuma teoria que apreenda por inteiro a problemática social¹⁰

Essa argumentação de Victoria Chick foi usada para tentar explicar a natureza (conteúdo), o objetivo (alcance) e a temporalidade da política econômica de Keynes. Assim, quando Keynes estava escrevendo o seu contexto histórico prevaiente era de circunstâncias gerais, porém o problema político era específico: atenuar o desemprego.

Além disso, esse equívoco de Victoria Chick decorre também da sua compreensão do conteúdo e da temporalidade da política econômica de Keynes. Para a autora a política de Keynes estava direcionada para um problema específico: o desemprego — portanto, querendo dizer uma política mais de curto prazo. Geral e ampla (portanto, mais de longo prazo) tem sido a proposta dos economistas chamados de keynesianos que Victoria Chick chama de *política keynesiana*. Assim, afirma que:

A prescrição de política de Keynes foi elaborada para um mal específico — o desemprego e o excesso de capacidade do capital num mundo onde ainda havia um grande ganho potencial de uma maior

¹⁰ Francis Ysidro Edgeworth no seu pequeno, porém ousado e abstratíssimo, *Mathematical Psychics* — com o qual pretendia que sua visão algébrica da atividade humana produzisse bons resultados para a sociedade — teve humildade e sabedoria quando disse que “considerações tão abstratas seriam, é claro, ridículas em pretender controlar a força do fluxo da política prática. Mas talvez não estejam fora de lugar quando remontamos a pequenos riachos dos sentimentos e ao secreto desabrochar de motivos onde cada curso de ação deve se originar (apud Heilbroner. *A história do pensamento econômico*, p. 167).

acumulação de capital. A receita, além disso, era para uma dose limitada, destinada a chocar o paciente, provocando uma recuperação auto-sustentada. Ela não se destinava a mantê-lo por um longo período.

A longevidade da política econômica keynesiana foi um grande equívoco, na percepção de Victoria Chick, porque:

A desilusão com o “keynesianismo”, nos anos recentes, foi causada pelo fato de as políticas “keynesianas” terem sido aplicadas a um mundo para o qual nunca foram projetadas.

Pensamos ser nesse ponto da temporalidade que reside um dos maiores equívocos na interpretação do que verdadeiramente consiste ser a política econômica de Keynes. Certamente que Keynes estava preocupado com o desemprego, tanto que se essa não fosse a preocupação central dificilmente ele construiria a sua teoria do emprego a partir da crítica à lei dos mercados de Say com o resgate em Malthus do princípio da demanda efetiva e, muito certamente, o capítulo 3 (O Princípio da Demanda Efetiva) também não seria escrito. Esta é a parte mais alta (e relevante) da construção teórica de Keynes e, por ser auto-evidente, não carecia de maiores detalhamentos para a sua aplicação prática naqueles momentos de desemprego rigoroso — conforme gostava de dizer o próprio Keynes. Havia, sim, uma política de longo prazo e ela estava no que Keynes chamou de agenda e, sobretudo, no que ele denominou de limites ou papéis para a ação do Estado no longo prazo — uma leitura atenta de *O Fim do Laissez-Faire, As Possibilidades Econômicas de Nossos Netos*, de trechos esparsos ao longo da *Teoria Geral* e, sobretudo, o capítulo 24 denota claramente o nosso ponto de vista. Por ser a questão central deste nosso ensaio, toda a Seção III está reservada para a essa discussão. Na Seção IV, retomaremos a discussão com Victória Chick.

Na linha crítica ao pensamento de Keynes — até por não ser um keynesiano no sentido estrito do termo — John Hicks, em certo sentido, foi impiedoso na avaliação das recomendações de Keynes para a elaboração de uma política para o capitalismo em estágio mais avançado. Logo após sair publicada a *Teoria Geral*, Hicks foi privilegiado com o convite feito pelo *Journal of Economics* para escrever uma crítica ao trabalho de Keynes, intitulada *Mr. Keynes and the Classics*. Neste artigo Hicks não

tratou daquilo que consideramos ser o mais fundamental para recuperação do capitalismo que é a natureza da política econômica e administrativa; aborda o que, muito tempo depois, em *A crise da economia keynesiana*, ele chamou de aspectos “secundários”, a saber: 1) a forma como Keynes tratou o efeito do investimento sobre a renda e o emprego — a teoria do multiplicador; 2) do efeito dos juros sobre o investimento — a questão da eficiência marginal do capital; e 3) a forma como Keynes tratou o efeito da oferta de dinheiro (em verdade, a política monetária) sobre a taxa de juros — a preferência pela liquidez. Não é relevante entramos na modéstia calculada e de ocasião de Hicks quando considera que a sua análise dos aspectos mais formais e teóricos da obra de Keynes é secundária, mas o fato é que essa questão do que é mais ou menos relevante ou do que é curto ou longo prazo parece-nos pouco compreendido na obra de Keynes; e Hicks é um daqueles que não compreendem muito bem isso.

Dentro desse ponto de vista, vemos que alguns pontos que são verdadeiramente relevantes em Keynes para o interesse prático do capitalismo são reduzidos a algo menos expressivo ainda daquilo que Hicks — e os ortodoxos de um modo geral — considera secundário; chega, muitas vezes, à beira da ridicularização quando é dito que, na prática, o keynesianismo transformou-se em *fiscalismo* — em verdade, uma expressão usada primeiro pelo dito keynesiano Laurence Klein e popularizada pelos ortodoxos.

Já na introdução da sua obra, Hicks faz a crítica aos resultados práticos da economia e da administração keynesianas¹¹ ao dizer categoricamente que:

Apesar de ter escrito muito sobre os acontecimentos do segundo quartel do século e ter se esforçado para influenciá-lo, acho que Keynes não foi bem sucedido [. . .] Keynes não pôde fazer muito pouco para modificar o curso dos acontecimentos. Embora seja verdade [. . .] que a recuperação da Grande Depressão de 1930-32 foi marcada pela adoção, por vários países importantes, do que agora seria reconhecido como políticas “keynesianas”, é raro o caso onde elas foram

¹¹ Estou usando sempre a forma duplicada de política econômica e administrativa porque quando se concebe e implementa uma política de emprego, por exemplo, o seu conteúdo não diz respeito somente à economia mas também à administração responsável que é pela gestão do processo de implementação. Esse fato não é compreendido pelos economistas e, por essa razão, têm dificuldade de apreender uma visão de longo prazo e a mais relevante de Keynes para o capitalismo.

conscientemente utilizadas como tal. Nem na Grã-Bretanha em 1931-32, na Alemanha em 1932-33 ou na América em 1933, houve adoção consciente das políticas expansionistas no sentido keynesiano [. . .] Todos esses acontecimentos, claro, são anteriores à *Teoria Geral* (1936). Não houve tempo, antes que a guerra começasse, para que os ensinamentos daquele livro — atualmente considerado como contendo o essencial da doutrina de Keynes — causassem impressão profunda em ninguém a não ser em economistas profissionais.¹²

No geral, a análise de Hicks parece não corresponder muito à realidade, pois do nosso ponto de vista a essência da construção de Keynes para a gestão do capitalismo não está exclusivamente na *Teoria Geral*, mas também, e, sobretudo, em *O Fim do Laissez-Faire* (1926) e em *As Possibilidades Econômicas dos Nossos Netos* (1930) — certamente que encontramos algo em outros textos escritos entre 1925-35, mas seguramente esses dois expressam melhor o que consideramos ser a essência do pensamento de Keynes acerca da política econômica e administrativa do capitalismo contemporâneo. Seguramente, na *Teoria Geral* Keynes faz avanços extraordinários em relação ao seu pensamento anterior, particularmente nos capítulos 3 (“O Princípio da Demanda Efetiva”) e 24 (“Notas Finais Sobre a Filosofia Social a que Poderia Levar a Teoria Geral”), mas esse é um instante em que Keynes vê a necessidade de precisar melhor o que fora dito em trabalhos anteriores, assim como — parece óbvio — fazer um contraponto ao que de fato estava ocorrendo no capitalismo quanto à relação do Estado com a economia, melhor dizendo, do Estado com a sociedade — este ponto será o objeto central da análise da seção seguinte.

Portanto, além de negar originalidade e, por conseguinte, temporalidade de Keynes em suas proposições, Hicks parece ser mais provocativo ainda na medida em que indaga: *até onde esse êxito foi devido às políticas keynesianas?* Então, sentencia:

O *boom* foi praticamente universal enquanto elas estavam longe de sê-lo. Porém, pode-se argumentar que eram suficientemente gerais para causar uma expansão generalizada; mesmo aqueles que não tiveram parte ativa foram levados pela expansão engendrada por

¹² John Hicks. *A crise na economia keynesiana*. São Paulo: Vértice, 1987.

outros. Mas mesmo sendo um fato, isso não descarta a visão alternativa. A combinação de progresso técnico mais rápido (o que sem dúvida é verdade) com tendências socialistas que aumentam a demanda por bens coletivos (o que também é verdade) poderiam ter produzido esse *boom* sem o estímulo das políticas keynesianas. Ainda não está claro o que pode ser atribuído a uma e à outra.

A negativa de Hicks parte do pressuposto de que enquanto o *boom* foi generalizado, as políticas keynesianas estavam longe de sê-lo, embora as considerasse suficientemente gerais a ponto de poderem causar uma expansão generalizada. A via alternativa parece, na concepção de Hicks, ter um poder explicativo maior, o que consistiu em combinar a introdução mais rápida de progresso técnico com as políticas socializantes que fizeram aumentar a oferta e demanda por bens de consumo coletivos no contexto do capitalismo, a partir da recuperação da crise (1934).¹³

Em verdade, o julgamento de Hicks a respeito dos efeitos da suposta política keynesiana sobre os resultados econômicos e sociais parece esquizofrênico, pois ao tempo em que aqueles efeitos positivos devem ser atribuídos ao progresso técnico experimentado pelas economias capitalistas durante o *boom*, os negativos decorrem da inoportunidade e imprevidência da política ditakeneysiana.

Na mente de muitos não há dúvida de que estava [o *boom*] associado às políticas keynesianas; assim, a certa altura dos anos 60 — variando de país para país — quando, então começou a falhar, o poder das políticas que supostamente tinham levado a esse *boom* passou a ser invariavelmente questionado. Ao invés de produzirem um progresso econômico real, como pareciam estar fazendo durante tanto tempo, elas estavam resultando somente em inflação. Parecia claro que alguma coisa havia saído errada. O que foi? Essa é uma pergunta importante, uma das maiores com que o mundo atualmente se defronta.

¹³ Este argumento foi produzido por nós já há algum tempo, ocasião da defesa de tese de doutorado (1991) e, posteriormente, publicada (2001) com o título *A Teoria das Finanças Públicas no Contexto do Capitalismo: Uma Discussão com os Filósofos Economistas — de Smith a Keynes*. São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2001, pp. 127 e ss.

Por ser uma questão importante para a humanidade, Hicks se considera incapaz de resolvê-la e por isso a sua crítica à economia keynesiana vai recair sobre os aspectos que Hicks — não se sabe por que — considera secundários; são as discussões de cunho mais teórico relacionadas com a teoria do multiplicador, com a eficiência marginal do capital e com a preferência pela liquidez. Desse modo, considerando que Hicks não atribui efeitos positivos das políticas keynesianas, porém não esqueceu de acrescentar comentários que desfizessem a solidez de uma das colunas de sustentação do pensamento de Keynes (a política monetária) ao afirmar que¹⁴

[. . .] a leitura de sua obra [a *Teoria Geral*] parece implicar que não há nada a ser feito com a moeda. Portanto, tudo o que resta como instrumento da política de emprego — ou da política econômica *em geral* — é o orçamento do governo. Foi assim que, na prática, o keynesianismo tornou-se fiscalismo.

Fica claro, pois, que esta análise de Hicks deriva de noção a respeito de alguns postulados de Keynes de não os considerar tão gerais como pretendia a *Teoria Geral*. . ., mas apenas particularidades de um caso mais geral. É o que Hicks diz em relação à teoria da moeda:

Uma teoria da moeda que seja aplicável de uma modo mais geral (especialmente uma que seja aplicável em condições inflacionárias do pós-guerra) não pode ficar centrada no motivo especulação como parecia ser necessário em 1936.

Não obstante se declarar incapaz de discutir mais amplamente a política fiscal de Keynes e ao reduzir a formulação acerca da política monetária a um aspecto particular da teoria da moeda, ainda assim o parecer superficial e breve que Hicks faz da política econômica e administrativa desenhada por Keynes tem importância crítica fundamental no contexto da ortodoxia, das autoridades públicas, dos homens de negócios e do público em geral. Essa versão venceu consagrada!

Em verdade, ao assim expressar a sua análise, Hicks, de um lado, denota não saber distinguir a natureza (conteúdo) e a temporalidade da

¹⁴ John Hicks. Op. cit., p. 33.

proposta de Keynes daquilo que estava a ocorrer de fato e, assim, diferenciar mais precisamente o que Keynes apreciava do que ele detestava e propunha superar ou eliminar. De outro lado, como um corolário do primeiro ponto, a crítica que Hicks faz à economia e à administração keynesinas fica restringida porque exclui a possibilidade de explicar mais profundamente os efeitos sobre a dinâmica capitalista.¹⁵

Em conclusão, mesmo sendo um crítico do que se convencionou chamar de economia keynesiana — não aceitando esta economia como responsável pelo *sucesso* do capitalismo pós-crise de 1929/33 —, Hicks assume que o novo papel do Estado e as políticas que ele [Estado] patrocina nesse período posterior à crise são originários de uma inspiração de Keynes. Esse é o seu grande erro!

Entretanto, do lado do conservadorismo, a crítica mais profunda e frontal a Keynes e ao keynesianismo parte de Milton Friedman, contida, principalmente, no livro *Capitalismo e Liberdade*.¹⁶

¹⁵ Essa dificuldade — que não é só de Hicks, mas da análise econômica em geral — decorre, de um lado, da exclusão que a economia propositadamente faz de qualquer aspecto da gestão do capitalismo e, muito menos ainda, dar-lhe qualquer importância para a dinâmica do sistema; de outro lado, a própria administração, por uma deficiência epistemológica na compreensão de seu objeto, deixa de estudar como deveria a relevância da gestão no processo das relações sociais de produção, realização e distribuição; deixa de compreender a administração política do capitalismo.

¹⁶ “O triunfo do liberalismo de Bentham no século XIX na Inglaterra foi seguido por uma reação que levou a uma crescente intervenção do governo nos assuntos econômicos” (p. 20). Por essa razão, “Aqueles dentre nós que se mostravam profundamente preocupados com a ameaça à liberdade e à prosperidade, representada pelo crescimento da ingerência governamental e pelo triunfo das idéias keynesianas e do Estado próspero, formavam uma pequena mas aguerrida minoria, considerada excêntrica, pela grande maioria dos nossos colegas intelectuais” (p. 5). Não obstante isso, “Os Estados Unidos continuaram a progredir; seus cidadãos estão mais bem alimentados, mais bem vestidos, mais bem instalados e dispõem de melhores transportes; as distinções sociais e de classe diminuíram; os grupos minoritários estão em situação menos desvantajosa; a cultura popular desenvolveu-se. Tudo isso foi o resultado da iniciativa e do esforço de indivíduos cooperando através do mercado livre. As medidas governamentais prejudicaram em vez de favorecer tal desenvolvimento. Fomos capazes de suportar e superar tais medidas unicamente devido à extraordinária fecundidade do mercado. A mão invisível fez muito mais pelo progresso do que a mão visível pelo crescimento” (p. 180). Apesar disso, “A preservação e expansão da liberdade estão atualmente ameaçados de duas direções. Uma das ameaças é óbvia e clara. É a ameaça externa vinda dos homens maus do Kremlin que prometem destruir-nos (e obriga-nos a dedicar boa parte de nossos recursos à defesa militar). A outra ameaça é bem mais sutil. É a ameaça interna vinda de homens de boa vontade que nos desejam reformar. Impacientes com a lentidão da persuasão e do exemplo para levar às grandes reformas sociais que imaginam, estão ansiosos para usar o poder do Estado a fim de alcançar seus fins e confiantes em sua capacidade de fazê-lo” (Milton Friedman. *Capitalismo e Liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1998, p. 18). Não há dúvida de que Friedman não foi entre os economistas de todas as épocas o que melhor formulou e divulgou os ideais da liberdade do mercado, mas certamente o título lhe pertence quando se trata de analisar a reelaboração dos ideais no pós-guerra. Por esta razão *Capitalismo e Liberdade* é, entre os seus livros, o mais divulgado e discutido. Nele o autor abandona o positivismo da teoria

Imagina-se que o mérito e o elemento diferenciador de Friedman em relação aos demais críticos da economia política keynesiana (aí incluindo tantos os “conservadores” quanto os “progressistas”) seja o de tentar refutar os postulados a partir de uma crítica interna ao modelo teórico. Dos autores aqui analisados nota-se que Friedman é o único a quem não interessa saber se os instrumentos keynesianos de política econômica foram ou não responsáveis pelo *boom* do pós-guerra, se eles fracassaram ou não e por que, ou ainda, qual o período de sobrevivência da política econômica keynesiana no período de crise prolongada do capitalismo. Isso a ele (Friedman) pouco importa; a sua preocupação está em negar qualquer efeito positivo decorrente do movimento expansionista dos gastos estatais.

Assim, a sua crítica à política fiscal keynesiana parte da compreensão de sua formulação e reivindicação em diversos momentos concretos. A partir disso, num primeiro momento, as intervenções governamentais seriam temporárias, uma vez que a economia, estando num movimento ascendente, o governo recuaria dos limites alcançados. Isso sucedeu em relação à época de implementação do “New Deal” rooseveltiano, em 1933. É a tese de “dar a partida”.

Acha Friedman que a retração econômica aguda que ocorreu em 1937-1938 mostrou que aquelas despesas iniciais não foram suficientes para eliminar o desemprego. Com isso surge a teoria da “estagnação secular” que passa a defender e a justificar um nível permanente alto de investimentos governamentais.

Portanto, era essencial que o governo investisse e mantivesse um déficit perpétuo. Os *títulos emitidos para financiar o déficit forneceriam aos indivíduos um modo de acumular suas economias enquanto os investimentos do governo forneceriam empregos*” (grifos meus).¹⁷

O fracasso de uma e outra hipótese fez surgir a necessidade de se manter o equilíbrio da economia, na qual os gastos estatais se comportam inversamente aos gastos privados. Ou seja, quando, por qualquer razão, os

pura e abre espaço para a fundamentação de princípios filosófico-ideológicos que garantam o desenvolvimento do capitalismo centrado nas forças de mercado, portanto livre de qualquer possibilidade de regulamentação por parte do Estado. Os excertos citados acima (propositadamente) são a evidência clara dessa conclusão. Talvez a exceção fique por conta dos capítulos IV — “Finanças Internacionais e Problemas de Mercado” e V — “Política Fiscal”, que tratam mais da discussão teórica do que da ideológica.

¹⁷ Milton Friedman. Op. cit., p. 73.

investimentos privados declinam, os gastos estatais devem ser elevados na mesma proporção, para assegurar o mesmo nível de investimentos totais: de outro lado, quando os investimentos privados se elevam, os do governo devem declinar.

Este postulado do “equilíbrio” nem sempre funciona como o desejado, dado que muitos programas de investimentos governamentais tendem a exacerbar mais a expansão seguinte em vez de mitigar a retração. Isso ocorre em razão de que muitos programas só chegam ao funcionamento pleno depois de passada a retração ou ainda por não serem desativados no momento apropriado. A resultante dessa exacerbação da expansão é o retorno a um nível alto de inflação.

