

AP

**Revista
Brasileira de
Administração
Política**

ISSN 2525-5495

volume 2 número 1 abril de 2009

REB

2

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - EAUFBA

EDITORA HUCITEC

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 2, 1 ABRIL DE 2009

ISSN 1983-8166

SUMÁRIO

- 3 Apresentação**
Reginaldo Souza Santos
Fábio Guedes Gomes
- 7 Antecedentes da Administração I: o legado esquecido das experiências históricas**
Francisco Fonseca
- 19 Bases teórico-metodológicas da administração política**
Reginaldo Souza Santos, Elizabeth Matos Ribeiro & Thiago Chagas
- 44 Sobre o papel social do administrador**
Rômulo Carvalho Cristaldo
- 63 Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o desenvolvimento**
Wilson Cano
- 77 Administração Política versus Administração Profissional: analisando o campo de conhecimento do ensino superior de Administração**
Aline Craide, Ana Rita Silva Sacramento, Denise de Andrade Ribeiro & Lindomar Pinto da Silva
- 101 A administração política do comércio internacional: do livre comércio ao comércio estratégico administrado**
Ivan Tiago Machado Oliveira & Wesley Gusmão Piau Santana
- 127 Da racionalidade à materialidade: razão e prática da Administração Política**
Sílvio Vanderlei Araujo & João Gualberto Rizzo Araujo
- 147 Sobre as mudanças políticas e econômicas recentes na América do Sul e a fase pós-neoliberal**
Fábio Guedes Gomes
- 173 Cooperação para o aprendizado e a inovação em cadeias de suprimento: a influência das assimetrias entre os agentes**
Francisco Lima Cruz Teixeira

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 2, 1 ABRIL DE 2009

PUBLICAÇÃO DA
**FUNDAÇÃO ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

EM PARCERIA COM A EDITORA HUCITEC

Rua Califórnia, 1355, Cidade Monções 04566-062 São Paulo, Brasil

Diretores

Reginaldo Souza Santos

Fábio Guedes Gomes

Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, CME/UFBA
Amílcar Baiardi, UFRB — CIAGGS/EAUFBA
Daniel Andrade Caribé, EAUFBA
Débora Moraes Zouain, Ebape/FGV
Eduardo Fausto Barreto, EAUFBA
Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFBA
Fábio Guedes Gomes, Ufal
Fernando Cardoso Pedrão, Unifacs
Fernando Guilherme Tenório, Ebape/FGV
Fernando Ribeiro Mendes, Iseg/UTL/PT
Flávio George Aderaldo, Hucitec
Francisco Correia de Oliveira, Unifor/CE
Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFBA
Francisco Salm, Udesc
Francisco Vidal, EAUFBA

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFBA
José Bezerra de Araújo, UFCG
José Carlos de Souza Braga, Unicamp
José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL
Luiz Marques de Andrade Filho, FEA/EAUFBA
Maria da Graça Pitiá Barreto, EAUFBA
Maurício Roque Serva de Oliveira, UFSC
Paulo Balanco, Economia/UFBA
Paulo Emílio, Ebape/FGV
Paulo Guedes, EAUFBA
Pedro Lincoln, UFPE
Reginaldo Souza Santos, EAUFBA
Renato Peixoto Dagnino, Unicamp
Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFBA
Thiago Chagas Silva Santos, FFCB/UFBA
Wilson Cano, Unicamp

Edição

Editoração: Editora Hucitec
Coordenação editorial: Mariana Nada
Assessoria editorial: Mariangela Giannella
Assessoria técnica: Débora Santos Produção
gráfica: Editora Hucitec Impressão e
Acabamento: Fast Design

Realização

Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
Av. Reitor Miguel Calmon, s.n. Vale do Canela
40110-903 Salvador, Bahia, Brasil
www.adm.ufba.br

Apoio

FEA (Fundação Escola de Administração)

Revista Brasileira de Administração Política / Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.
Vol.2, n.1 (abril. 2009) - . -
Salvador : EAUFBA, 2008 - .
v.

Semestral
ISSN 1983-8166

1. Administração pública - Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

CDD 350

APRESENTAÇÃO

REGINALDO SOUZA SANTOS
FÁBIO GUEDES GOMES

É COM MUITA SATISFAÇÃO que a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia lança o segundo número da *Revista Brasileira de Administração Política (Rebap)*. O momento não poderia ser mais oportuno. O sistema econômico capitalista passa por sua pior crise estrutural, desde a conhecida Grande Depressão dos anos trinta do século passado. Crise que alguns ainda insistem em interpretá-la como um fenômeno meramente financeiro; um problema que surgiu de uma bolha especulativa no mercado imobiliário dos Estados Unidos e que acabou destruindo o *castelo de cartas* da especulação desenfreada promovida pelos mercados mobiliários em âmbito internacional.