Por esse descompasso entre o momento da decisão de investir e a efetivação propriamente dita desses investimentos, o orçamento público — afirma Friedman — tem sido, no pós-guerra, o elemento mais instável da renda nacional. Com efeito,

longe de ser balanceiro, compensando a tendência de outras forças para a flutuação, o orçamento federal tem sido uma fonte importante de perturbação e instabilidade.¹⁸

Este componente de instabilidade — segundo Friedman — parece decorrer de se usar apenas o orçamento de despesa como fator de equilíbrio. Na sua avaliação, o mesmo pode ser conseguido utilizando-se o lado da receita, ao afirmar que

O lado das taxas está igualmente disponível. Uma baixa na renda nacional reduz automaticamente o volume de taxas do Governo Federal em proporção considerável, e automaticamente leva o orçamento na direção do déficit, em casos de alta, acontece o contrário.¹⁹

Nessa formulação Friedman incorre num equívoco. Não se trata de imaginar que o caráter anticíclico do orçamento governamental seja dado por um nível qualquer de déficit; caso isso fosse verdadeiro o mesmo resultado poderia ser conseguido pela retração nos níveis de arrecadação de

¹⁸ *Ibidem*, p. 74. A expressão balanceiro talvez fosse traduzida do original como equilíbrio.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 74-5.

impostos, sobretudo quando se sabe que existem determinados tipos de gastos governamentais que, por serem incomprimíveis, não podem ser reduzidos a uma dimensão zero. Nesse caso, a redução dos tributos levaria a um déficit e a hipótese de Friedman estaria correta. A produção de um déficit não é a questão teórica relevante, como parece acreditar Friedman.²⁰

Acontece, porém, que quando se postula a despesa orçamentária como elemento impulsionador de um novo ciclo expansivo é porque este lado do orçamento público possui algumas propriedades não possuídas pela sua contraface, no caso o lado da receita. Supondo que o orçamento esteja em equilíbrio, mantendo constante o nível de gasto, a redução de dez por cento no nível de arrecadação produz uma magnitude de déficit exatamente igual caso se mantivesse constante a receita e se fizesse variar em dez por cento para mais o patamar da despesa. Mexendo em qualquer um dos lados orçamentários a magnitude de déficit é a mesma, porém os efeitos sobre o sistema econômico podem não ser.

Observe que a concentração de mais dez por cento sobre o orçamento de gasto de um governo federal qualquer tem impacto no nível de demanda agregada infinitamente superior caso se buscasse o mesmo efeito pela redução da receita. Uma redução dos impostos implica que a magnitude será dividida entre milhões de famílias e empresas, significando que o acréscimo de renda desses agentes não seja suficiente para reverter a expectativa pessimista em relação ao futuro imediato da economia. Nesse caso, parcela importante do acréscimo de renda pode simplesmente deixar de ser gasta, seja em consumo (no caso das famílias), seja em investimento (no caso das empresas). Ademais, na possibilidade de um só agente (no caso do governo federal) gastar dez por cento do orçamento não só há a garantia de que esta magnitude de recursos seja efetivamente gasta como também de que ela possa ser aplicada em setores direcionados.

Além disso, numa configuração moderna das finanças públicas, o

²⁰ Tanto não o é que o próprio Keynes não se refere à ação do Estado mediante a aceitação de um orçamento desequilibrado. A sua idéia relevante é que o gasto estatal é vital para a elevação da demanda efetiva e do nível de emprego. E a forma mais correta de financiar o novo gasto seria pela emissão. Essa idéia de o Estado elevar a demanda efetiva mediante déficit é uma invenção incorreta dos críticos e dos keynesianos, mas não de Keynes. E essa incorreção tem origem na compreensão errônea de que o gasto estatal só se efetiva pela rubrica do consumo. Os recursos tomados pelo Estado e alocados na rubrica investimentos podem ser contabilizados e produzir no orçamento um déficit de igual magnitude? Conceitualmente é problemático admitir-se tal hipótese visto que o valor do empréstimo que é registrado nas contas passivas tem como contrapartida um ativo de igual magnitude, considerando que o gasto foi feito em investimento e não em consumo.

Estado, usando de instrumentos fiscais, monetários e financeiros, pode desencadear um amplo leque de relações de débito/crédito pelo lado da despesa que seria totalmente inviável caso se buscasse os mesmos efeitos pelo lado da receita, que ficaria restrito à dimensão fiscal. A manipulação da variável gasto pode também dar ao governo a possibilidade de desencadear um fluxo de rendas dentro da economia mesmo sem lhe ser obrigado nos primeiros momentos o dispêndio de qualquer unidade de recursos monetários.

São essas as razões que nos conduzem a refutar a hipótese de Friedman de que se possa tomar o orçamento governamental anticíclico manipulando o lado da receita.

No entanto, Friedman lamenta que na prática tenha prevalecido a tese das despesas e que isto foi motivado na filosofia do Estado de Bem-Estar Social, o que permitiu que a intervenção do governo se desenvolvesse com rapidez maior do que seria possível em outras circunstâncias. Porém, Friedman adverte que defender uma ação anti-recessiva do governo pelo lado da receita não significa um apoio à teoria do “equilíbrio”. Sendo talvez o maior defensor vivo de que o equilíbrio se faça pelas forças de mercado, na aceitação da teoria do equilíbrio, mesmo pelo lado da receita, está por trás a idéia fundamental de que toda interferência externa ao sistema econômico (e o governo é considerado como tal) traz em si um componente instabilizador muito grande. Daí Friedman afirmar:

Na política fiscal como na política monetária, postas de lado todas as considerações políticas, ainda não sabemos o suficiente para usar mudanças deliberadas nas taxas ou nas despesas como mecanismo de equilíbrio. Ao tentar fazer isso, quase certamente tornaremos as coisas piores. . . Tornarmos as coisas piores porque introduzimos uma perturbação que é simplesmente adicionada às demais perturbações.²¹

A tentativa teórica buscada por Friedman para negar a postulação de que a despesa governamental está relacionada com a expansão econômica é no sentido de discutir este postulado no âmbito da teoria do multiplicador. A idéia de que se as despesas governamentais forem mantidas na base de 100 unidades monetárias mais altas por unidade de tempo, e que a

²¹ Milton Friedman. Op. cit., p. 75.

renda sofrerá uma elevação de 300 unidades monetárias por cada unidade de tempo considerada, é, ao mesmo tempo, sedutora e espúria por não estarem sendo levados em consideração outros efeitos relevantes da mudança em questão.²²

A base teórica da resposta de Friedman é ricardiana quando se trata de analisar os efeitos sobre o resto do sistema econômico, a origem dos recursos necessários ao financiamento dos gastos governamentais de 100 unidades monetárias ou mesmo o impacto do volume de gastos de semelhante magnitude. O que Friedman supõe equivocadamente é que existe um efeito substituição no processo. Em que consiste isso? Consiste em supor que as 100 unidades monetárias transferidas ao público não sejam gastas pelos indivíduos beneficiados; ou ainda que o investimento do governo na produção de um determinado bem pode significar o não-reaproveitamento dos recursos privados em magnitude equivalente noutras áreas. Nesse caso, mesmo no tocante à análise keynesiana, o efeito do investimento governamental fica compensado. Assim, diz Friedman, “é paradoxal que o único modo de evitar essa substituição é fazer com que o governo gaste seu dinheiro em empreendimentos inúteis. Mas, evidentemente, uma tal conclusão prova que há algo errado com a análise em questão”.²³

A análise da política fiscal keynesiana não permite esse nível de abstração. Com isso, é irrealista supor que a produção pública e privada sejam excludentes; para supor excludentes é necessário assumir a hipótese absurda de que nas sociedades capitalistas existe alto grau de satisfação das necessidades coletivas. Mesmo assim, do ponto de vista teórico, seria possível a atuação simultânea dos setores privado e público e assim concluir que o gasto do Estado potencializa a expansão da renda.

De outro lado, Friedman preocupa-se em saber de onde o governo tira as 100 unidades monetárias para gastar. Tentando separar a política monetária da fiscal, Friedman supõe que, se o financiamento do gasto se der pela via de empréstimos mediante a venda de títulos públicos, a renda não se altera porque a quantidade de dinheiro permanece a mesma. “O governo toma emprestados 100 dólares de alguns indivíduos com a mão direita e doa o dinheiro com a mão esquerda àqueles com quem faz suas despesas. Pessoas diferentes têm dinheiro, mas o volume total de dinheiro

²² Milton Friedman. Op. cit., p. 77.

²³ *Ibidem*, pp. 77-8.

existente é o mesmo”²⁴ Mas se os recursos tomados pelo governo forem ociosos, o gasto público irá impactar positivamente na renda e, nesse caso, a hipótese de Friedman não se confirma.

Friedman procura sair dessa armadilha dizendo que “Se não for este o caso — e não poderia sê-lo indefinidamente — então o governo só poderá vender os títulos oferecendo urna taxa de retorno alta”.²⁵ Para que o investimento privado continue se efetivando é necessário admitir que

os potenciais tomadores de empréstimos são tão teimosos a respeito de investimentos que nenhuma alta nas taxas de juros levará a um corte em suas despesas, ou, no jargão keynesiano, o esquema de eficiência marginal do investimento é completamente inflexível com referência à taxa de juros.²⁶

Dessa forma, Friedman só admite a hipótese keynesiana de que os gastos governamentais são expansionistas se levar em consideração os extremos apontados acima: 1) que o público (família e empresa) tenha recursos ociosos, portanto sendo indiferente entre guardar o dinheiro disponível ou aplicá-lo em título do governo; 2) que a eficiência marginal do capital seja inflexível à taxa alta de juros. Como tais extremos são problemáticos, logo — segundo Friedman — fica difícil aceitar a hipótese keynesiana de a política fiscal ser expansionista; antes disso, considerando que a ação do governo é externa ao sistema econômico, qualquer ação de intervenção é marcada pelo caráter instabilizador.

Na concepção de Friedman a hipótese keynesiana torna-se uma aberração porque o autor parte de uma premissa falsa, qual seja: o sistema econômico está em permanente equilíbrio; nesse sentido, para os desajustes momentâneos existem mecanismos auto-equilibradores. Ora, sabe-se muito bem que a hipótese keynesiana é construída no período de retração aguda nos níveis dos negócios, portanto, um período em que a ociosidade dos fatores é a regra. Desse modo, uma política fiscal que faça elevar o nível de demanda agregada tem necessariamente caráter expansionista, portanto ela (a política fiscal) é anticíclica.

Indo mais adiante nessa discussão, pode-se afirmar que, dada a

²⁴ Ibidem, p. 78.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

importância que o Estado assume no capitalismo de hoje, os investimentos estatais não somente são anticíclicos mas também pró-cíclico expansivo.²⁷

Para não fugir muito de uma concepção ricardiana e ao mesmo tempo facilitar o ataque ao expansionismo keynesiano, Friedman propositalmente exclui os aspectos monetários. Com isso, admitindo que a única saída da política expansionista é pela via fiscal, fica mais fácil demonstrar que uma política de gasto do Estado que envolva déficit tem de, necessariamente, em alguns momentos, competir com os recursos privados que estejam em busca de alocação. Se admitir a combinação da política fiscal com a política monetária expansionista e a capacidade de autofinanciamento do Estado (já que o Estado também é expropriador de excedente) fica evidente que não se precisa que a hipótese de política fiscal expansionista se encontre no cenário dos “extremos” friedmanianos.

Fica evidente, portanto, que o que de fato interessa a Friedman é uma discussão teórica abstrata a respeito da validade ou não dos postulados keynesianos para tirar o capitalismo da crise. É bem provável que os equívocos de Friedman ao negar resultados práticos positivos da política de Keynes para recuperação da economia capitalista decorra do fato de ele entender que o Estado de Keynes, além de ter uma política expansionista permanente, mediante uma situação de orçamento desequilibrado, postulado para garantir uma situação econômica de pleno emprego, é externo ao sistema econômico e responsável por uma ação de bem-estar social. Duplo equívoco! Um porque a perspectiva de Keynes para os gastos estatais era meramente de curto prazo — ficando reservado para o longo prazo a perspectiva da administração política, preocupado tão-somente com o gerenciamento do capitalismo numa situação de pleno emprego em condições de estacionaridade. Dois porque o Estado que emerge após a crise de 1929-33 por exigência das condições de reprodução do capitalismo naquele momento histórico foi fortemente criticado por Keynes nos seus escritos e conferências pronunciados entre 1930 e 1935, mas, sobretudo, no capítulo 24 da *Teoria Geral*, publicada em 1936.

²⁷ O livro de Milton Friedman, *Capitalismo e Liberdade*, foi escrito em 1957 e publicado pela primeira vez em 1962. Em 1982 havia saído a segunda edição com um novo prefácio. Isso demonstra claramente o conservadorismo das idéias de Friedman, pois ele ainda consegue a façanha de analisar o capitalismo de hoje com os mesmos pressupostos da década de 1950. Nem o capitalismo estava em crise aguda e prolongada e nem se tinha um Estado superdesenvolvido. A hipótese de Friedman só tem alguma validade analítica caso se esteja no contexto do que chamamos de “Estado mínimo”. Daí a razão do autor de não poder incorporar em sua análise as dimensões atuais do Estado capitalista.

III

Vemos, enfim, que os adeptos e os críticos tendem a ter uma compreensão das idéias de Keynes para além dos limites que elas verdadeiramente apontam e definem. Para nós, o relevante para se entender a proposta de Keynes para resolver a crise do capitalismo, no início dos anos 30, é distinguir o conteúdo de curto prazo do de longo prazo. E, dentro de cada um desses prazos, identificar os seus elementos caracterizadores. Sem essa metodologia, as possibilidades de avanços na compreensão do pensamento de Keynes ficam quase nulas. Haja vista que, nos últimos setenta anos, muito se escreveu sobre o assunto e pouco se elucidou a respeito.

Buscando contribuir para o entendimento dessa questão, temos como ponto de partida compreender a proposta de curto prazo formulada por Keynes e em qual campo do conhecimento ela está inserida. Em seguida, a de longo prazo com o mesmo objetivo.

Como já afirmado neste ensaio, o consenso em torno do que Keynes formulou, em política econômica e administrativa, para tirar o capitalismo da crise está equivocado. Todos — conservadores e progressistas — afirmam, sem nenhuma restrição, que o conteúdo da produção social sob a responsabilidade do Estado e os seus resultados decorreram da construção teórica e da política idealizadas por Keynes. Então, resultados positivos e negativos passaram a ser creditados e debitados ao acervo intelectual do próprio Keynes.

Entendemos que a proposta de política econômica de Keynes para tirar o capitalismo da crise é fundamentalmente de curto prazo — não estamos confundindo isso com os aspectos teóricos que tratam da propensão marginal a consumir e o multiplicador, da eficiência marginal do capital, do princípio da demanda efetiva, da noção de incerteza, etc. Quando Keynes elabora a proposta para ampliar o nível de emprego com a elevação da demanda efetiva mediante a ação precípua do Estado o faz nos limites do prazo curto — que para ele significa aquele intervalo de tempo necessário para fazer a economia transitar do estado de depressão até a situação de pleno emprego. Depois de chegar à situação de pleno emprego o que a economia vai necessitar do Estado não é mais uma ação vigorosa na produção e consumo sociais, mas sim de uma gestão dos elementos relevantes — a exemplo da taxa de juros, da cobrança de impostos e da alocação de gastos — para manter a situação de pleno emprego ou algo

próximo. Enfim, necessita de uma administração política que seja capaz de garantir a estabilidade nas relações sociais de produção, realização e distribuição. Nesse caso, a perspectiva de curto prazo é substituída pela de longo, ao passo que o conteúdo das preocupações deixa o campo da economia política e passa para o campo da administração política.

Essa natureza de curto prazo da política econômica, para elevar o nível da demanda efetiva em uma situação de crise, fica evidenciada com a discussão que Keynes faz a propósito da propensão marginal a consumir e o multiplicador (capítulo 12, pp. 95 e 96) da *Teoria Geral*.

[. . .] *em tempos de desemprego rigoroso, as obras públicas, ainda que de duvidosa utilidade, podem ser altamente compensadoras* [itálico nosso], mesmo que apenas pelo menor custo dos gastos em assistência, desde que se possa admitir que a parte poupada da renda seja menor quanto mais intenso for o desemprego; *porém a validade desta proposição torna-se cada vez mais contestável à medida que nos aproximamos do pleno emprego* [grifos meus, RSS]. Além disso, se for correta a nossa hipótese de que a propensão marginal a consumir diminui à medida que nos aproximamos do pleno emprego, deduz-se que se torna cada vez mais difícil alcançar novos aumentos do emprego através de investimentos crescentes.²⁸

No momento seguinte, qualifica melhor a sua proposta e a radicaliza com relação às possibilidades de gastos para elevar o nível da demanda efetiva e possibilitar a dissolução de todo o desemprego involuntário.

Quando existe desemprego involuntário, a desutilidade marginal do trabalho é, necessariamente, menor que a utilidade do produto marginal. Na realidade, pode ser menor, pois certa quantidade de trabalho, para um homem que esteve muito tempo desempregado, em vez de desutilidade, pode ter utilidade positiva. Admitindo isto, o raciocínio anterior demonstra como os gastos “inúteis” provenientes de empréstimos podem, apesar disso, enriquecer, no fim das contas, a comunidade. *A construção de pirâmides, os terremotos e até as guerras podem contribuir para aumentar a riqueza, se a educação de nos-*

²⁸ John Maynard Keynes. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 95.

*os estadistas nos princípios da economia clássica for um empecilho a uma solução melhor*²⁹ [itálico nosso].

Ver benefícios para a economia na “inutilidade” dos gastos públicos parece ser uma forma extremada de Keynes mostrar aos formuladores das políticas econômica e administrativa que, numa situação de crise em estágio de depressão, o gasto do Estado — qualquer que seja ele: consumo ou investimento, construindo casa ou fazendo a guerra ou, ainda, transferindo renda monetária diretamente para os cidadãos — assume papel decisivo para fazer o nível da demanda efetiva elevar-se. O que parece ser a leitura correta é entender que o Estado deve gastar para fazer aumentar o nível da procura e, na medida do possível, em bens que tragam maior satisfação para os indivíduos. Por essa razão afirma:

[. . .] Claro está que seria mais ajuizado construir casas ou algo semelhante; mas se tanto se opõe dificuldades políticas e práticas, o recurso citado não deixa de ser preferível a nada.³⁰

Assim como Keynes não teve maior ordenamento lógico para dizer ou orientar como se daria o processo de alocação de recursos — não importando se construindo casas ou fazendo a guerra —, também em relação ao financiamento não há certo rigor para dizer como ele seria feito. De todo modo, em algumas passagens parece deixar claro que as possibilidades que deixassem os agentes — trabalhadores e capitalistas — mais empobrecidos deveriam ser descartadas; trata-se, a nosso ver, do aumento da carga fiscal e do endividamento por meio de título da dívida pública. Acredita-se que a via da tributação é um caminho inadequado porque pode implicar a redução do investimento ou do consumo noutros setores da economia. E afirma:

[. . .] se quisermos aplicar sem restrições o que ficou dito aos efeitos (por exemplo) de um incremento de obras públicas, teremos de supor que esse incremento não é compensado por um decréscimo do investimento em outros setores — e não há, naturalmente, qualquer mudança concomitante na propensão da comunidade a consumir.³¹

²⁹ Ibidem, p. 96.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem, p. 90.

Numa situação de depressão, a política tributária, avalia Keynes, deve ser incentivadora dos investimentos e do consumo.³² Nesse sentido, os rendimentos futuros da poupança (indivíduo) ou do investimento (capitalista) dependem não apenas da taxa de juros, mas também da política fiscal do Governo.