Não obstante os importantes fenômenos financeiros, que dão *caldo* suficiente para o sensacionalismo midiático e as análises econômicas superficiais, esta é uma crise muito mais profunda que nos leva a considerar que se trata também de uma crise da *administração política* do capitalismo, de como a gestão das relações sociais, em várias esferas da sociedade contemporânea, estava sendo condicionada em duas direções centrais. Primeiramente, sob a ideologia neoliberal que se pretendia universal e buscava abarcar desde o sentido da vida em sociedade ao funcionamento organizacional-empresarial. Segundo, porque essa ideologia também se combinava perfeitamente com o novo estágio de funcionamento do capitalismo, sob a hegemonia cultural e práticas da *financeirização* da riqueza.

Assim, não é por outra razão que mesmo no turbilhão dos problemas causados pela crise estrutural do capitalismo, é fácil perceber a responsabilidade dos diversos atores representativos da dinâmica que conduziu a ela

própria; desde administradores e executivos de grandes corporações, passando pelo *staff* da administração pública, chegando até à sociedade em geral, onde parcela considerável se encontrava muito confortável, acompanhando sua riqueza reproduzir-se no cassino global, ao passo que a grande maioria, penosamente, não consegue se livrar do fardo que é ver sua condição de vida melhorar muito marginalmente, ou não!

Essa crise, realmente, entou o *canto do cisne* da gestão das relações sociais contemporâneas sob a hegemonia do capital financeiro. Os desajustamentos causados por mais de trinta anos de exclusão sistemática de parcelas crescentes da população mundial, determinados por um sistema sem limites à acumulação e sem responsabilidades com a distribuição, trouxeram graves problemas em sociedades ricas e pobres.

A internacionalização do capital leva necessariamente à extraordinária concentração de renda, contrapartida da exclusão social, da violência e da banalidade da barbárie. Como Celso Furtado sublinhou, em um de seus últimos trabalhos: “os novos desafios são de caráter social, e não basicamente econômico como ocorreu na fase anterior do desenvolvimento do capitalismo”. E isso é ainda mais premente diante dos desastres causados pela crise contemporânea.

Nesse sentido, cabe à *administração política* como campo do conhecimento a tarefa de subsidiar a discussão sobre um projeto de sociedade, nação ou governo que possibilite minimizar ou remover os problemas e consequências causadas pelo sistema produtor de mercadorias. “A imaginação política terá, assim, que passar ao primeiro plano. Equivocam-se os que imaginam que já não existe espaço para utopia”, assinala sabiamente Furtado. E nessa utopia o papel da *administração política* é central, porque, conforme nosso demiurgo, “ao contrário do que profetizou Marx, a *administração das coisas será mais e mais substituída pelo governo criativo dos homens*”.¹

Imbuído, portanto, desse objetivo de ampliar a perspectiva analítica da *administração política*, este novo número da Revista publica nove trabalhos que trazem reflexões em três blocos básicos. No primeiro bloco, a preocupação foi continuar com a pesquisa que busca amadurecer a discussão epistemológica sobre a *administração política como campo do conhecimento*. No texto do professor da Fundação Getúlio Vargas (SP), Francis-

¹ Celso Furtado. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 33

co Fonseca, o objetivo é demonstrar que o tema da *administração* esteve presente nas preocupações de experiências históricas de governos comunistas. Para tanto, o professor se debruça sobre a análise dos casos da Comuna de Paris (1871) e do governo que ascendeu na União Soviética, logo depois da Revolução Russa de 1917. Em seguida, os professores da Universidade Federal da Bahia, Reginaldo Souza Santos, Elisabeth Matos e Thiago Chagas discutem as bases teórico-metodológicas da *administração política*, com intenção central de escapar um pouco da análise da história das ideias e partir para o plano mais abstrato de desenvolvimento de um quadro conceitual-metodológico. Por sua vez, o trabalho do mestrando pelo Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da UFBA, Rômulo Cristaldo, trata do papel do administrador como categoria profissional que transcende as necessidades de atender aos anseios específicos das organizações. O objetivo é justamente discutir que o administrador tem uma vasta aptidão e responsabilidade pelas quais a sociedade pode muito bem se aproveitar se direcionadas com objetivo de um projeto de mudanças estruturais. E, por último, o professor-titular do Instituto de Economia da Unicamp, Wilson Cano, nos brinda com excelente trabalho que discute as possibilidades de reconstrução do Estado brasileiro com vistas à construção de um projeto de nação.