Os impostos sobre a renda, particularmente quando gravam a renda “não ganha”, os impostos sobre o lucro do capital e sobre heranças, etc., são tão importantes quanto a taxa de juros, sendo mesmo possível que as modificações eventuais da política fiscal tenham, pelo menos nas expectativas, maior influência que a taxa de juros. Se a política fiscal for usada como um instrumento deliberado para conseguir maior igualdade na distribuição das rendas, seu efeito sobre o aumento da propensão a consumir será, naturalmente, tanto maior.³³

Se a política fiscal pode trazer complicações para a eficiência marginal do capital e, com isso, em vez de ampliar pode fazer diminuir o nível da demanda agregada, é correto, então, supor que a sugestão de Keynes de uma política fiscal mais branda, sobretudo, o gravame sobre o capital, torna-se válida, então, a hipótese de que a tributação implica, nesses casos, tão-somente a transferência do *poder de compra* sem conseqüências positivas sobre o nível da demanda agregada da economia. Só em uma situação muito especial em que os agentes poupadores líquidos estejam com recursos ociosos é que o ato do Estado, mediante a política fiscal, de transferi-los para uma aplicação direta pode produzir efeitos positivos.

De igual modo, também parece evidente que em condições de depressão o financiamento das despesas públicas mediante recursos de empréstimos tomados à banca (por contrato) ou junto ao público (mediante título da dívida pública) não é recomendado por Keynes.

O financiamento da política expansionista do Estado por meio de empréstimos pode ter o efeito de elevar a taxa de juros e por essa causa retardar os investimentos noutros setores em razão de uma expectativa de queda na eficiência marginal do capital. A elevação da taxa de juros se dá em razão da concorrência que se estabelece entre o Estado e os investidores privados pelo mesmo montante de dinheiro (o efeito *crowding-out*).

³² Esta parte da análise está mais bem desenvolvida no meu livro *A Teoria das Finanças públicas no Contexto do Capitalismo – Uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes*. São Paulo: Mandacaru, 2001, cap. 3, seção I.

³³ John Maynard Keynes. Op. cit., p. 74.

Exemplificando, Keynes diz: “O auxílio de desemprego financiado por empréstimos deve ser considerado, de preferência, como uma poupança negativa”.³⁴

Ademais, o financiamento por meio de empréstimo pode implicar que, no médio prazo, a necessidade de resgatar as dívidas contraídas no passado, os novos empréstimos não apresentem os efeitos desejados. Isto é perfeitamente factível se se mantém a noção do gasto em consumo, muitas vezes vinculado a coisas inúteis, como chega a admitir Keynes.³⁵ No entanto, se a noção que se tem dos gastos governamentais é diferente desta — por exemplo, na construção de rodovias, construção de escolas, criação de centros de pesquisas científicas e desenvolvimento tecnológico — é óbvio que o financiamento do gasto mediante empréstimo é autoliquidável em razão do alargamento da base tributária, no futuro. Como há necessidade de o Estado elevar permanentemente ou pelo menos manter os níveis de gastos, isto implicaria a elevação da taxa de juros com efeitos negativos sobre o investimento e o consumo.

Para eliminar os problemas causados pela alta da taxa de juros, Keynes sugere a intervenção das autoridades monetárias para fazê-la baixar; nesse caso, a solução passa por uma política monetária expansionista. E aqui pode estar a forma mais conveniente de financiamento dos gastos governamentais no modelo keynesiano, por meio de papel-moeda emitido pelo Estado.³⁶ Em defesa dessa alternativa, Keynes não chega a ser enfático, mas também não antevê os obstáculos contidos na tributação e nos empréstimos.

A sutileza de Keynes em relação a esse ponto passa por uma associação entre a expansão monetária e o crescimento da renda. Segundo o autor, supondo que o padrão seja em moeda de ouro, a variação na renda pode estar diretamente vinculada à expansão nas atividades de mineração, cujo ouro extraído estará sempre sendo acrescido à renda de alguém. A

³⁴ John Maynard Keynes. Op. cit. p. 84.

³⁵ Vale ressaltar que esta noção de que os gastos do Estado são sempre em consumo, portanto improdutivos, foi desenvolvida com maior rigor pelos autores clássicos Smith, Ricardo e, particularmente, Say. Posteriormente, os neoclássicos e os novos clássicos — de Pigou a Sargent, passando por Hicks e Friedman — passam a tomar a noção de gasto improdutivo como um dado, sem considerar toda a relevância que tem o gasto público na produção social e na intermediação financeira.

³⁶ Lembremos que esta é uma forma de financiamento pertinente a uma situação de crise do capitalismo em condições de depressão e deflação. Certamente, caso a crise fosse caracterizada como de *stagflation* a proposta para o financiamento dos gastos governamentais teria um outro direcionamento.

analogia com o papel-moeda emitido pelo Estado é completa ao afirmar que a situação é exatamente a mesma quando as variações de M são devidas a emissões de papel-moeda feitas pelo Governo para atender a suas despesas correntes; neste caso, também, o novo dinheiro se acrescenta à renda de alguém. Completando o seu raciocínio sobre essa questão, Keynes diz:

Se o Tesouro se dispusesse a encher garrafas usadas com papel-moeda, as enterrasse a uma profundidade conveniente em minas de carvão abandonadas que logo fossem cobertas com o lixo da cidade e deixasse à iniciativa privada, de acordo com os bem experimentados princípios do *laissez-faire*, a tarefa de desenterrar novamente as notas (naturalmente obtendo o direito de fazê-lo por meio de concessão sobre o terreno onde estão enterradas as notas), o desemprego poderia desaparecer e, com a ajuda das repercussões, é provável que a renda real da comunidade, bem como a sua riqueza em capital, fossem sensivelmente mais altas do que, na realidade, o são. [. . .] Entre este expediente e o da exploração das minas de ouro do mundo real, a analogia é completa.³⁷

Desse modo, a expansão monetária, além de ser um mecanismo menos problemático no financiamento das despesas governamentais, serviria, também, de instrumento disciplinador do comportamento da taxa de juros, cuja elevação pode fazer baixar a renda em função da queda das expectativas em relação a uma baixa eficiência marginal do capital.

Em verdade, da análise acima, pode-se concluir que, das três formas possíveis admitidas por Keynes para se processar o financiamento das atividades estatais, a mais conveniente parece ser a expansão monetária. Acredita-se não ser essa conclusão apressada, pois Keynes sabia tanto ou mais que qualquer outro que naquele instante (de crise profunda) falar, ou melhor, advogar a possibilidade da mais tradicional fonte de financiamento das atividades governamentais (no caso, tributária) seria cometer um erro analítico imperdoável. De igual modo sucede em relação ao financiamento mediante recursos por motivos especulativos; há momentos em que o governo não pode financiar parte dos gastos mediante recursos de terceiros

³⁷ John Maynard Keynes. Op. cit. p. 96.

sem que os interesses referentes ao aumento do emprego e da renda sejam problematizados em razão da elevação da taxa de juros.³⁸

Além disso, Keynes sabia que a tributação, o mercado de crédito e a emissão de papel-moeda pelo governo não eram as únicas formas possíveis de financiamento dos gastos estatais. No pós-30, o excedente do setor produtivo estatal passou a se constituir num poderoso instrumento de financiamento da política de alocação do Estado e (é bem possível que em termos da acumulação geral) a mais conveniente. Bem antes de Keynes publicar a *Teoria Geral*, presenciou-se, em países como a Alemanha, a França, a Itália e, particularmente, na sua Inglaterra, a estatização de grandes blocos de capitais produtivos e da intermediação financeira.

Mesmo com essas evidências, ainda assim Keynes não menciona o excedente do setor produtivo estatal como forma de financiamento das atividades do Estado. Seria em razão de que a crise era determinada por uma superprodução que levou os preços a caírem abaixo da linha de custos? Ou será que as convicções ideológica e classista de Keynes não o permitiam admitir essas hipóteses em sua análise? Tudo pode ser válido na explicação da ausência do setor produtivo estatal (SPE), na teoria de Keynes, até mesmo a pouca evidência do potencial do SPE logo no início dos anos 30.

No entanto, qualquer resposta que se dê e mesmo que espelhe a mais pura verdade ainda assim este não é o ponto mais relevante da discussão. O que é relevante ressaltar é que, mesmo não havendo em Keynes uma teoria das finanças públicas sistematizada, ainda assim as suas formulações estão inteiramente compatíveis com a concepção de discussão contida na *Teoria Geral*. . . Keynes fala da importância dos mercados externos criados pelos gastos do governo em consumo para elevar o nível da demanda efetiva, mesmo não nos dizendo de forma clara e sistemática qual a natureza desse consumo, qual a forma mais adequada de financiá-lo e, sobretudo, qual o limite que se deve impor aos gastos do governo para que o processo acumulativo no setor privado não sofra descontinuidade.³⁹

³⁸ Não obstante, há de se reconhecer a existência de uma fase de ociosidade transitória, isto é, uma fase em que os recursos estão em processo de *desaplicação* e em busca de novas alternativas ou franquias de *aplicação*. Poder-se-ia dizer que entre um momento e o outro o tempo é muito curto e por isso não atende às necessidades de financiamento do Estado que poderia estar necessitando de prazo mais elástico; isto pode ser verdadeiro, mas não é o problema, visto que um dos papéis do mercado financeiro é justamente alterar os prazos entre os emprestadores de última instância (curto prazo) e os tomadores de última instância (médio e longo prazo).

³⁹ Apesar de fazer crítica à teoria do subconsumo — talvez pelo fato de essa idéia ter em perspectiva uma crise endógena ao sistema capitalista —, o fato é que a sua noção de mercados externos não esteja tão diferente da discutida bem antes por Malthus e Rosa Luxemburgo.

Ademais, fica evidente que no aspecto particular da política econômica a perspectiva de Keynes era de curto prazo. Isso quer dizer que em Keynes o gasto estatal tem uma função anticíclica e não se insere na dinâmica capitalista de forma determinada e integral. Sendo assim, a proposta de longo prazo em Keynes não está mais no campo da economia política e sim da administração política. Essa distinção qualitativa é vital para se compreender de fato o que ocorreu nos encaminhamentos para a saída da crise capitalista dos anos 30 e ajudar a desmitificar o mito de que a política econômica implementada tem origem em Keynes, assim como a sua integralidade é de natureza econômica pura e simplesmente.

Para compreendê-la adequadamente não é possível tomando apenas a análise de Keynes contida na *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*; é necessário voltar a escritos anteriores, tais como *O Fim do Laissez-Faire* e *As Possibilidades Econômicas dos Nossos Netos*. Embora já tendo escrito textos de densidade teórica mais elevada, como *O Tratado Sobre as Probabilidades* e o livro *Indian Currency and Finance*, a notoriedade de Keynes ocorre com a publicação do livro *As Conseqüências Econômicas da Paz*,⁴⁰ publicado em 1919. Aqui aparecem, também, as suas preocupações iniciais em formular propostas para resolver problemas práticos do capitalismo.

Até esse instante é evidente que Keynes está compreendendo e propondo soluções para os problemas práticos do capitalismo fundamentado nos pressupostos neoclássicos, base da sua formação escolar. Entretanto, dada a persistente dificuldade da Europa, notadamente a Alemanha, em recuperar-se da crise econômica que decorre da longa guerra de 1914-1918, Keynes começa a perceber que ficar aferrado aos ensinamentos da lei dos mercados de Say pode mais prejudicar do que ajudar o desempenho da economia capitalista. Assim, instigado a falar sobre os problemas econômicos daquela época, Keynes produz, a partir da conferência feita em Oxford (em novembro de 1924) e da palestra pronunciada na Universidade de Berlim (em junho de 1926), a mais bem elaborada crítica à forma como o capitalismo vinha, até então, sendo administrado — nasce, então, o panfleto (publicado em 1926) intitulado *O Fim do Laissez-Faire*.

⁴⁰ Há quem ache que essa notoriedade de Keynes deveu-se mais às suas irreverentes e sarcásticas críticas aos ambiciosos e irresponsáveis desejos dos representantes dos Estados Unidos (na pessoa do seu presidente Woodrow Wilson), da Inglaterra (na do seu primeiro-ministro Lloyd George) e da França (na do seu presidente Clemenceau) na exigência de ressarcimentos dos gastos de guerra feita aos alemães do que propriamente pelo brilhantismo de suas críticas aos aspectos econômicos do Tratado.

Aqui, Keynes procura mostrar a origem do individualismo hedonístico, dos séculos XVII e XVIII, e a influência dos filósofos-economistas na consagração do princípio do *laissez-faire*, durante o século XIX. Convencido de que a orientação dada ao capitalismo pela lei de Say estava equivocada, então propõe que, além de se fazer uma atuação econômica pelo lado da demanda, o capitalismo recebesse nova orientação administrativa, com uma gestão centralizada da moeda, do investimento e da população.

Para o entendimento dessa trajetória de mudança, Keynes parte do entendimento da mudança que se processa na compreensão da vida pelo indivíduo, que deixa de encontrar-se com Deus através da figura do rei e passa a enxergar na operosidade individual o único caminho da virtude para consagrar-se. Assim, diz Keynes,

No fim do século XII, o direito divino dos reis foi substituído pela liberdade natural e pelo contrato social; e o direito divino da Igreja, pelo princípio da tolerância e pelo ponto de vista de que uma igreja é “uma sociedade voluntária de homens” que se reúnem de maneira “absolutamente livre e espontânea”. Cinquenta anos mais tarde, a origem divina e a voz absoluta da moral deram lugar aos cálculos da utilidade. Com Locke e Hume estas doutrinas deram origem ao individualismo. Os direitos individuais presumidos pelo contrato social, a nova ética que não passava de um estudo científico das conseqüências do amor-próprio racional, colocavam o indivíduo no centro do mundo.⁴¹

Essas idéias vão ganhar densidade e amplitude com o aparecimento dos economistas que deram fundamentação científica ao individualismo utilitarista e, com isso, tentaram pôr em prática a difícil tarefa, segundo Keynes, de harmonia divina entre o lucro privado e o bem público e que, de certo modo, levou ao triunfo o *laissez-faire*, durante todo o século XIX e início do XX.

Essas idéias convergiam para as noções práticas dos conservadores e dos advogados. Elas forneceram um fundamento intelectual satisfatório para os direitos de propriedade e para a liberdade do seu

⁴¹ John M. Keynes. O fim do *laissez-faire*. In: Tamás Szmrecsányi (org.). *Keynes*. (Coleção Grandes Cientistas Sociais), São Paulo: Ática, 1984.

titular fazer o que desejasse consigo e com o que era seu. Essa foi uma das contribuições do século XVIII ao clima que ainda respiramos.⁴²

Muito ao estilo de Keynes, o triunfo do individualismo, *do laissez-faire* não foi uma resultante apenas das virtudes do capitalismo e dos seus agentes (os capitalistas), seriam “necessários muitos outros ingredientes para completar a mistura”, que formaria, em verdade, a grande cultura do capitalismo.

Em primeiro lugar, a corrupção e a incompetência dos governos do século XVIII, dos quais muitos legados sobreviveram no século XIX. O individualismo dos filósofos políticos tendia para o *laissez-faire*. A harmonia divina ou científica (conforme o caso) entre o interesse particular e a vantagem política também tendia para o *laissez-faire*. Mas, acima de tudo, a inépcia dos administradores públicos contribuiu muito para levar o homem prático ao *laissez-faire* — um sentimento que, de maneira alguma, desapareceu. Quase tudo o que o Estado fizesse além de suas funções mínimas, no século XVIII, era, ou parecia, injurioso ou sem êxito.

Por outro lado, o progresso material entre 1750 e 1850 veio da iniciativa individual, e quase nada ficou a dever à influência intervencionista da sociedade organizada como um todo. Assim, a experiência prática reforçava os raciocínios *a priori*. Os filósofos e os economistas nos diziam que, por diversas e profundas razões, a empresa privada sem entraves iria promover o maior bem para a sociedade toda. O que poderia ter servido melhor ao empresário?⁴³

Antes de formular a nova proposta de administração do capitalismo, Keynes deixa claro que a tese de que o individualismo ou o auto-interesse esclarecido sempre atua em favor do interesse público não é verdadeira, pois carece de comprovação empírica. E assim se pronuncia a respeito:

Esclareçamos desde o início os princípios metafísicos ou gerais sobre os quais, de tempos em tempos, se fundamentou o *laissez-faire*.

⁴² John M. Keynes. O fim do laissez-faire. In: Tamás Szmrecsányi (org.). *Keynes.*, cit., p. 107.

⁴³ *Ibidem*, p. 109.

Não é verdade que os indivíduos possuem uma “liberdade natural” prescritiva em suas atividades econômicas. *Não* existe um contrato que confira direitos perpétuos aos que os têm ou aos que os adquirem. O mundo *não* é governado do alto de forma que o interesse particular e o social sempre coincidam. *Não* é administrado aqui embaixo para que na prática eles coincidam. *Não* constitui uma dedução correta dos princípios da Economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o auto-interesse *seja* geralmente esclarecido; mais freqüentemente, os indivíduos que agem separadamente na promoção de seus próprios objetivos são excessivamente ignorantes ou fracos até para atingi-los. A experiência *não* mostra que os indivíduos, quando integram um grupo social, são sempre menos esclarecidos do que quando agem separadamente.⁴⁴

Como se vê, ao longo deste ensaio, a crítica de Keynes à economia capitalista não se fundamenta nos elementos da economia política e, muito menos, da teoria econômica, mas sim nos conteúdos da administração política, procurando estabelecer um novo padrão de gestão — da concepção de gestão descentralizada para uma situação mais centralizada — de modo que elimine a instabilidade que é própria do sistema econômico capitalista. Desse modo, inspirado em Jeremy Bentham, Keynes vai propor a construção de uma *Agenda* do Governo complementar à política que considera de responsabilidade do restante da sociedade. Os pontos centrais dessa *Agenda* são os que seguem:

Creio que a cura desses males deve ser procurada no controle deliberado da moeda e do crédito por uma instituição central, e em parte na coleta e disseminação em grande escala dos dados relativos à situação dos negócios, inclusive a ampla e completa publicidade, se necessário por força da lei, de todos os fatos econômicos que seriam úteis conhecer. Essas medidas envolveriam a sociedade no discernimento e controle, através de algum órgão adequado de ação, de muitas das complexas dificuldades do mundo dos negócios, embora mantendo desimpedidas a iniciativa e a empresa particulares. Ainda que estas

⁴⁴ *Ibidem*, p. 120.

medidas se mostrem insuficientes, elas nos fornecerão um melhor conhecimento do que temos, para dar o próximo passo.

Meu segundo exemplo diz respeito à poupança e ao investimento. Creio que é preciso haver algum ato coordenado de apreciação inteligente sobre a escala desejável em que a comunidade como um todo deva poupar, a escala em que esta poupança deva ir para o exterior sob a forma de investimentos externos; e sobre se a atual organização do mercado de capitais distribui a poupança através dos canais produtivos mais racionais. Não acho que estas questões possam ser deixadas inteiramente como estão sendo agora, ao sabor da apreciação particular e dos lucros privados.

Meu terceiro exemplo refere-se à população. Já chegou o tempo em que cada país precisa de uma política considerada nacional do que mais lhe convém quanto ao tamanho da população, seja maior, menor ou igual à atual. E tendo fixado esta norma, precisamos dar os passos necessários para fazê-la funcionar. Poderá chegar o tempo, um pouco mais tarde, em que a comunidade como um todo deverá prestar atenção à qualidade inata, tanto quanto ao simples número dos seus futuros membros.⁴⁵

Em sua síntese na construção de um projeto para o do gerenciamento do capitalismo, Keynes — mesmo objetando o que considera ser o socialismo de Estado doutrinário — diz que as suas reflexões

são dirigidas para os possíveis aperfeiçoamentos na técnica do capitalismo moderno, por meio da ação coletiva do Estado. . . Poderá chegar o dia em que estaremos mais esclarecidos do que agora, ao falar do capitalismo como uma técnica eficiente ou ineficiente, ou falar dele como algo desejável ou censurável. De minha parte, acho que, sabiamente administrado, o capitalismo pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos mais do que qualquer sistema alternativo conhecido, mas que, em si, ele é de muitas maneiras sujeito a inúmeras objeções [itálico nosso].⁴⁶

⁴⁵ John M. Keynes. O fim do laissez-faire. In: Tamás Szmrecsányi (org.). *Keynes.*, cit., p. 124.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 124 e ss.

Quando diz que se o capitalismo for *sabidamente administrado* pode tornar-se mais eficiente para atingir objetivos econômicos, Keynes não só referencia a sua análise e preocupações com a crise do capitalismo no contexto da administração política, assim como já fica demonstrado, também, neste texto de 1924/26, que a sua análise de longo prazo está mais contida no campo da administração do que propriamente no da economia, como há muito é compreendida pelas análises econômicas e correlatas.

Para o final da década de 20, Keynes passa a se dedicar mais às preocupações teóricas, tentando ir além da teoria clássica na explicação analítica para o problema do desemprego. Assim, em 1930, sai publicado *A Treatise on Money*. Apesar de esse livro confirmar Keynes como um dos grandes conhecedores dos intrincados problemas monetários da economia capitalista, fortes críticas foram feitas a esse trabalho de Keynes:

Hayek e Robertson, em particular, apontaram um grande equívoco no livro. Este, seguindo as idéias de Robertson, pretendia explicar as flutuações de preço e produção a partir dos desequilíbrios entre investimento e poupança. Tanto Hayek quanto Robertson detectaram uma inconsistência entre a explicação dessa relação e a equação escrita por Keynes no corpo do livro. Também os discípulos de Keynes em Cambridge (Joan e Austin Robinson, Richard Kahn, James Meade, Piero Sraffa e outros) anotaram várias críticas ao seu trabalho. A mais severa dizia respeito ao fato de que Keynes havia desenvolvido uma teoria de flutuações de nível geral de preços que pressupunha, a exemplo dos clássicos, a hipótese de produto constante em nível de pleno emprego. Ou seja, não explicava o que se propunha explicar: as flutuações de emprego e produção.⁴⁷

Mesmo com essa investida mais forte em temas teóricos, Keynes não deixa de lado as preocupações em relação aos problemas práticos da economia capitalista de seu tempo. Entre 1928 e 1930, em conferências e palestras Keynes produz notas sobre o futuro da economia capitalista e que foram publicadas, em 1930, sob o título *As Possibilidades Econômicas de Nossos Netos*. Diferentemente dos sentimentos em *O Fim do Laissez-faire*, Keynes parece bem mais otimista em *As Possibilidades Econômicas*

⁴⁷ Adroaldo Moura da Silva em Apresentação à edição brasileira do livro *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Série os Economistas, São Paulo: Nova Cultural, 1985.

de Nossos Netos, até recriminando a postura dos pessimistas, ao avaliar aquele momento da forma que segue:

Estamos sofrendo hoje de um violento ataque de pessimismo econômico. Tornou-se comum ouvir as pessoas dizerem que terminou o período de enorme progresso econômico que caracterizou o século XIX; que a rápida melhoria no padrão de vida vai se tornar mais lenta — pelo menos na Grã-Bretanha; que, na década que temos pela frente, será mais provável um declínio da prosperidade do que um progresso.

Creio que se trata de uma interpretação extremamente errada do que está acontecendo conosco. Estamos sofrendo, não do reumatismo da velhice, mas das dores crescentes de mudanças excessivamente rápidas, da dor do reajustamento entre um período econômico e outro. O aumento da eficiência técnica tem ocorrido com mais rapidez do que conseguimos lidar com o problema da absorção de trabalhadores; o progresso do padrão de vida foi um pouco rápido demais; o sistema bancário e monetário do mundo tem impedido que a taxa de juros caísse tanto quanto seria exigido pelo equilíbrio.⁴⁸

Apesar do otimismo, Keynes, por outro lado, compreende que a economia da sua época está vivendo uma nova doença, e a respeito dela alguns leitores ainda podem não ter ouvido falar, mas sobre a qual ouvirão muito nos próximos anos — trata-se do *desemprego tecnológico*, mas que isso deve ser considerado como um desajustamento temporário, mesmo assim turnos de três horas ou semanas de quinze horas poderão adiar o problema por algum tempo — o que se configurou um erro analítico, podemos hoje constatar. Nesse sentido, Keynes diz que o seu objetivo, no ensaio,

[. . .] não é examinar o presente ou o futuro próximo, desembaraçar-me de visões curtas e levantar vôo. O que podemos racionalmente esperar daqui a cem anos quanto ao nível de nossa vida econômica? Quais as possibilidades econômicas de nossos netos?⁴⁹

⁴⁸ John M. Keynes. O fim do laissez-faire. In: Tamás Szmrecsányi (org.). *Keynes.*, cit., p. 150.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 154.

Depois de compreender as necessidades humanas em duas classes: as necessidades absolutas, que serão superadas depois de as sociedades atingirem níveis mais altos de renda e a introdução de melhoras no processo de distribuição; e as necessidades relativas, que devotam mais energia a finalidades não-econômicas e satisfazem o desejo de superioridade, Keynes expressa a sua expectativa de futuro dizendo:

Vejamos agora a minha conclusão, que vocês acharão, segundo penso, cada vez mais surpreendente para a imaginação, quanto mais pensarem nela.

A minha conclusão é que, se não houver grandes guerras e um grande aumento da população, o *problema econômico* [grifo do autor] poderá ser resolvido, ou pelo menos ter uma solução à vista, nos próximos cem anos. Isto significa que o problema econômico não constitui — se olharmos para o futuro — o *problema permanente da raça humana* [grifo do autor].⁵⁰

Finalizando as suas notas, Keynes diz:

O *ritmo* [grifo do autor] em que poderemos atingir esse nosso destino de satisfação econômica será condicionado por quatro fatores — a nossa capacidade de controlar a população, nossa determinação em evitar guerras e dissensões civis, nossa disposição em confiar à ciência a direção dessas questões, que constituem propriamente a preocupação da ciência, e o ritmo de acumulação, fixado pela margem entre a produção e o consumo; este último facilmente zelará por si depois da ocorrência dos três primeiros.

Enquanto isso, não haverá mal em fazer moderados preparativos para o nosso destino, em encorajar e experimentar as artes da vida, bem como as atividades com um propósito.

Mas, principalmente, não nos permitamos superestimar a importância do problema econômico, ou o sacrifício às suas supostas necessidades de outras questões de maior ou menor significação permanente. Esse problema deve ser atribuído a especialistas — da mesma forma que a odontologia. Se os economistas pudessem dar um

⁵⁰ Ibidem, pp. 154 e 155.

jeito de serem considerados como pessoas humildes e competentes, num mesmo nível que os dentistas, seria excelente!⁵¹

Desse ensaio, iniciado em 1928 e concluído em 1930, podemos tirar três lições. A primeira com relação ao seu pessimismo que fora manifestado em *O Fim do Laissez-faire* é substituído por um excessivo otimismo em razão de que, já em 1930, as reivindicações para se mudar a administração do capitalismo tinham sido mais do que atendidas, porquanto o Estado, desse momento em diante, passou a assumir a administração política do capitalismo — até mesmo para além dos termos da sua *Agenda de Governo*, proposta em 1926. A segunda é dada pela reafirmação de que, verdadeiramente, a perspectiva de longo prazo em Keynes não está no campo da economia e sim da administração (vide nota 43). A terceira lição é dada por um aspecto que pode ser considerado assustador pelos mais devotos do capitalismo e que expressa na afirmação de Keynes de que *o problema econômico não constitui — se olharmos para o futuro — o problema permanente da raça humana* e, ainda, que a economia política desaparecerá, restando apenas o trabalho profissional do economista.

A perspectiva de longo prazo de Keynes e que está referenciada no campo da Administração Política encontra-se consolidada na *Teoria Geral*, particularmente no Capítulo 24 — *Notas Finais Sobre a Filosofia a que Poderia Levar a Teoria Geral*. Também, aqui, Keynes define de forma muito precisa quais seriam os limites que o capital deveria estabelecer para a atuação do Estado e a natureza do papel que desempenharia na nova estrutura da divisão social do trabalho concebida na sua proposta de administração política, para o período pós-crise 1929/33.

Para entender bem essa questão, é necessário considerar preliminarmente que, em nosso ponto de vista, a *Teoria Geral* sobrevive sem os conteúdos do Livro Sexto, mas a necessidade de escrevê-lo, particularmente o capítulo 24, decorre de, primeiro, fazer um elo da *Teoria Geral* com as suas preocupações originárias contidas em *O Fim do Laissez-Faire*, segundo, esclarecer melhor a sua proposição em relação à intervenção do Estado na economia — que, diga-se de passagem, é mais conservadora do que se imagina — e, terceiro, reforçar a idéia de que o sucesso do capitalismo no futuro dependia menos da teoria econômica e mais de maior capacidade de gestão — o que entendemos ser a essência da Administração Política.

⁵¹ John M. Keynes. O fim do laissez-faire. In: Tamás Szmrecsányi (org.). *Keynes*, cit., p. 159.

Queremos crer que a proposição de intervenção do Estado, ou melhor, o caráter anticíclico do gasto público sempre foi algo confuso para os exegetas de Keynes — particularmente na diferenciação entre o significado para Keynes da intervenção através do gasto anticíclico e o da intervenção mediante a gestão orientadora das relações sociais de produção e distribuição, valendo-se dos instrumentos tributários e monetários. Para muitas das análises não há diferença entre uma coisa e outra, mas para o plano de análise de Keynes há e é de fundamental importância — daí a necessidade de escrever — como já dito — o Livro Sexto, particularmente o Capítulo 24. A passagem, a seguir, expressa bem a idéia esclarecedora desse aspecto fundamental para a compreensão melhor da proposta de Keynes:

As implicações da teoria exposta nas páginas precedentes são, a outros respeito, razoavelmente conservadoras. Embora essa teoria indique ser de importância vital o estabelecimento de certos controles sobre atividades que hoje são confiadas, em sua maioria, à iniciativa privada, há muitas outras áreas que permanecem sem interferência. O Estado deverá exercer uma influência *orientadora* [grifo meu, RSS] sobre a propensão a consumir, em parte através do seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado aquilo que lhe compete. Ademais, as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições generalizadas da sociedade.⁵²

⁵² Ibidem, p. 256.

No âmbito das relações internacionais, Keynes também propugna por uma nova concepção de gestão das relações comerciais — não apenas restrita nos limites dos interesses bilaterais, mas, sobretudo, uma clara percepção de que o seu modelo de administração política do capitalismo deveria ser extensivo ao plano das relações internacionais.⁵³ Sua preposição é motivada pela crítica que faz ao sistema que vem sendo adotado, até então.

Observei, de passagem, que o novo sistema poderia ser mais favorável à paz do que o antigo. Vale a pena repetir e enfatizar esse ponto.

A guerra tem diversas causas. O ditadores e pessoas semelhantes, aos quais a guerra oferece, pelo menos em expectativa, uma excitação deleitável, não encontram dificuldade em fomentar a natural belicosidade de seus povos. Porém, além disso, facilitando o seu trabalho de insuflar as chamas do entusiasmo do povo, aparecem as causas econômicas da guerra, ou seja, as pressões da população e a luta acirrada pelos mercados. Este segundo fator, que desempenhou no século XIX, e talvez venha a desempenhar ainda, um papel essencial, tem estreita relação com o nosso assunto. [. . .] sob o regime de *laissez-faire* interno e de padrão de ouro internacional, como era correto na segunda metade do século XIX, não havia qualquer outro meio disponível a um governo para aliviar a miséria econômica interna a não ser lutar pela conquista de mercados externos. Isso porque todos os remédios eficazes para o desemprego crônico ou intermitente estavam excluídos, à exceção das medidas destinadas a melhorar o balanço de pagamentos em contacorrente.⁵⁴

Considera ser possível, então, que em havendo lugar para uma [nova] divisão internacional do trabalho e em condições favoráveis de crédito internacional — e considerando ser também possível as nações aprenderem a manter o pleno emprego por meio de uma política interna — “não [. . .]

⁵³ Essas compreensão e proposição de Keynes são os prelúdios das discussões de Bretton Woods que irão culminar com o surgimento, em 1945/46, da ONU, do Bird, do FMI e de toda uma institucionalização que daí deriva — a exemplo dos BADs (Bancos africano e asiático de desenvolvimento), do BID, da OMS, da Opas, do Unicef, da FAO, da OIT (embora criada em 1922), entre outros; até mesmo se pode considerar também fazendo parte dessa concepção o próprio Plano Marshall, de 1946.

⁵⁴ J. Maynard Keynes. Op. cit., p. 258.

mais haver a necessidade de forças econômicas importantes destinadas a predispor um país contra os seus vizinhos”.⁵⁵ Assim podendo, Keynes conclui que:

O comércio internacional deixaria de ser o que é, um expediente desesperado para manter o emprego interno, forçando as vendas nos mercados externos e restringindo as compras, o que, se tivesse êxito, simplesmente deslocaria o problema do desemprego para o vizinho que levasse desvantagem na luta, e se converteria num livre e desimpedido intercâmbio de mercadorias e serviços em condições de vantagens mútuas.⁵⁶

Encaminhadas as proposições para concertar uma administração política do capitalismo no plano internacional, Keynes se volta à tarefa conclusiva de seu pensamento e fazer um retorno triunfal às suas origens, enaltecendo as virtudes tanto do individualismo, quanto da teoria econômica clássica.

Quanto ao individualismo, assegura que:

Os controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego exigirão, naturalmente, uma considerável extensão das funções tradicionais de governo. A partir disso, a própria teoria clássica moderna chamou a atenção sobre as várias condições em que pode ser necessário refrear ou guiar o livre jogo das forças econômicas. Todavia subsistirá ainda uma grande amplitude, que permite o exercício da iniciativa e responsabilidade privada. Nesse domínio, *as vantagens tradicionais do individualismo continuam sendo válidas* [itálico nosso]. [. . .] enquanto a ampliação das funções do governo, que supõe a tarefa de ajustar a propensão a consumir com o incentivo para investir, poderia parecer a um publicista do século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível transgressão do individualismo, eu a defendo, ao contrário, *como o único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem-sucedido exercício da iniciativa individual* [itálico nosso].⁵⁷

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem, p. 257.

Quanto à teoria econômica, já havíamos dito que Keynes não rompe com o seu aprendizado nos postulados clássicos e neoclássicos da Escola de Cambridge, mas apenas procura, valendo-se da administração política, remover os obstáculos que obstruem a expansão da economia de forma menos instável e conflituosa. Consciente disso, Keynes, então, conclui:

Nossa crítica à teoria econômica clássica geralmente aceita consistiu menos em revelar os defeitos lógicos da sua análise do que em assinalar o fato de que as suas hipóteses tácitas nunca ou quase nunca são satisfeitas, com a consequência de que ela se mostra incapaz de resolver os problemas econômicos do mundo real. Entretanto, *se os nossos controles centrais lograrem estabelecer um volume ótimo de produção agregado correspondente o mais aproximadamente possível ao pleno emprego,*⁵⁸ *a teoria clássica retomará, daí em diante, a sua devida posição.*⁵⁹

V

A nossa análise, até aqui, tem buscado compreender que o forte da proposição de Keynes para solucionar a crise dos anos 30 estava numa política econômica anticíclica (de curto prazo, mediante a elevação da demanda efetiva pelo gasto estatal) e numa política de mais longo prazo no campo da administração política (com a gestão central da moeda, melhor coordenação da poupança e do investimento e o controle mais adequado da população). Com isso, fica compreendido que, ao contrário do que apontam as análises correntes, o conteúdo da proposta para a administração do capitalismo após a crise de 1929-33 estava bem além do que era compreendido como razoável e necessário por Keynes — daí concluímos que os postulados da *Teoria Geral* se constituíam mais num contraponto ao que estava acontecendo do que uma elegia em defesa do Estado centralizador das decisões capitalistas, muito menos, ainda, o Estado pontificando como o principal capitalista (bem longe dos demais) a comandar capital.

Contudo, dentro da perspectiva de nossa análise, estas notas não poderiam ser concluídas sem entender as implicações que estavam antevistas

⁵⁸ Para Keynes, os clássicos, aqui, estão referidos aos que hoje sabemos como formadores da Escola Neoclássica, como Marshall, Pigou etc.

⁵⁹ Keynes. Op. cit., p. 256.

na proposta de Keynes para o futuro do capitalismo. Apesar do otimismo exalado, particularmente nos escritos durante o período da crise, não é certo que Keynes estivesse tão convicto de que as relações sociais de produção capitalistas fossem estágios últimos das possibilidades de a humanidade superar a materialidade, ou melhor, de desvincular o seu trabalho da necessidade precípua de sobrevivência. A sua proposta, nos parece, era uma tentativa restringida de dar-lhe [ao capitalismo] uma sobrevida que não seria possível com base em uma administração política descentralizada — tal como fora a proposta originária dos filósofos economistas clássicos e levada às últimas conseqüências pelos neoclássicos.

Por outro lado, Keynes não antevia a possibilidade de o capitalismo ter uma trajetória de permanente expansão (acumulação ampliada), parecia admitir um estágio estacionário, no qual a sobrevivência do sistema econômico dar-se-ia mais pela capacidade de gestão das expectativas contrariadas do que pelas possibilidades técnicas de sobrevivência do capitalismo em situação adversa. Queremos crer que, em diferentes momentos e textos, Keynes aponta para essa possibilidade. Em *O Fim do Laissez-Faire*, por exemplo, a idéia a respeito de que *o problema econômico não será um problema permanente da raça humana*, a economia política cedendo lugar à economia profissional, maior preocupação, portanto, com a administração — gestão — das relações sociais de produção e distribuição e, por fim, maior disponibilidade do tempo do indivíduo para os prazeres da vida parece indicar para a direção de um *estágio estacionário* da economia capitalista. Entretanto, é na *Teoria Geral* que Keynes vai ser mais enfático com relação a esse ponto tão fundamental para o futuro do capitalismo. Nas discussões acerca das possibilidades de saída adequada para o problema do desemprego, havia forte resistência da ortodoxia econômica ao gasto estatal; Keynes era favorável, embora admitindo essa hipótese só como medida anticíclica, pois à medida que a economia se aproxima do pleno emprego esta solução fica cada vez mais contestável, e assim respondia a oposição:

[. . .] Apresenta-se, comumente, como objeção aos planos tendentes a aumentar o emprego por meio de investimentos patrocinados pela autoridade pública, o fato de que assim estão sendo criadas dificuldades para o futuro. “Que faremos”, pergunta-se, “quando tivermos construído todas as casas, estradas, prefeituras, redes de energia elétrica, sistema de distribuição de água e outras instalações de

que possa necessitar a população estacionária do futuro?” Há, contudo, mais dificuldades em compreender que o mesmo inconveniente se apresenta no caso dos investimentos privados e da expansão industrial, particularmente com a última, desde que é mais fácil prevêê a próxima saturação das necessidades de novas fábricas e equipamentos, que isoladamente absorvem pouco dinheiro, do que a procura de construções para moradia.⁶⁰

Em desaparecendo o problema econômico, ficando o esforço de produzir restrito a finalidades que dêem *status* de superioridade às classes superiores, a acumulação ampliada de capital é possível se sustentar ou fazer algum sentido dedicar nossas energias para mantê-la? Se essa possibilidade não for possível ou não se justificar, é possível o capitalismo se sustentar, enquanto modo de produção hegemônico, num estágio de acumulação simples?

Decerto que Keynes não dá maiores explicações para as suas formulações, mas parece evidente que ele vê possibilidade de vigência do capitalismo mesmo em condições estacionárias orientada pela teoria neoclássica. “*Se os nossos controles centrais lograrem estabelecer um volume de produção agregado correspondente o mais aproximadamente possível ao pleno emprego, a teoria clássica [para Keynes, neoclássica] retomará, daí em diante, a sua devida posição*”.⁶¹ De forma bem mais conservadora do que as posições evolutivas, de Schumpeter,⁶² e revolucionárias, de Marx,⁶³ a aposta de Keynes para sustentar a sobrevivência do capitalismo num estado

⁶⁰ Keynes. Op. cit., p. 81.

⁶¹ *Ibidem*, p. 256.

⁶² Para Schumpeter, na explicação do fiasco do processo capitalista é muito mais importante entender as causas internas do que as externas, particularmente aquelas que comumente são apresentadas na Teoria das Oportunidades Decrescentes de Investimento. Por causas internas Schumpeter entende ser, em primeiro lugar, um processo que leva à Evaporação da Substância da Propriedade, no qual o sistema vai perdendo os valores e concepções (base institucional) e o capitalista transfere poder para o Estado e para a burocracia empresarial; assim, a moderna empresa socializa a mentalidade burguesa e estreita a motivação — enfim, corta-lhe as raízes. E a mais importante causa interna Schumpeter diz ser a Desintegração da Família Burguesa, em cujo processo homens e mulheres, o casamento, os parentes, a vida em família estão significando menos do que significavam antes. Então, a transição do capitalismo burocrático para o socialismo implica a transferência da propriedade do controle privado para a esfera pública mas tendo como concepção de gestão o aprendizado trazido do capitalismo. Ver Joseph A. Schumpeter. *Capitalismo, socialismo e liberdade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. cap. XIV, pp. 202-11.

⁶³ Para Marx e os marxistas a passagem do capitalismo para o socialismo tem duas dimensões de compreensão, porém fazendo parte de um mesmo processo: na dimensão econômica significa que o capitalismo evolui para um estágio maduro, engendra nesse movimento as condições de sua própria superação, pois a fonte que alimenta a sua existência [o trabalho] vai

estacionário está na administração dos controles das relações capitalistas — o que reforça e clareia a nossa hipótese, defendida neste ensaio, de que, no longo prazo, a proposta de Keynes está no campo da administração política e não da economia.

Embora no tocante à política econômica Victoria Chick valorizasse mais, como visto, os aspectos de curto prazo — na questão do emprego —, porém, fica evidente que na sua análise há também uma compreensão nítida do problema de longo prazo e que, embora crucial para o futuro do capitalismo, passa quase que despercebido da análise corrente. Trata-se do problema da *estacionariedade* da economia capitalista no futuro — não determinado por Keynes.⁶⁴

O ponto de partida da análise de Victoria Chick acerca desta temática parece estar na sua crítica ao apego dos keynesianos a uma política econômica (fiscal) expansionista para sempre. Ela questionava essa defesa porque achava que a receita de Keynes recomendava apenas uma dose limitada, para provocar no paciente uma recuperação auto-sustentada. E assim diz:

Ela não se destinava a mantê-lo por um longo período. Ao administrar o remédio keynesiano continuamente, durante os últimos 30 anos (embora em doses intermitentes), deixamos de seguir a advertência (de Keynes): “Toda vez que garantimos o equilíbrio hoje, mediante um investimento maior, estamos agravando a dificuldade de o garantirmos amanhã”.

sendo substituída pelo germe de sua destruição [a inovação tecnológica, as forças produtivas]; na dimensão política a passagem de um modo de produção a outro é precipitada por processo revolucionário em cuja transição a classe operária se apodera do Estado e estabelece a ditadura do proletariado como forma de eliminar os resquícios burgueses. Assim, à medida que se avança nessa direção, o Estado entra num processo de definhamento até o ponto de desaparecer juntamente com os vestígios da burguesia — visto que só o comunismo — na versão marxista-leninista — torna o Estado inteiramente supérfluo em razão de não haver mais classes, portanto, não haver mais conflitos que impliquem a mediação do Estado.

⁶⁴ Em dois momentos Keynes indica quando e em que condições isso poderia ocorrer. O primeiro é por ocasião de sua análise especulativa acerca do futuro no artigo que escreve em 1930 sob o título *As Possibilidades Econômicas de Nossos Netos*, ao afirmar que, se não houvesse grandes guerras, terremotos ou crescimento imprevisível da população, em cem anos o problema econômico da humanidade estaria resolvido. Nesse caso, as possibilidades de uma acumulação ampliada estariam reduzidas e as preocupações do ser humano seriam outras, então, voltadas mais para uma prática mais contemplativa da vida — aqui incluindo o amor! O segundo é verificado na própria *Teoria Geral* quando dá como certa a saturação tanto da oferta de bens públicos, quanto da necessidade de novas fábricas. Como exemplo a análise anterior, também aqui Keynes está dizendo que não há espaços para a acumulação ampliada de capital e, então, o que temos de fazer é construir ou fazer uma administração política que possibilite a preservação do capitalismo, mesmo nos limites de uma acumulação simples.

Para a sustentação de uma política expansionista contínua no longo prazo ter-se-ia que admitir como hipótese de trabalho que a política expansionista teria pouco efeito sobre os preços, quando houvesse desemprego. Negando essa possibilidade, então Victoria Chick conclui que, no longo prazo, o efeito de uma política expansionista contínua é provocar um efeito inflacionário. E assim conclui o seu pensamento:

Os keynesianos, exceção de Keynes, tendiam a admitir que uma política expansionista teria pouco efeito sobre os preços, quando houvesse desemprego. Esta expectativa otimista de estabilidade de preços talvez pudesse se justificar, no caso do curto prazo ou de uma tentativa de utilização da política expansionista, mas não em termos de preços fixos (*fixprice*), mas em termos das condições de depressão, sendo particularmente favoráveis à estabilidade de preços no curto prazo e no longo prazo, havendo compensação pela tendência altista na capacidade de se baixarem os preços graças a uma eficiência maior. Assim, confia-se que uma economia em crescimento tenha a capacidade de absorver o dinheiro novo utilizado para financiar os déficits ou para monetizar a dívida pública.

Mas o efeito de longo prazo de uma política expansionista semicontínua tende a ser inflacionário, pois o crescimento não pode ser sustentado indefinidamente. Os teoremas de crescimento equilibrado dependem do crescimento populacional e da mudança tecnológica; sem eles, a solução de equilíbrio da economia é o *estado estacionário* [italíco nosso]. A teoria do crescimento também ignora os problemas criados pelo resíduo de moeda e dívida que o investimento deixa em seu rastro.

Considerando que um estágio estacionário provoca conseqüências econômicas e políticas alarmantes e que a política governamental pode não ser útil no longo prazo, então Victoria Chick recomenda medidas internas ao sistema (do tipo crescimento da população, mudanças tecnológicas e redistribuição de renda) ou externas a ele (como abertura de novas fronteiras de expansão). Em verdade, esta proposição de Victoria Chick nada mais é do que o gerenciamento da demanda efetiva. Mesmo sendo verdadeira essa proposição, de todo o modo não fica resolvida a questão da *estacionariedade*. E como resolvê-la? Nada de muito animador é dito, embora o problema seja apresentado de forma muito alarmante:

As conseqüências políticas e sociais dessas características do estado estacionário são evidentemente alarmantes. Eu não as vi discutidas. Não é difícil ver que o resultado no longo prazo da acumulação de capital ameaça a atual estrutura, e seria desejável que o governo começasse a agir para evitar isso.

Por não compreender que neste ponto a solução não poderia mais vir da macroeconomia e sim da administração política, Victoria Chick deixou de fornecer possibilidades de equacionar no futuro os problemas teóricos que a afligiam. Assim, a sua proposição é no sentido de se fazer uma espécie de boa política nos campos fiscal e monetário. É exatamente neste ponto que os keynesianos (certamente que neste bloco não está aprópria Victoria Chick) não compreenderam, melhor dizendo, não leram adequadamente Keynes. Para o longo prazo, Keynes nunca propôs uma política fiscal expansionista, déficit público ou qualquer coisa parecida com um Estado de Bem-Estar Social. Antevendo um estado estacionário da economia capitalista, a verdadeira proposta de Keynes para o longo prazo foi que os novos gerentes criassem uma nova *Administração Política* para estabilizar as novas estruturas econômicas do capitalismo surgidas após a crise de 1929/33. A proposta de política econômica foi de curto prazo — e nisso Victoria Chick tem toda a razão —, mas a de longo prazo não estava mais no campo da economia e sim no da Administração Política, particularmente nos três pontos de sua Agenda: a) uma instituição central para o gerenciamento da moeda; b) uma coordenação central da variável gasto, sobretudo do gasto em investimento; e c) uma política geral para controlar o crescimento da população.

Referências

- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1988, pp. 73-5 (Série Os Economistas).
- HEILBRONER, Robert. *A história do pensamento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 167.
- HICKS, John. *A crise na economia keynesiana*. São Paulo: Vértice, 1987.
- JOHNSON, Harry G. Keynes e a economia inglesa. In: Milo Keynes (coord.). *Ensaio sobre John Maynard Keynes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 95.
- . A Short View of Rússia. In: John Maynard Keynes. *Essays of Persuasion*. Londres, 1931, pp. 297-311.

- KEYNES, John Maynard. O fim do laissez-faire. In: Tamás Szmrecsányi (org.). *Keynes*. São Paulo: Ática, 1984 (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- . As possibilidades econômicas de nossos netos (1930). In: Tamás Szmrecsányi (org.). *Keynes*. São Paulo: Ática, 1984 (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas — de Smith a Keynes*. São Paulo: Mandacaru, 2001.
- . *A Economia Política Contemporânea e o pouco que sabemos*. Lisboa: Iseg/UTL, 1998. Texto para discussão.
- SILVA, Adroaldo Moura. Apresentação à edição brasileira do livro *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Série os Economistas).
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e liberdade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, cap. XIV, pp. 202-11.

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA TEORIA DA ORGANIZAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES HISTÓRICAS DE AUTORES BRASILEIROS

FRANCISCO CORREIA DE OLIVEIRA*

ESTE ARTIGO examina a contribuição de autores brasileiros para os estudos organizacionais, em dois pontos fundamentais. O primeiro se refere à necessidade de maior ênfase em estudos sociais, culturais e antropológicos; o segundo relaciona-se ao crescimento em nível internacional da chamada corrente crítica em estudos organizacionais, corrente essa que tem atualmente uma crescente literatura em Administração, e teve em vários autores brasileiros uma base sólida a partir da década de 1970.

A Teoria da Administração se preocupa com questões relativas ao processo de tomar e pôr em prática decisões sobre objetivos e utilização de recursos. Para tanto, é necessária a integração de seus elementos: pessoas, informação e conhecimento, espaço, tempo, dinheiro, instalações e materiais, em um verdadeiro esforço de coordenação para o melhor desempenho organizacional, independente de sua natureza específica, quaisquer que sejam seus objetivos ou mesmo fatores.

É bom atentar o fato de que se diz *organização* e não *empresa*. Isso porque o termo "organização" implica uma abordagem ampla, flexível, generalista, incluindo, portanto, sindicatos, organizações não-governamentais, institutos filantrópicos, ordens religiosas e diferentes tipos de agrupamentos humanos com fins definidos, em contraposição à especificidade restrita das corporações empresariais, de natureza comercial com fins lucrativos. Na verdade, o objeto de estudo da Administração é o sistema-orga-

* Administrador, formado Ebape (1970) e Ph.D (Warwick, 1980). Atualmente professor da Universidade de Fortaleza. Agradecimentos especiais aos mestrandos Francisco Josino da Costa Neto e Eliane Montenegro Maranhão pelas pesquisas realizadas anteriormente.

nização (Hampton, 1992, pp. 8-9). Um dos erros capitais da Administração Pública é utilizar técnicas desenvolvidas para um tipo especial de organização e forçá-las a uma utilização universal abarcando todas as outras. Técnicas desenvolvidas para organizações militares podem não ser adequadas para conventos e igrejas, da mesma forma que o instrumental desenvolvido para empresas privadas podem não ser adequadas para Instituições Políticas.

As organizações são arranjos e combinações de fatores para obtenção de fins específicos, que se amoldam a realidades singulares e em movimento. Sua tipologia é útil no auxílio da compreensão da realidade complexa do mundo moderno. Os teóricos da Administração, de maneira geral, admitem como ponto de partida para o estudo da Administração os resultados dos estudos na grande indústria capitalista do início do século XIX (Motta, 1986, p. 3). O que precisa ficar claro é que este marco indica um momento convencional, quando a função administrativa pode ser isolada e distinguida de forma sistemática das funções comerciais e técnicas.

Tradicionalmente, as Escolas de Administração brasileiras, influenciadas notadamente pelas Escolas Norte-americanas, circunscrevem o conteúdo da Teoria da Administração nas Escolas Ocidentais que evoluíram a partir da Administração Científica. No mais, o que se pensa, além disso, são influências de antecedentes históricos da administração; trabalhos recentes sobre o estado atual da Teoria das Organizações, dentro desta perspectiva ocidental, têm hesitado em afirmar que não existe ainda uma teoria definida, ou que as modificações não foram fortes o suficiente para libertarem as organizações do estilo weberiano, ou que as mudanças anunciadas estão apenas começando. Não se pode deixar de mencionar os arautos de mudança participativa e da gestão ambiental que advogam ser a ética e a responsabilidade em Administração novos paradigmas não previstos nas conhecidas escolas da Teoria Geral de Administração.

Existem contribuições de outras correntes de pensamento, para a Teoria da Administração, implicando uma perspectiva de desenvolvimento histórico dos conhecimentos administrativos. As organizações, as idéias e as práticas administrativas existem desde a Antiguidade (Hampton, 1992, pp. 10-2) com consistência para serem reconhecidas e resgatadas, haja vista o sucesso inegável dos empreendimentos datados daquela época. Para um conhecimento acurado do mundo organizacional, essas contribuições são imprescindíveis; demonstram solidez e solução de continuidade dos

conhecimentos administrativos historicamente gerados. Alguns equívocos podem ocorrer, se não observada a diferença entre um resgate histórico e uma descoberta propriamente nova.

Uma visão, portanto, mais completa e acurada da História da Administração destacaria a formação e o desenvolvimento de importantes tradições do pensamento administrativo, traduzidas pela tradição militar (dos chineses aos nossos dias, tal como as contribuições advindas da Segunda Guerra Mundial ou recentemente das duas guerras do Golfo), eclesiástica (administração das milenares organizações religiosas), ocidental (especialmente ligada às contribuições da Administração das Organizações Capitalistas) e as tradições socialistas e orientais (com contribuições importantes para noções como auto-organização, cogestão, etc.). É irrefutável que essas tradições tenham seu espaço reconhecido na linguagem, na prática, nos instrumentos e mesmo nos objetos de reflexão do pensamento administrativo atual. É de domínio público que o próprio Jack Welch considerado o executivo do século, a frase de que a General Electric pretende ser a segunda companhia mais bem administrada do mundo, porque a primeira é a Igreja e ele não conseguiria alcançar esse nível de gestão. Talvez, o astuto CEO tenha percebido as virtudes da corrente religiosa nas organizações.

Assim, também muitos autores brasileiros, antes mesmo da divulgação da literatura internacional de Administração no Brasil, lançaram os alicerces para a construção de um modo brasileiro de Administração. A idéia básica deste texto é mostrar a versatilidade de pensadores brasileiros como Guerreiro Ramos e, antes dele, Alberto Torres, Gilberto Freire e Oliveira Viana, que, em seus escritos, muito contribuíram para o conhecimento da funcionalidade da Administração Pública brasileira. Diz-se, aqui, que se pode aprender mais de Administração lendo e analisando estes autores do que investigando os clássicos da tradição ocidental, ou ainda no dizer de Clegg et al. (1998) da tradição anglo-saxônica.

Esse ponto já foi exaustivamente examinado já na fase inicial de nossas Escolas de Administração, que adotaram padrões de ensino, baseadas nessa mesma tradição apontadas em suas obras, como não suficientes para explicar o fenômeno administrativo brasileiro. Beatriz Wahrlich (1983), examinando o período Vargas, comenta as contribuições do técnico Willoughby, contratado para implementar uma reforma na Administração Pública brasileira que veio para estas plagas aportando um instrumental baseado nas mais conhecidas e atualizadas receitas das chamadas técnicas

científicas de Administração, as quais, quando implementadas, tiveram seus efeitos, devidamente emoldurados pela cultura nacional.

Anteriormente, Guerreiro Ramos já havia desenvolvido seu modelo de redução sociológica, para explicitar que as técnicas e modelos estrangeiros necessitam passar por uma adequação para serem bem absorvidos por aquelas sociedades onde são implementados. Este mesmo autor faz uma detalhada análise da contribuição de Fred Riggs (1964) sobre as condições objetivas dos países em desenvolvimento, para adotar e implementar novos padrões de administração, quer no âmbito público quer no privado. Vai buscar na Física uma analogia para o que ocorre nas organizações. Utilizando a noção da difração resultante da incidência da luz sobre um prisma, Riggs (1964) usa o fenômeno para explicar que existem sociedades chamadas concentradas (próximas ao feixe de luz), prismáticas (próximas ao prisma) e difratadas (correspondentes aos diversos matizes de cores proporcionadas pela luz).

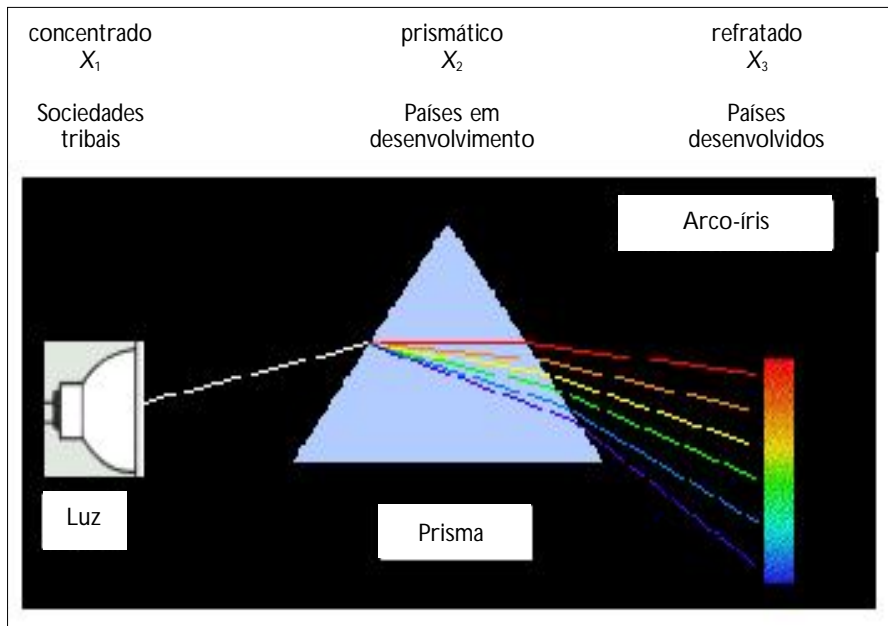
Uma sociedade onde exista apenas uma luz, da qual se irradia todo o poder, é uma sociedade com estrutura social concentrada em uma só pessoa ou grupo de pessoas. A sociedade difratada é aquela em que cada pessoa assume uma posição diferente na sociedade, quer seja pelo exercício de um posto de trabalho ou de uma função específica, que lhe permite a especialização e a sobrevivência condigna pela atividade que exerce. É bem diferente da sociedade concentrada, na qual a sobrevivência e as funções de cada um dependem da vontade da autoridade máxima, de quem irradia toda a luz e todo o poder. Outras tantas sociedades existem localizadas em algum ponto entre a irradiação deste foco de luz e o prisma ou entre este e as sociedades difratadas. Essas são as sociedades prismáticas, que poderão estar mais próximas das sociedades difratadas ou das concentradas.

A importância da analogia é exatamente poder analisar as características dessas sociedades prismáticas que normalmente almejam obter condições ideais para serem sociedades difratadas longe dos modelos concentrados, ditatoriais, próximas às sociedades tribais, onde todos os poderes estão enfeixados em nome de um Patriarca, que pode ser o chefe guerreiro e ou religioso. Muitas sociedades, em seu afã de sair dessas condições tribais, almejam uma estrutura difratada em que cada pessoa poderia sobreviver com uma função específica. Tal não ocorre nestas sociedades, daí, muitas vezes adotarem normas difratadas, mas com estruturas sociais concentradas, cuja resultância é o formalismo das normas e a superposição de fun-

ções (as funções são hipoteticamente atribuídas a diferentes indivíduos na sociedade, mas devido ao estágio cultural da sociedade, estas funções são acumuladas pela mesma pessoa).

A Figura 1 é um esquema do modelo de Riggs, e o Quadro 1 resume as principais características dos três tipos de sociedade, baseadas neste modelo e descritas em função da heterogeneidade, superposição e formalismo.

Figura 1. Representação dos modelos de sociedade (adaptado de Riggs, 1964)



Estas categorias advindas de Riggs (1964, 1968), serviram como crítica mordaz de Guerreiro Ramos (1966) ao comportamento das elites nacionais, já que elas se mostravam difratadas no discurso, mas de comportamento tradicionalista e concentrado no desenrolar de suas condutas político-administrativas.

É a variável formalismo que define as sociedades prismáticas (Riggs, 1964), sendo o instrumento ideal para verificar o descompasso entre as prescrições de comportamento e seu efetivo cumprimento. Há sempre uma diferença, um hiato, entre o que se prega e o que se cumpre. Até os mapas, instrumentos descritivos de um localidade, são formais, não servindo, muitas vezes, de guia seguro para seus usuários. Muitas ruas que constam

dos mapas podem na verdade nem existir ou não possuir as características ali indicadas.

Isso porque, nas sociedades prismáticas, vale a vontade, o desejo das elites em mostrar um país mais evoluído do que realmente é. Até os documentos de maior significância de uma sociedade podem vir com um viés formalista, já que representam o modelo de sociedade da elite, não estando esta, no entanto, em condições culturais adequadas para seguir um modelo ideal de difração. Assim, acontece amiúde que um país em desenvolvimento tenha uma constituição com divisão prevista de poderes, ao passo que, na realidade, sua sociedade é prismática e sua elite age culturalmente como sociedades concentradas, onde uma mesma pessoa acumula muitos poderes.

Quais, então, as características dessas sociedades que servem de base para a análise do padrão de desenvolvimento das instituições administrativas dos países em desenvolvimento? Não existem tipos puros de sociedades prismáticas ou difratadas, mas os países se localizam em algum destes infinitos pontos que vão deste o X_1 (modelo concentrado) até o X_3 (modelo difratado). A obra de Riggs (1968) faz uso maior de todas as categorias aqui expostas, tal como fez Guerreiro Ramos (1966). O Quadro 1 mostra estas categorias ou variáveis, com alguns dos traços mais utilizados por estes dois autores.

Quadro 1. Tipos de sociedades, baseados no modelo prismático de Riggs, de acordo com as características de heterogeneidade, superposição e formalismo. Adaptado de Riggs (1964 e 1968) e Guerreiro Ramos (1966).

Sociedades	Heterogeneidade	Superposição	Formalismo
Prismáticas	<ul style="list-style-type: none"> > Alto grau > Coexistência do antigo e do moderno, do atrasado e do avançado > Minoria com costumes, hábitos, atitudes e estilos de alta sofisticação > Minoria com comportamentos tradicionalistas > Pessoas interiormente divididas > Sociedade em transição por excelência 	<ul style="list-style-type: none"> > Alto grau > Critérios familísticos > Economia por fatores não econômicos > Política ultrapassa seu campo > Nepotismo 	<ul style="list-style-type: none"> > Alto grau > Alta discrepância entre norma e conduta > Dominante > Crônico nas elites dominantes > Síndrome de dependência > Complexo de interferência
Concentradas	<ul style="list-style-type: none"> > Alto grau de homogeneidade > Sociedades tradicionalistas com pouca mutação 	<ul style="list-style-type: none"> > Alto grau, por imperativo estrutural 	<ul style="list-style-type: none"> > É mínimo, sendo os comportamentos altamente realísticos
Difratadas	<ul style="list-style-type: none"> > Alto grau de homogeneidade > Práticas e sistemas vigentes são mais correntes > Sociedade com alta mobilidade social 	<ul style="list-style-type: none"> > É escassa, a cada função corresponde uma estrutura 	<ul style="list-style-type: none"> > Residual

Aqui, a heterogeneidade é definida como uma característica pela qual convivem lado a lado, sistemas, modos de viver e práticas diversas, velhas e novas, modernas e tradicionais. É aquela convivência harmoniosa, às vezes, outras tantas conflitantes, em que numa mesma via pública, há a presença do transporte de animais carregando mercadorias, bem como de carros os mais luxuosos e modernos. Há, aí, diferentes modelos de transporte, com tecnologia que dista anos de evolução. A heterogeneidade cria um problema de difícil resolução, já que os custos administrativos e da Administração Pública para manter um parque tão diversificado adquirem patamares proibitivos.

A heterogeneidade pode ser vista, também, sob a ótica de populações inteiras que não tiveram acesso ainda a produtos de tecnologia moderna, tais como maquinário de última geração e que por isso se apegam aos meios tradicionais de que dispõem para sua sobrevivência.

A superposição é talvez a característica mais visível das sociedades prismáticas. É aquela em que as pessoas são elogiadas pela sua versatilidade e dinamismo, quando, na verdade, são vítimas de uma sociedade incapaz de remunerar diversas funções essenciais, como nas sociedades difratadas. Nas sociedades prismáticas, uma mesma pessoa é professor em duas ou três instituições, exerce cargos técnicos em outras tantas (ex., médicos e advogados) e ainda prestam serviços em organizações da sociedade civil. É uma situação em que os cargos são ocupados por critérios não administrativos, mas políticos, econômicos ou sociais. Consiste no "exercício cumulativo de funções diferentes por uma mesma unidade social e então funções administrativas, políticas, econômicas, educacionais, não são, na realidade, exercidas por agências distintas e segundo critérios específicos" (Guerreiro Ramos, 1966, p. 333).

O formalismo é estudado por Riggs (1964, 1968) sob diferentes ângulos, mas especialmente indica o grau de discrepância entre o prescrito e o aceito, entre o prescritivo e o descritivo, entre poder formal e poder efetivo, entre a lei e seu efetivo cumprimento. É essa discrepância que continua a ser um fenômeno moderno em todas as sociedades em desenvolvimento, ou em transição no linguajar de Riggs, pelo menos na América Latina. Artigo de Kliksberg atesta que as reformas a partir da década de 80 e 90, e pode-se acrescentar aqui, da década de 70, trouxeram muitas esperanças e poucas realizações, de forma semelhante ao que já previa Riggs em sua obra seminal.

Esse fenômeno de formalismo não é visto apenas como algo no campo do anedotário. Ele se reveste freqüentemente deste efetivo dentro dessa categoria de distância do poder. A Lei, ainda que formal, é efetiva para os que não têm poder, nem se acham envolvidas em uma teia de relação social que os proteja. O velho ditado de que para os amigos tudo, para os indiferentes nada e para os inimigos revela uma faceta conveniente das questões formais.

Um outro é o aspecto institucional, quando as elites, mesmo conscientes do caráter simbólico do formalismo, votam leis para “inglês ver” e dar a impressão, para a população subalterna, de que algo está sendo feito em seu favor. É por isso que se diz que, no Brasil, há leis que pegam e leis que não pegam, o que não deixa de ser um atestado claro de quão formal chegou a ser o sistema legal no País. No tocante à Administração Pública, esse fato é um anátema, desde que muitas prescrições legais ou administrativas são colocadas, e têm força para serem cumpridas. A obrigatoriedade do concurso público para preenchimento dos cargos na Administração Pública vem da década de 30 do século passado, mas os cargos continuam a ser preenchidos sob diferentes formas e esquemas.

Assim, o formalismo pode indicar inconvenientes constantes dentro do arcabouço jurídico em que se constituem as normas da Administração Pública, da burocracia do Estado e da processualística das diversas esferas do poder. Esse formalismo faz as instituições e os ocupantes de seus cargos terem força de direito, apenas no papel.

Riggs e Guerreiro Ramos já previam o fato de que haveria muitos óbices na burocracia do Estado, que não poderiam ser eliminados apenas mediante reformas processuais ou técnicas. Esse é um fenômeno que vem perpassando todas as reformas administrativas por que passou o País. Quando o presidente de uma casa legislativa chega a forçar a direção de instituição a burlar todas as normas estabelecidas, significa, entre outras coisas, que o sistema weberiano, que teoricamente daria força à Diretora para recusar o pedido, não foi suficiente para tal.

Mesmo as reformas recentes do Estado, criando mecanismos para dar independência aos diretores das agências reguladoras, para agirem com autonomia, livres da vontade do Poder Executivo, não foram suficientes para valer a norma de independência quando aparece uma crise em determinado setor. O Poder Executivo, usando de “n” prerrogativas, simplesmente demite diretores de agências reguladoras, independente da vontade delas e do mérito da questão.

Quem estava muito consciente desse problema ao analisar o dilema da *intelligentsia* ante os problemas das reformas era Riggs (1964; 1968). Quando pressionadas a optar pelos valores pátrios e da cultura interna ou adotar valores novos, importados, como normas, que deveriam ser seguidas independentemente das tradições locais, as elites normalmente optam por essas novas posturas. A opção pelas novas tecnologias, de sociedades mais difratadas, foi sempre o eixo normal das reformas. O padrão modernizante ou moderno, conforme a retórica das últimas reformas, realizado com o transplante de modelos adotados alhures, é indicado como o “novo” ou o “moderno”, em substituição ao antigo, fora de moda, baseado em práticas culturais ultrapassadas.

Riggs interpreta que essas práticas eram realizadas em razão do pouco compromisso das elites, entre as quais das elites acadêmicas (*intelligentsia*) para com os valores tradicionais da cultura local. As elites adotam os padrões de comportamento das potências dominantes, da mesma forma como na época da Colônia adotavam os padrões provenientes do Reino.

Guerreiro Ramos (1966) estava consciente de que, naquela época, essas categorias do modelo prismático não tinham sido exaustivamente estudadas, mas conseguiu colher subsídios para suas críticas ao formalismo na sociedade brasileira à luz da obra de distinguidos intelectuais brasileiros, como Sílvio Romero, Oliveira Viana, Alberto Torres e Paulino José de Sousa, o Visconde do Uruguai. A estes podem ser acrescentados sociólogos e antropólogos como Gilberto Freire, Darci Ribeiro e DaMata, que, no conjunto de suas obras, ressaltam a defesa intransigente da cultura nacional. É importante salientar que este artigo procura realçar que a crítica básica aos modelos perseguidos e apresentados como indutores de esperanças, nas diversas reformas administrativas, padecem dos mesmos problemas já estudados por Guerreiro Ramos, no início do ensino da Administração Pública no Brasil, que reproduz as principais características do modelo por ele apontado. O formalismo é crônico nas elites, desvia os objetivos organizacionais e das reformas; é uma forma de acomodação de chefes e de subordinados (ou senhores e escravos) e é uma técnica no domínio da teoria administrativa, com raízes profundas na dependência dos países dominantes.

O formalismo é, assim, um problema endêmico nas sociedades em desenvolvimento e pode ser resumido em cinco pontos bem distintos: as leis e as normas são criadas para conveniência dos que as elaboram; os modelos estrangeiros são aplicados à estrutura nacional sem considerar

suas peculiaridades; há um complexo endêmico das elites pela cultura dos países dominantes; há uma artificialidade no que denominam consciência nacional e, finalmente, algo chamado de “jeito de ser” brasileiro, que significa uma forma velada de resolver dificuldades burlando normas.

Estes pontos são também exaustivamente discutidos, por vários autores que debatem os problemas sociais e administrativos da nação, desde os tempos do Império. Mesmo com o passar dos séculos e o desenvolvimento da Economia, parece que os problemas derivados de uma elite burguesa, com os pés no Brasil e a cabeça no exterior, de uma tecnocracia corroída por valores formalísticos e de um povo desorganizado com pouco poder de barganha ante uma classe política, ávida pelas benesses do poder, continuam os mesmos com mudanças supérfluas.

Paulino José de Sousa, o Visconde do Uruguai, faz uma das críticas mais profundas ao transplante de instituições políticas e administrativas para o Brasil e começa uma luta incessante por medidas de respeito à nacionalidade e pelo respeito às particularidades histórico-sociais do Brasil. Infelizmente, seus apelos continuaram sendo subestimados até os dias atuais, como pode ser depreendido das críticas atuais de pensadores como Neves (2000) e Kliksberg (2005). A adoção de padrões estrangeiros, para o Visconde, teria de ser feita com muito critério, para não criar um sistema inoperante e ineficaz para a nação. Assim, Sousa empreendeu uma luta direta contra o formalismo das reformas, contra a adoção de novas regras baseadas em sociedades que já estavam em grau mais evoluído de desenvolvimento.

Ainda que vivendo uma época em que se ressaltavam os estudos sobre raça, outro pensador brasileiro que fugiu dessa temática para realçar a necessidade de a nação brasileira buscar uma forma de reagir à transposição inevitável de modelos estrangeiros foi Romero (1980 e 1981). Linha similar segue Alberto Torres (1978), ao defender a formação da consciência nacional como condição *sine qua non* para o desenvolvimento. Um país desenvolve-se montado em suas próprias bases e não com importação de modelos outros. Achava que o edifício governamental brasileiro fora construído com material alheio, artificial e burocrático. Assim, os problemas reais da nacionalidade estavam lançados ao acaso (Torres, 1982) e conclamava, assim, a que houvesse uma construção nacional baseada nas necessidades da terra habitada, de suas faculdades produtivas, de seus problemas e de seu destino.

Em Oliveira Viana, a característica do formalismo está na discordância entre direito e costume: o chamado “jeitinho brasileiro” de resolver situações peculiares, adaptando e, até mesmo transgredindo normas e regras, em prol de soluções mais convenientes e ágeis; na compreensão de que os problemas nacionais só poderiam ser solucionados com modelos estrangeiros não adequados à particularidade da nação; no complexo de inferioridade das elites nacionais, gerando dificuldade para a formação de uma consciência nacional sobre sua realidade. Referindo-se à Constituição Brasileira, por exemplo, Vianna (1927, apud Guerreiro Ramos, 1966) ressalta que lê-la é detectar tudo o que havia de mais liberal nas correntes idealistas da época, sendo uma simbiose entre o ambiente francês, inglês e americano, não sendo um espelho da realidade nacional. Mas, talvez o ponto mais importante no trabalho de Oliveira Viana (1927) é chamar a atenção para o problema da organização da sociedade. Ele não via nenhuma classe organizada no Brasil, à exceção da Armada. Isso facilitaria a utilização do poder sem prestação de contas, bem como ao dismantelo de todo e qualquer processo de reivindicação social (Vianna, 1927 e 1987).

O padrão de desenvolvimento ainda segue um padrão similar ao que conhecera Oliveira Viana e as reformas apregoadas no serviço público não modificam o essencial: a dependência de modelos estrangeiros e a desorganização do setor trabalho. Tanto Freire (1979 e 1983) como Ribeiro (1978) parecem confirmar os pontos aqui expostos; o primeiro criticando o não-reconhecimento da estrutura social do Brasil e o segundo criticando as políticas educacionais que não visam à redenção e à organização do povo brasileiro. Assim, a burocracia funciona como elemento apaziguador de tensões, uma camada para dissipar os principais conflitos entre os oprimidos e a classe dominadora ou ainda como uma barreira às tensões. Até certos mecanismos de escolha dos seus membros, seja pelo patrimonialismo, com os coronéis escolhendo representantes populares capazes de dialogar melhor com a população, seja por escolha técnica para dar impressão de ampla participação social, a Administração burocrática admitia, em seu seio, amplos contingentes populacionais que se constituíam em uma nova classe. Era como se fosse um amortecedor entre a Casa-Grande e Senzala.

Romero (apud Ramos, 1966) salientava que este papel, o de proporcionar emprego para amplas camadas da população, servia de base para um mundo de profissionais sem clientes específicos, mas que agora incrustados no governo, mantinham assim seu *status* como uma classe média. Não

fosse essa brecha, muitos desses cidadãos dificilmente evitariam a marginalidade. A administração serviu, assim, como mantenedora do *status* social.

Além dessas críticas à Ciência da Administração, Guerreiro Ramos (1972 e 1980) sugere que novas linhas de pesquisa deveriam ser seguidas, em roteiro que se distanciasse do darwinismo social, que havia justificado as obras de Administração no início do século XIX e princípio do século XX. O Homem, porém, da segunda metade do século XX já é portador de novas necessidades que não são mais objeto de análise das teorias tradicionais de Administração. O mais importante dessa crítica é que ela está em sintonia com os autores brasileiros que vêm estudando e contribuindo para a construção do modelo nacional de desenvolvimento, tal como visto até o momento. Conseguiu a Administração encontrar outros modelos nestas últimas décadas ou ainda segue a mesma razão instrumental do século XIX?

Conhecessem estes senhores o trabalho de Riggs (1968) e de Guerreiro Ramos (1966) sobre o formalismo, por certo, ou não aplicariam as ferramentas administrativas que adotaram ou fariam os devidos ajustes para tentar implementar políticas em formato mais adaptado às condições da nacionalidade.

A depender de autores como Elizabet Sahtoris (2000) e Aktouff (2005), a opção ideológica pela razão instrumental continua em vigor, razão por que no próximo item serão examinadas críticas realizadas na literatura internacional sobre as mesmas pendências aqui verificadas.

Visitando, por exemplo, as fotografias de tantos senhores apostos na Harvard Business School, comenta Sahtoris (2003) se os Estados Unidos não foram capazes, em mais de um século de existência dessa escola de contar com mulheres dignas de estarem nos murais. Uma das razões pode ser o próprio darwinismo social mal interpretado, ou seja, a doutrina da sobrevivência do mais forte, que tanto tem prejudicado a Administração, assim como todas as ciências sociais aplicadas. Independente de aceitar ou não tal linha de pensamento, o que Darwin defendeu foi a sobrevivência dos mais adaptáveis, e não dos mais fortes, a que se apegou a machismo contemporâneo. Esse mesmo machismo passou para as empresas como se a política do flagelo que as grandes organizações infligem às menores, muitas vezes, com práticas comerciais antiéticas, fosse algo natural, científico e defensável do ponto de vista da teoria organizacional.

Atualidade das contribuições e críticas

Entre os fatores que inibem tal emancipação, os frankfurtianos destacam a racionalidade instrumental, que prioriza os meios em detrimento da coordenação entre meios e fins. Segundo essa razão, um conceito ou uma teoria não passam de um plano de ação, em que a probabilidade e o cálculo são aspectos centrais. Jürgen Habermas, da Escola de Frankfurt, concorda com essas idéias uma vez que o mundo da vida, estruturante da razão humana, é submetido à racionalidade funcional por meio de ações estratégicas. Contrapondo-se a ela, mas sem ignorar as conseqüências da evolução técnico-científica, Habermas sugere um paradigma que implementa a razão com base no consenso alcançado por ações sociais comunicativas (voltadas para o entendimento) e não estratégicas (voltadas para o êxito). Sua intenção, como destaca Tenório (1998), é propor uma teoria capaz de livrar o Homem dos dogmatismos e de contribuir para sua emancipação.

Para tanto, Habermas estabelece uma tipologia que abarca as ações teleológica, estratégica, normativa, dramaturgic e comunicativa. Na ação teleológica, a racionalidade de meios é projetada por alguém para o alcance de objetivos. Contudo, ela será estratégica quando a decisão ou o comportamento individual forem afetados pelo cálculo da relação meio-fim. Desse modo, como esclarece Tenório (1998), em ações estratégicas os atores interagem percebendo-se como meios ou empecilhos para o êxito de seus objetivos. Em contrapartida, em ações comunicativas, duas ou mais pessoas procuram chegar à razão, ou seja, ao entendimento acerca de um determinado objetivo (Oliveira, Pereira & Oliveira, 2007). Da mesma forma, sugerem similarmente que a referência patriarcal também prepondera sobre a ideologia da gestão moderna, que se estabelece no país por meio das Escolas de Administração (Serva, 1990).

Vizeu (2007) reconhece a necessidade premente que os estudos da Administração têm de voltar-se para a análise histórica nacional e para o exame dos problemas culturais brasileiros. Sugere, ainda, uma linha de pesquisa para o futuro, que estaria afinada com a tese da redução sociológica de Guerreiro Ramos, bem como com seus estudos sobre a estratégia da Administração no Brasil. As linhas sugeridas por Vizeu (2007) são

> “estudos sobre a história do pensamento administrativo brasileiro”, seguindo semelhante tendência no exterior;

> “estudos históricos sobre ideologias e discursos associados a práticas organizacionais” afastando-se do ditame positivista e da sociologia funcionalista de que a ciência é desprovida do conteúdo ideológico;

> “Estudos organizacionais fundamentados na historiografia social brasileira” tendo em vista o significativo estoque de conhecimento nessa área desenvolvido por nossos historiadores e antropólogos;

> “Estudos sobre história corporativa e de negócios no Brasil” uma nova linha ainda incipiente mas com futuro promissor em virtude do desenvolvimento recente das empresas nacionais.

O apego ao estrangeiro, de que tanto fala Freire, em *Casa-Grande e Senzala*, está na raiz da importação constante das tecnologias de administração do País, como argumenta Caldas (1999). Sem tal predisposição a adotar o que vem do exterior, a tecnologia administrativa brasileira provavelmente teria seguido rumo diferenciado e mais voltado para os problemas da realidade nacional em suas diversas peculiaridades. Vizeu (2007) vê na criação das sessões latina e europeia da Academy of Management um sinal de que até a academia americana começa a vislumbrar que a Ciência da Administração precisa voltar-se às especificidades locais e que a distância tecnológica entre o contexto nacional e o do país exportador seja definitivamente encurtada. Argumenta, ainda, que houve uma guinada histórica das Ciências Sociais a partir de trabalhos influentes como os de Burrell & Morgan (1979) e de Barret & Srivastva (1991), para enfatizar o contexto histórico como algo essencial na compreensão dos fenômenos sociais de qualquer cultura.

Semelhante discurso usa um outro autor, Box (1999 e 2002), examinando o ambiente americano. Ele indica que, nos Estados Unidos, há uma tendência a dar maior informação ao cidadão, a fim de que ele tenha maiores condições de livrar-se do poder das elites burocráticas.

Uma das origens desses problemas pode estar certamente na definição exata do que sejam os objetivos básicos da Administração Pública. Sem uma base histórica amplamente aceita e com discussões constantes a respeito da abrangência de sua área de atuação, em relação aos serviços que deverão estar na orla privada, os administradores públicos, até para delimitar quantitativa sua base de dados, têm sérios problemas. Os pesquisadores têm falhado em divulgar com precisão os seus achados com respeito às pesquisas em Administração Pública, especialmente as pesquisas quantitativas, que têm falhado em identificar os principais problemas com a área, como acenam Wright, Manigaul & Black (2004, p. 761-5).

Isso vem sendo um problema sério em Administração, nos últimos tempos, quando as pessoas estão preocupadas em seguir o curso dos eventos, em aperfeiçoar rotinas, mas nem sempre atentos em mensurar suas ações, especialmente quando elas vêm quebrar rotinas e processos, que são mais objeto de pesquisas quantitativas que as inovações e mudanças efetuadas. Às vezes, essas idéias novas e brilhantes causam rupturas, em processos tradicionais e sua implementação nem sempre é rápida, efetiva e segura, algo já previsto por filósofos, como Nietzsche. Este previa que grandes idéias provocam críticas veementes, o que é examinado atualmente por psicólogos e sociólogos preocupados com as questões das mudanças e seus efeitos sobre os funcionários. A curva de aprendizagem pode deixar e deixa idéias brilhantes na prateleira. Administradores são costumeiramente conservadores ao colocarem novas idéias na prática. Por vezes, prometem muito mais do que podem cumprir, daí aparecem as ondas de moda, ou modismos, em Administração, o que não deixa de ser mais uma fonte de formalismo (Culbertson, 1981, P. 32).

O fundamento da maioria das idéias, no campo da Administração, desenvolvido nos Estados Unidos, teve início no famoso círculo de Viena, composto basicamente por cientistas com preocupações filosóficas. Herbert Simon em meados do século XX reconhece sua dívida ao positivismo de Viena (Simon, 1945, p. 45). É importante ver neste grupo influente de Viena que eles simplesmente não combatem a Filosofia e a Lógica, mas sim a filosofia idealista tradicional e religiosa. Esta eles a vêem com uma doença; a outra como a redenção da ciência moderna. O mote era dar às ciências sociais e especialmente à Administração o mesmo rigor lógico, a mesma clareza, a mesma dose de certeza que poderia obter nas Ciências Naturais. Aliás, alguns livros de Administração vão em busca de construir princípios, que esperam, tenham o mesmo valor e robustez dos princípios das Ciências como Matemática e Física (Culbertson, 1981).

Por isso, há autores que sugerem que a Administração passa por um problema de identidade. Farazmand (1989), por exemplo, analisa o complexo das instituições que formam o arcabouço do governo federal americano em uma perspectiva histórica e contemporânea. O argumento básico é o de que a administração está em uma série crise de legitimidade, devido, sobretudo, às novas teorias do Estado, a partir dos anos 1980, tal como a política do Estado mínimo. A solução é um modelo integrado de Administração Pública que desse maior ênfase às tradições, do que um modelo

sujeito a contínuas modificações e ao sabor das ondas ou modas nos Estudos Sociais.

É nessa linha que Aufrecht (1999, p. 385) prescreve a utilização das raízes antropológicas, embasadas nas tradições culturais de seus antepassados como receita prescrita para o relacionamento da Administração Americana com as comunidades indígenas. É o argumento básico de que os procedimentos e as técnicas administrativas têm de ter raízes profundas na História, nos costumes e na cultura de cada país.

Assim, o fim deste milênio, conforme argumenta Luton (1999, p. 218), marca um nova retomada para o exame da História da Administração Pública nos Estados Unidos, sugerindo que o exame mais criterioso da História pode dar melhor entendimento da teoria da Administração Pública. Encontra, ainda, um paralelo que não parece acidental, colocando a Administração Pública com início na década de 80, do século XIX, em uma coincidência notável com a tradição dos estudos de Administração privada.

Paradigma das verdades eternas, da força do progresso, do ilimitado horizonte de crescimento. . . São muitos os autores americanos que vêm batendo nesta tecla nas duas últimas décadas. O motivo básico deve ter sido a guerra aberta com que a política liberal vem acusando a administração pública de mazelas americanas. É como se tudo de ruim brotasse da ineficiência do sistema burocrático público em confronto com uma eficiente e eficaz administração privada. O chamado consenso de Washington referia-se também a uma crítica velada, não apenas aos sistemas públicos dos países subdesenvolvidos, mas também ao chamado marasmo da Administração Pública Estatal, onde quer que ela estivesse. Uma crítica contundente mostra que é o anistoricismo da Administração que a deixa sem elementos para melhor captar os fatores críticos sociais (Adams, 1992).

A bem da verdade, são muitas obras em Administração que utilizam a História como fonte de pesquisa em livros seminais na história da Ciência Administrativa, tais como os livros do Chandler, que estudando a História Americana chegou à conclusão de que a Administração tinha perdido tempo, já que a maioria dos teóricos, a partir de Taylor, examinava especialmente problemas de estrutura, quando, na verdade, historicamente esta seguia a estratégia e não o contrário. Observa-se, no entanto, que a postura de Chandler foi examinar empresas do ponto de vista de uma teoria já formada. Muitas outras obras, como os estudos de Chandler

(1998), Waldo (1984), Fessler (1982), Collins & Porras (1998), podem ser colocadas dentro da mesma perspectiva.

Existe, assim, uma necessidade premente de reexaminar as críticas à Administração, do ponto de vista de seus efeitos para a sociedade, sem o objetivo específico de confirmar posições já consolidadas por outros campos da Administração, ou seja, sem a necessidade de comprovar os preconceitos estabelecidos por dogmas de que o serviço público é por definição moroso, ineficiente, ineficaz e sem compromisso com as finalidades precípua para as quais foi criado.

Têm havido, também, muitas tentativas de se estudar casos de administradores bem-sucedidos, eficientes e eficazes e a partir daí se fazer umas tentativas de se criar padrões de Administração, tal como na obra de Cooper & Wright (1992) ou de Wheeland (1994). A adoção desses padrões, quer positivos, nos casos citados, quer negativos, como ocorrem em muitos estudos que criticam a Administração, não levam a uma teoria segura para entender os elementos básicos de sucesso da Administração Pública. Isso porque os elementos acidentais, que poderiam levar ao sucesso, poderiam não ser permanentes e mudar em questão de pouco tempo. Um exemplo disso é quando a sociedade espera respostas rápidas da Administração para um problema específico, tal como a adoção de críticas incessantes a setores públicos específicos da Administração Pública, por uma suposta ineficiência. Guiados pela pressão momentânea, a primeira reação da sociedade é aplaudir tentativas de reforma, quando, com o decorrer do tempo, torna-se evidente o fato de que os padrões antigos eram mais eficazes que os novos adotados. O artigo examina exatamente a Administração Pública Americana para indicar que melhorias significativas poderiam advir de uma análise mais detalhada e consciente da História do que da adoção de modelos não devidamente testados. Essa crítica estaria bem em linha com o pensamento tradicional de autores, como Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Mota.

Da mesma forma, em artigo intitulado "Radical Democratic Thought and Contemporary American Public Administration: a Substantive Perspective", Curtis Ventris chama a atenção para a falta do pensamento crítico na Administração Pública. Ele aponta que o receio de falar em teorias alternativas intimida por demais uma disciplina que esteve sempre atrelada ao mundo empresarial, em guerra aparente contra a filosofia marxista. Por que razão, em Administração Pública, não existem, à semelhança de

outras disciplinas, como Sociologia e Economia, referências ao pensamento radical marxista? Por que o receio de responder às críticas marxistas? Seria tudo isso por acaso, pergunta?

Comentando os caminhos abertos para as reformas burocráticas, Brodtkin (1987) não vê muito sucesso nos três modelos mais frequentemente utilizados nos últimos anos: o modelo burocrático tradicional, que procura trabalhar as estruturas tradicionais e o modelo reformado ou gerencial, que busca por mecanismos como privatização e descentralização, outros meios de forçar a burocracia tradicional a evoluir. Esse autor chega à conclusão de que todos os modelos utilizados — padronização, regulamentação e privatização — produziram novos problemas sem sanar os que buscavam corrigir. Estes problemas seriam, sem dúvida, mais bem equacionados se, em vez de copiar modelos, os técnicos procurassem conhecer melhor os ditames culturais e sociológicos de cada uma das sociedades.

Também em outros países desenvolvidos, há intensas pesquisas que apontam na mesma direção. Por exemplo: Basak Kus (2006, pp. 518-20) examina as conseqüências das políticas neoliberais em dois Estados desenvolvidos da comunidade européia (Inglaterra e França), para chegar à conclusão de que a mesma tendência neoliberal levou a dois resultados bem distintos, em países de nível de desenvolvimento semelhante. Enquanto na Inglaterra as políticas levaram a um ataque frontal ao Estado de Bem Estar, na França, as políticas voltaram-se para uma reforma no dirigismo estatal. Em ambos os países, no entanto, a tendência liberal voltou-se para uma reforma que buscava especialmente um autoritarismo estatal relacionado à diminuição gradativa dos setores ligados ao trabalho. É como se as comunidades trabalhadoras, não tivessem nada que ver com a Administração, mas sim com os donos do capital ou dirigentes estatais. É um movimento inverso ao que preconizam os setores que vêem na participação de todas as classes a chave para o sucesso de uma organização. Embora as políticas neoliberais sejam colocadas como pivô do ataque ao Estado de Bem-Estar Social, o problema não está nesta ou naquela tendência passageira, mas na concepção de um padrão de Administração que aceite ou não a participação cidadã na Administração do Estado.

Outro movimento semelhante, nas últimas décadas, a que se atribui poder de redirecionamento das tendências de Administração do Estado é o chamado desenvolvimento sustentável. Ainda que ao contrário da pregação neoliberal que levou a um ataque ao Estado de Bem-Estar Social, o

conceito de desenvolvimento sustentável é um tema gelatinoso, que todos usam. Não se estabelece exatamente o seu significado. É algo semelhante ao conceito de democracia e globalização, na opinião de Castro (2004, pp. 206) que é contestado, mas que todos aceitam, por abrigar melhor em seu seio até mesmo as divergências. É talvez o paradigma mais presente em estudos da Ciência Social aplicada nos últimos anos, sendo campo comum para Administradores, Economistas, Ecólogos, Ambientalistas e demais profissionais, acadêmicos ou não, que trabalham com as novas técnicas de planejamento urbano ou setorial.

O conceito de sustentabilidade teve a origem na reação às idéias em voga na década de 70 do século passado, conforme atesta Castro (2004, p. 206). O conceito é contrário à filosofia do crescimento ilimitado, da força incontrolável do progresso e do paradigma das verdades eternas, tais como Meadows et al. (1974) e Schumacher (1973). Havia, assim, uma idéia subjacente nestes autores: a de que o desenvolvimento não seria desejável tanto para o mundo desenvolvido como para o subdesenvolvido, por causa do limite dos recursos e do equilíbrio das populações.

Schumacher realçava, ainda, que as causas reais do subdesenvolvimento estavam ligadas às deficiências no sistema de educação, organização e disciplina. Observa-se que Schumacher não advogava argumentos positivistas de ordem e progresso, mas apontava que as falhas no sistema de educação privavam as populações do acesso às ferramentas adequadas, para melhor participação no mundo da produção. Esse argumento não confronta com o pensamento defendido pelos autores brasileiros que advogam maior participação social das diversas classes no processo produtivo.

É bom deixar claro que o conceito mais popular de desenvolvimento sustentável é o da Comissão Brundtland (1987), que, no fundo, é um compromisso entre o desenvolvimento e crescimento tradicionais, com os limites colocados pela exaustão dos recursos naturais e pelas necessidades, não muito bem definidas, das gerações futuras. O importante, aqui, é que o conjunto da sociedade, de seus valores, de hoje e de amanhã, são levados em consideração, o que não tem sido a tônica dos estudos do paradigma tradicional de Administração. Este vê, basicamente, a maximização da riqueza do dono do capital a curto ou médio prazo. Fruto da força do conceito de sustentabilidade, há, também, nas últimas décadas, uma evolução nas práticas administrativas pela incorporação de certas inovações, como responsabilidade social e cidadania corporativa. Nesse sentido, o conceito de

desenvolvimento sustentável está em linha com o pensamento dos autores brasileiros aqui estudados que advogavam maior participação social da sociedade no exercício da administração.

O ambientalismo, em Administração teve efeitos aparentemente contraditórios. O primeiro está ligado ao tradicional enfoque contingencial, que não chega a ser uma teoria como alguns manuais de Administração o classificam. Esta abordagem chega até mesmo a apontar que o sucesso da Administração está na habilidade de as empresas se adaptarem ao meio ambiente. Um segundo vê esta impossibilidade e, para esclarecer seu ponto de vista, usa um argumento *neoschumpeteriano* de que o normal das empresas é evoluir pela destruição do velho e ultrapassado, para o surgimento do novo. Assim, empresas velhas devem desaparecer para dar lugar a outras mais adaptadas ao meio ambiente. Este autor chega até a propor um modelo que é voltado para os recursos e capacidades das empresas, mas que perde infelizmente a visão mais ampla das discussões ambientais, cuja força está exatamente na habilidade dos indivíduos ou das organizações de se adaptarem ao meio, nele se mesclarem, para dele retirarem sua força renovadora. Essas contribuições às pesquisas sobre a Administração Ambiental, ainda que substanciais, nos últimos tempos, quer em termos quantitativos, quer qualitativos, têm servido especialmente para desenterrar velhos temas, que não estavam mais sendo examinados em profundidade pelo paradigma normal da tradição anglo-saxônica. Temas como valores sociais, responsabilidade social, administração cidadã, são, hoje normais nos estudos organizacionais. Há autores pessimistas, no entanto, que defendem que o crescimento dos estudos de sustentabilidade não está levando ao desenvolvimento de uma teoria própria no campo administrativo, mas tão somente, chegam a levantar temas há muito adormecidos (Kallio & Nordberg, 2006).

Não se pode deixar de admitir como válida a assertiva destes autores, já que o pensamento desenvolvido por Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Mota, autores aqui referidos, insistiam exatamente no tema de que a Administração deveria estar voltada para os valores e causas sociais, ou causas substantivas na terminologia utilizada por Guerreiro.

Críticas modernas aos modelos tradicionais

Uma linha de pensamento que tem tido ótimo desenvolvimento na atualidade, tanto no Brasil, quanto no exterior, é algo muito próximo às idéias defendidas por Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Mota. Parte

dessa crítica tem o epíteto de Estudos Críticos em Administração, que, nem sempre, significa uma Teoria afiliada à chamada Escola de Frankfurt. Ainda que a teoria crítica tenha todo seu embasamento teórico ligado à essa Escola de origem e tendência marxista, as considerações desenvolvidas especialmente por Guerreiro Ramos (1966), não está atrelada a esse grupo. Sabe-se, no entanto, que todos esses autores, especialmente Tragtenberg e seu discípulo Prestes Motta estavam mais próximos desta corrente que Guerreiro Ramos. Este passa a esboçar um linguajar mais próximo da Teoria Crítica, apenas, em seu último livro sobre uma Nova Ciência das organizações.

A década de 1980 foi, como já acusava Therborn (1986), pródiga em muitos movimentos políticos: pluralismo exagerado, corporativismo, neomarxismos, e tantos outros, mas todos eles criticando um ponto muito próximo da análise de Guerreiro: novo estruturalismo em busca de novos padrões de desenvolvimento. Também, comentando a evolução da Administração Pública, a partir de Simon até nossos dias, Papadoulis (2005) faz duras críticas à inabilidade da Administração em atender aos anseios da sociedade, restando-lhe simplesmente o papel de criar imagens e simulacros da vida real. Eles confundem Engenharia Social com Ciência Social, no dizer Papadoulis (2005), mas acertam quando acusam a inabilidade do paradigma administrativo dominante, em equacionar as necessidades básicas das massas, em uma crítica similar a que faz Ortega y Gasset sobre as razões que têm as massas de se rebelarem (Ortega y Gasset (1983). Observem que a crítica básica de nossos pensadores estava exatamente em criticar a habilidade do paradigma dominante de Administração que se queria implementar no Brasil, voltado para atender às necessidades básicas da nacionalidade. Aliás, o próprio paradigma pós-moderno, que muito se discute na atualidade, prima por ser uma crítica à falta de compromisso da Administração com os valores permanentes da sociedade. Para os autores pós-modernistas, não há verdades permanentes, o que existe também em Administração, é a transitoriedade, a incerteza, a imagem e o simulacro do mundo.

São válidas as duras críticas de Kliksberg (2005), em seu trabalho, à Administração Pública na América Latina, devido às frustrações impostas às populações pelas promessas feitas e não cumpridas. As promessas estiveram muito ligadas às técnicas de origem empresarial mal adaptadas para a situação política. As decepções mais frequentes foram com as rígidas políticas ortodoxas comuns em sociedades desenvolvidas para países com

pobreza estrutural e endêmica. Os resultados levaram à volta de práticas patrimonialistas e patriarcalistas, ou à exacerbação do formalismo burocrático. As reformas prometeram muito mais do que cumpriram, exatamente como previram Riggs e Guerreiro Ramos.

Continua Kliksberg, mostrando que os problemas fundamentais da América Latina continuaram se deteriorando nas duas últimas décadas do século XX, mesmo diante das promessas da revolução gerencial dos governos da época. As promessas que entusiasmaram a classe média foram especialmente as que dizem respeito ao emagrecimento do Estado obeso, à diminuição das desigualdades e ao nível de exclusão social, ao aumento dos níveis de renda das classes mais pobres, e a maior eficiência do governo. Talvez a única promessa efetivamente cumprida tenha sido o desmantelamento do Estado, mas sem pôr nada de efetivo no lugar. Hoje o Estado terá de ser reconstruído porque as políticas sociais entregues ao setor privado ou ao chamado terceiro setor, não são suficientes para resolver os problemas dos mais pobres (Kliksberg, 2005 p. 311).

Uma das promessas mais apreciadas referia-se à eliminação da corrupção. Essa frustração foi maior ainda porque parece que ela aumentou mais e mais, com a terceirização, reconhecidamente algo feito para beneficiar grupos no poder. Ademais, os estudos realizados no início deste século indicaram que os níveis de corrupção na América Latina tinham aumentado e eram o dobro da Europa (Lambsdorff, 2001, pp. 234-6 apud Kliksberg, p. 311) Estudos ainda de Jong-Song & Khadram (2004) indicaram que a corrupção tem correlação negativa em relação ao tamanho do Estado, o que foi uma premissa (Jong-Song & Khagram, 2004 apud Kliksberg, 2005, p. 312), admitida nas reformas gerenciais do Estado na América Latina. Em resumo, foram reformas formalísticas que não chegaram a ter nenhum efeito em serviços para o cidadão.

Ao contrário: as reformas chegaram a provocar mais problemas, a ponto de o novo governo chamar de herança maldita todo o arcabouço político-administrativo herdado dos anos de reformas ditas gerenciais, realizadas na Administração Pública. Em resumo, as reformas do Estado Mínimo deixaram um saldo de muitos grupos multimilionários, com as novas privatizações e aumento significativo da confiança na habilidade do Estado em ser um ator capaz de promover o desenvolvimento justo.

Prêmio Nobel de Economia, Stiglitz (2003) chama a atenção para o fato de os países que mais cresceram nas últimas décadas não terem adota-

do as premissas do Estado mínimo. As economias asiáticas, notadamente China, Formosa, Coréia e Singapura não trilharam esse caminho.

Da mesma forma, um outro campo estratégico das reformas ligadas ao funcionalismo público não gerou eficiência nem eficácia. O sistemático descrédito do serviço público, a atmosfera constante de cortes de trabalho e critérios arbitrários levaram à desmoralização e desmotivação dos servidores, ao deboche, ao dismantelo de muitas carreiras importantes para os serviços sociais, como na Saúde e Educação, resultando em níveis baixíssimos de remuneração, a diminuição da lealdade ao serviço e à dedicação ao trabalho. Em vez de profissionais conscientes e orgulhosos de suas funções, as reformas produziram servidores marcados pela população como sanguessugas, marajás e privilegiados. Assim, professores, médicos, engenheiros e técnicos passaram a esconder seu caráter de servidores para evitar a pecha de sua função. Os múltiplos vínculos, como forma de sobrevivência, passaram a ser o padrão, resultando novamente no que Riggs chamava de sociedades prismáticas — fenômeno da superposição de cargos.

Argumenta-se, constantemente, que as reformas afetaram os programas de carreira do serviço público, afetando, também, a inteligência gerencial do Estado (Evans, 2003). As promessas de um serviço público mais profissional, semelhante ao serviço privado, não saiu da retórica, quer pelas diferenças entre este tipo de serviço e o outro, quer pelo contínuo desmerecimento da função pública.

Uma das grandes esperanças seria uma reforma que incluísse maior participação social nos serviços públicos, notadamente nos governos locais. Esse é também um ponto muito discutido nos trabalhos de Freire e Guerreiro, mostrando que as elites comandam estes governos em razão do sistema de patrimonialismo. Um aumento da participação cidadã poderia infligir sérios danos a este sistema com evidentes proveitos para a incorporação da cidadania no serviço público. Também não parece ter havido progressos significativos nesse campo, com as elites continuando em sua tradição secular de dominação impedindo progressos na promoção da participação do cidadão de camadas mais pobres da população local.

Não deixa de ser um desafio à coragem de desarrumar profundamente a casa, mandar os empregados embora, mudar as finalidades de cada compartimento e querer que tudo funcione com maior eficácia, sem contratar novos empregados e sem investir na reorganização das unidades desfeitas, diz O'Donnell (1993, p. 87 apud Kliksberg, 2005, p. 317).

A idéia de se poder fazer uma reforma gerencial destruindo as estruturas do que foi erguido por seguidas gerações não parece ser um caminho muito eficaz a não ser que toda a sociedade esteja convicta da necessidade dessas reformas. Coulanges (1961) comentando as cidades antigas, já visualizava que a destruição foi abandonada há séculos antes da nossa Era. Os arautos da reforma gerencial e do Estado mínimo parecem nunca haver lido o livro de Coulanges; não têm noção exata de que a política de terra arrasada não é uma boa pavimentação para o futuro.

Seguindo a trilha das críticas pós-modernistas, Beauregard (1991) advoga que é muito difícil para a Administração planejar ações corretas para atender às necessidades econômicas e sociais de uma comunidade, já que todo o instrumental da Administração vem de uma tradição positivista e não teria independência suficiente para lidar com necessidades atuais, que vão bem além do instrumental positivista.

Uma análise de particular interesse para o estudo de Administração Pública é a de Bogason (2001), sobre o pós-modernismo na Administração dos EUA, na década de 1990. Se esta corrente foi, em muitas áreas, como na Arquitetura, uma base teórica para novas formas de linguagem, de expressão e de técnicas de análise e comunicação com o público, na Administração Pública as críticas se multiplicaram, em razão da viabilidade dessa ciência em atingir os objetivos a que se propõe. Dizem os críticos que a Administração é o perfeito exemplo do simulacro, das técnicas do engodo, da propaganda sem fundamento em fatos reais. Se, por um lado, essa crítica revela o rei nu da ciência administrativa, por outro, os pós-modernistas se converteram em um exército de pragmáticos, com forte interesse em que a Administração, e, especialmente, a Administração Pública, perdesse sua roupagem formalista, irreal, para assumir posição mais próxima da realidade.

Nesta acepção de crítica ao formalismo e à irrealidade daquilo que se prega, às diferenças entre aquilo a que se propõe e os serviços efetivamente prestados, os pós-modernistas, em suas críticas, não em suas concepções semi-relativistas, aproximam-se de Guerreiro Ramos e de Riggs em seus estudos sobre as sociedades prismáticas. É como se até as sociedades desenvolvidas, como os Estados Unidos, estivessem em uma posição mais próxima às sociedades prismáticas, onde o formalismo e a superposição de valores estivessem com seu reinado assegurado.

Não é surpresa, assim, que até os levantamentos realizados nas pesquisas quantitativas ligadas à Administração Pública, tenham acusado os

mesmos problemas ou até mesmo piores que nos estudos sociológicos (Wright, Manigault & Black, 2004). As pesquisas dedicaram-se a prover informações para a mesma comunidade de pesquisadores, sem nenhuma repercussão na sociedade. É uma espécie clara de formalismo travestido na forma de um linguajar de pouco acessível à maioria dos participantes. O rigor quantitativo por seu próprio exercício sem uma ligação direta com os problemas sociais.

Considerações finais

A Teoria Crítica vem, há muito, assinalando pontos falhos na chamada Teoria das Organizações, especialmente, sua adesão completa ao funcionalismo e à chamada razão instrumental, ou seja, a idéia de que, em Administração, se algo estiver dando resultados, dando lucros, é porque está correto. O simples fato de dar lucro não leva em conta as necessidades de todos os atores da arena econômico-administrativa. Um dos pontos mais importantes dessa crítica e que está alinhada com o pensamento de Guerreiro Ramos é de que é importante para a comunidade ter mais poder sobre seu destino, o que implicaria menor força burocrática para os Administradores.

É uma afirmação conhecida dizer que o mundo contemporâneo passa por um momento de transição muito veloz, no qual as organizações não têm tempo a perder para não ficar fora deste movimento contínuo. O resultado é que tem de ir procurando inovações constantes em uma busca desenfreada para não perder um lugar neste vagão das mudanças contínuas. São muitos os autores que têm insistido nesse diapasão.

Os estudos desempenhados pelos autores aqui examinados não depõem contra esta corrente, mas levam os administradores a examinarem um outro ponto relevante: as organizações para permanecerem tem de responder aos anseios da comunidade, e com ela estar afinados. No tocante Administração, o mundo passa também por um momento de transição em que o surgimento de novas teorias modernas, pós-modernas, críticas, marxistas e neomarxistas, liberais e neoliberais, Institucionalistas, intervencionista, do bem-estar, de regulação e tantas outras, não levará ao que seja mais simples em Administração, especialmente a Administração pública, o atendimento direto do cidadão, incluindo sua participação ampla do processo de gerir a sociedade.

Os autores brasileiros, aqui referidos, levantaram em meados do século passado, pontos relevantes para o estudo da teoria das organizações

que, hoje, começam a ser estudados com maior profundidade, por outras comunidades acadêmicas. É pena que esses estudos não tiveram a acolhida que deveriam ter tido entre os estudiosos de Administração no Brasil, tendo a Academia esperado pelo avanço de teorias similares no Exterior para voltar como maior interesse para o estudo de nossos pioneiros. De qualquer forma, esta nova tendência é muito bem-vinda.

Referências

- ADAMS, G. Enthralled with Modernity: the Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration. *Public Administration Review*, 52(4):33-373 Washington, 1992.
- AKTOUF, Omar. *A administração entre tradição e renovação*. São Paulo: Atlas, 1996.
- AUFRECHT, Steven E. Missing: Native American Governance in American Public Administration Literature. *The American Review of Public Administration*, 29:370-91, 1999.
- BARRETT, Frank J. & SRIVASTVA, Suresh. History as a Mode of Inquiry in Organizational Life: a Role of Human Cosmogony. *Human Relations*, 44(3):231-54, 1991. In: VIZEU, Fabio. Em algum lugar do passado: contribuições da pesquisa histórica para os estudos organizacionais brasileiros. XXI Enanpad. Encontro da Anpad. Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. *Anais*. . . Rio de Janeiro: Enanpad, 2007.
- BARROS, Teixeira Antonio de. Público e privado na cultura brasileira: da casa grande aos nossos dias. *Revista de Ciências Sociais* (UFC): Brasil 500 anos, vol. 31(2), 2000.
- BEAUREGARD, Robert A. Without a Net: Modernist Planning and the Postmodern Abyss. *Journal of Planning Education and Research*, 10:189-94, 1991.
- BOGASON, Peter. Postmodernism and American Public Administration in the 1990s. *Administration & Society*, 33:165-93, 2001.
- BOX, Richard C. Pragmatic Discourse and Administrative Legitimacy. *The American Review of Public Administration*, 32:1-20, Washington, 2002.
- . Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *The American Review of Public Administration*, 29(3):19-43, Washington, 1999.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Congresso Federal, 1988.
- BRODKIN, Evelyn Z. *The False Promise of Administrative Reform: Implementing Quality Control in Welfare*. Filadélfia: Temple, 1987.
- BRUNDTLAND, Gro. *The Brundtland Report. World Commission on Environment and Development*, p. 8. Viena: OCDE, 1987.

- BURRELL Gibson & MORGAN, Gareth. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Londres: Heinemann, 1979. In: VIZEU, Fabio. Em algum lugar do passado: contribuições da pesquisa histórica para os estudos organizacionais brasileiros. XXI Enanpad. Encontro da Anpad. Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. *Anais...* Rio de Janeiro: Enanpad, 2007
- CALDAS, Miguel Pinto. Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do “estrangeiro”. In: CALDAS, Miguel Pinto & MOTTA, Fernando Cláudio Prestes (org.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999, pp.73-93.
- CASTRO, Carlos J. Sustainable Development: Mainstream and Critical Perspectives. *Organization Environment*, 17:195-225, 2004.
- CHANDLER JR., A. D. *Ensaios para uma teoria histórica da grande empresa*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CLEGG, Steward R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R.; CALDAS, Miguel; BACHIN, Roberto & FISCHER, Tânia. *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998.
- COLLINS, James & PORRAS, Jerry I. *Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies*. Nova York: Harper Collins, 1998.
- COULANGES, Numa-Denys Fustel de. *A cidade antiga*. Trad. Frederico Ozanam Pessoa de Barros. Título original: La Cité Antique — Étude sur Le Culte, Le Droit, Les Institutions de la Grèce et de Rome. Versão para eBook eBooksBrasil. São Paulo: Edameris, 1961.
- CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático*. Brasília: EdUNB, 1981.
- FARAZMAND, Ali. Crisis in the U.S. Administrative State. *Administration & Society*, 21:173, 1989.
- FARIAS, Francisco P. *As mudanças organizacionais no setor têxtil em Fortaleza: estudo de caso*. Mestrado em Administração de Empresas. Fortaleza: Universidade de Fortaleza (Unifor), CMA, 1999.
- FESSLER, J. W. (ed.) *American Public Administration: Patterns of the Past*. Washington: American Society for Public Administration, 1982.
- FREYRE, Gilberto *Oh de casa! Em torno da casa brasileira e de sua projeção sobre um tipo nacional de homem*. Rio de Janeiro: Artenova, 1979.
- *Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 22. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1983.
- *Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. Rio de Janeiro: José Olympio, tomos 1 e 2, 1951.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. A ascensão do homem parentético. Trad. Tânia Fischer & Mafalda Elisabeth Schmid. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1983. Artigo publicado originalmente na *Public Administration Review*, 32(3):241-6, May-June 1972. Este artigo foi também reproduzido pelo *Caderno de Ciências Sociais* da PUC-PR.

- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Administração e estratégia do desenvolvimento. Elementos de uma sociologia especial da administração*. Rio de Janeiro: FGV, 1966.
- . *A nova ciência das organizações*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- HALL, P. The Evolution of Economic Policy-Making in the European Union. In: MENON, A. & WRIGHT, V. (ed.). *From the Nation State to Europe?* Oxford: Oxford University Press, 2001.
- KALLIO, Tomi J. & NORDBERG, Pii. The Evolution of Organizations and Natural Environment Discourse. *Organization & Environment*, v. 19, n.º 4, pp. 439-57, 2006.
- KUS, Basak. Neoliberalism, Institutional Change and the Welfare State: The Case of Britain and France. *International Journal of Comparative Sociology*, 47:488-525, 2006.
- LUTON, Larry S. History and American Public Administration. *Administration & Society*, 31(2):205-21. Londres: SAGE Publications, 1999.
- MEADOWS, D. H. et al. *The Limits to Growth*. Nova York: Universe Books, 1972.
- MOTTA, Fernando C. Prestes & CALDAS, Miguel P. (org.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- NEVES, Livia M. Pinheiro. Putting Meritocracy in its Place: The Logic of Performance in the United States, Brazil and Japan. *Critique of Anthropology*, 20:333-59. Londres: Sage, 2000.
- O'DONNELL, Guillermo e REIS, F. W. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: *A democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1988.
- OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; PEREIRA, José Roberto & OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. Paradigmas de administração pública e conselhos gestores municipais: velhas abordagens de gestão em novos arranjos institucionais? XXI Encontro da Associação de Pós-Graduação em Administração (Enanpad). *Anais*. . . CD-ROM. Rio de Janeiro: Enanpad, 2007
- ORTEGAY GASSET, José. *Obras completas*. Madri: Revista de Occidente, 1983.
- PAPADOULIS, Konstatinos. Postmodern Public Administration Theory: From Simon to the Present and Back Again? *Public Policy and Administration*, 20:52-66, 2005.
- PAULA, Ana Paula Paes de & KLECHEN, Cleiton Fabiano. A tradição autônoma dos estudos críticos em administração no Brasil: um estudo da produção científica de 1980 a 2004. XXI Enanpad. Encontro da Anpad. Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. *Anais*. . . Rio de Janeiro: Enanpad, 2007
- PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. *RAC. Revista de Administração Contemporânea*, jan.-mar., vol. 11, n. 1. Anpad. Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração. Curitiba: Anpad, pp. 11-3, 2007.

- PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil colônia e império*. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- PRESTES MOTTA, Fernando C. *Teoria geral da administração: uma introdução*. São Paulo: Pioneira, 1974.
- PRESTES MOTTA, Fernando C.; ALCADIPANI, Rafael & BRESLER, Ricardo B. A valorização do estrangeiro como segregação nas organizações. *Revista de Administração* C. Edição Especial, pp. 59-79, 2001.
- REID, H. G. & YANARELLA, E. J. Toward a Post-Modern Theory of American Political Science and Culture: Perspectives... *Philosophy Social Criticism*, 2:91-166, 1974.
- RIBEIRO, Darcy. *Teoria do Brasil*, Petrópolis: Vozes, 1978.
- RICHARDSON, Roberto Jerry. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007
- RIGGS, Fred W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- . *Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da sociedade prismática*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- Robert A. Beauregard. Without a Net: Modernist Planning and the Postmodern Abyss. *Journal of Planning Education and Research*, 10:189-94, 1991.
- ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. *Projetos de estágio e de pesquisa em administração*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- ROMERO, Sílvio. *O Brasil social e outros estudos sociológicos*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- SAHTOURIS, Elisabet. *Earth Dance: Living Systems in Evolution*. Westport: Praeger, 2000.
- . Palestra proferida na Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, no encerramento do VII Engema — Encontro Nacional de Gestão Empresarial do Meio Ambiente. São Paulo, 2003.
- SAVITCH, H. V. Global Challenge and Institutional Capacity: or, How We Can Refit Local Administration for the Next Century. *Administration & Society*, 30:248-73, 1998.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SERVA, Mauricio. *A importação de metodologias administrativas no Brasil*. Mestrado em Administração. São Paulo: Escola de Administração e Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1990.
- SCHUMACHER, E. F. *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered*. Vancouver: Hartley & Marks, 1973.
- TENÓRIO, Fernando (org.). *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. Rio de Janeiro, Sindicato Nacional dos Editores de **Livros**, 1998.
- THERBORN, Goran. Karl Marx Returning: The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories. *International Political Science Review*, 7(2):131-64, 1986.

- TORRES, Alberto. *A Organização Nacional*. São Paulo: Nacional, 1982.
- TORRES, Alberto. *O Problema Nacional Brasileiro. Introdução a um programa de organização nacional*. São Paulo: Nacional, 1978.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Moraes, 1980.
- . *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1980.
- VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- . *O idealismo da constituição*. Rio de Janeiro: Terra do Sol, 1927.
- VIZEU, Fabio. Em algum lugar do passado: contribuições da pesquisa histórica para os estudos organizacionais brasileiros. XXI Enanpad. Encontro da Anpad. Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. *Anais...* Rio de Janeiro: Enanpad, 2007.
- WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- . A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas — uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, 18(1):49-59, Rio de Janeiro.
- WALDO, Dwight. *O estudo da administração pública*. Rio de Janeiro: F.G.V. 1964.
- . *Problemas e aspectos da administração pública*. São Paulo: Pioneira, 1966.
- WEBER, Marx. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1996.
- WRIGHT, Bradley E.; MANIGAULT, Lepora J. & BLACK, Tamika R. Quantitative Research Measurement in Public Administration: an Assessment of Journal Publications. *Administration & Society*, 35:747-65, 2004.

Apresentação

Francisco Teixeira

Apresentação 2

Francisco Fonseca

Revisitando o conceito de Administração Política

Elizabeth Matos Ribeiro

Para o acervo de raridades: uma discussão epistemológica no âmbito da Administração Política

Francisco Carlos Baqueiro Vidal

Ciência ou ideologia? A constituição do campo da Administração Política

Daniel Andrade Caribé

Administradores políticos enquanto classe: um projeto de pesquisa

Fabrcício Santos Moreira

A Administração Política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais, da organização produtiva do trabalho à economia-mundo capitalista

Rômulo Carvalho Cristaldo

Clara Marinho Pereira

A Administração Política de Rômulo Almeida: pensar (e viver) o futuro

Fernando Cardoso Pedrão

Keynes e a proposta de Administração Política do capitalismo

Reginaldo Souza Santos

Administração Pública e Teoria da Administração: contribuições históricas de autores brasileiros

Francisco Correia de Oliveira

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFB**

EDITORA HUCITEC

PARAVOCE LEM E RELEVA