No segundo bloco, a *Rebap* publica mais três importantes trabalhos. O texto *Administração Política versus Administração Profissional: analisando o campo de conhecimento do ensino superior de administração*, de um grupo de doutorandos pelo NPGA da UFBA, propõe analisar, do ponto de vista institucional, como se relaciona a *administração política* com a administração profissional. Para tanto, seus autores pesquisaram em duas experiências de ensino superior se a relação detectada na legislação vigente pode ser vista na prática da formação dos futuros administradores. No segundo trabalho deste bloco, o professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb), e aluno do doutorado do NPGA Wesley Gusmão, e Ivan Thiago, doutorando pelo NPGA da UFBA, interpretam as principais linhas teóricas sobre o comércio internacional à luz da *administração política*. A ideia central é que o movimento cíclico e histórico em torno de políticas livre-cambistas e protecionistas, adotadas por países com relativa capacidade de influência internacional, é dependente da própria lógica da *administração política* do capitalismo que interessa no momento às grandes nações que determinam a dinâmica da economia mundial. Para encer-

rar este bloco, Silvio Wanderlei e João Gualberto discutem, sob o ponto de vista da filosofia, como o campo da *administração política* transcende os objetivos tradicionais e é capaz de responder às pretensões humanas de desenvolvimento e não mero instrumento de adestramento para a dominação de homens sobre outros homens.

Por fim, mais dois trabalhos encerram esta segunda edição na *Rebap*. O professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Feac) da Universidade Federal de Alagoas, Fábio Guedes Gomes, discute as recentes mudanças políticas e econômicas na América do Sul. Do ponto de vista da *administração política*, é implicitamente defendido no trabalho que essas mudanças refletem um novo estágio de relações inter-regionais e intraestatais, tanto no nível da gestão das relações entre os países as mudanças são substanciais, quanto nas relações internas, entre a sociedade e os governos que conduzem os destinos da região — na fase pós-neoliberal, os avanços são consideráveis. Francisco Teixeira, professor titular da Escola de Administração da UFBA, nos gratifica com uma consistente análise das influências das assimetrias entre os elos de cadeias de suprimento na distribuição dos ganhos da cooperação. Tomando como estudo de caso a cadeia de suprimento da transformação plástica, o autor confirma sua hipótese central de que a distribuição dos ganhos advindos da cooperação é influenciada pelas diferenças no tocante a capacitações, recursos financeiros e porte entre os agentes, e que essas diferenças podem estar vinculadas às estruturas de mercado prevaletentes em cada elo da cadeia. Esta conclusão é de suma importância no subsídio às políticas públicas e ações empresariais com vistas ao aumento do nível de competitividade.

Por fim, gostaríamos de reafirmar aos leitores e colaboradores da *Rebap* que os trabalhos contemplados neste número representam a continuidade das discussões originárias contidas no número 1 e, sobretudo, fidelidade à sua concepção editorial que define a *Rebap* como um espaço de discussão que busca compreender a totalidade, englobando os aspectos culturais, simbólicos e ideológicos de uma determinada prática, além de colocar a Administração Política como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais para adiante do âmbito empresarial.

Esperamos ser fiéis a esses propósitos!

ANTECEDENTES DA ADMINISTRAÇÃO I: O LEGADO ESQUECIDO DAS EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS

FRANCISCO FONSECA¹

ESTE ARTIGO, assim como o que o se seguirá no próximo número da *Rebap*, objetiva analisar algumas experiências históricas postadas “à esquerda” no espectro ideológico no que tange à administração do aparelho do Estado. Neste primeiro artigo analisaremos como o tema da administração foi importante na experiência da Comuna de Paris, em 1871.

Já o próximo artigo analisará a mesma questão num momento ainda mais decisivo — a Revolução Russa —, cuja tarefa primordial era criar um novo Estado em novas bases.

Tomaremos, para tanto, o escrito-chave de Marx sobre a Comuna: a obra *Lutas de Classe em França*. Procuraremos analisar o problema da administração e a preocupação com esse tema na experiência da Comuna e nos escritos de Marx e Engels. Nosso argumento central é que o pensamento postado “à esquerda” foi perdendo espaço quanto ao debate sobre gestão e administração para conservadores e (neo)liberais que, sobretudo no século XX, tomaram para si a reflexão e predições acerca da condução do aparelho do Estado. Queremos, com isso, demonstrar que pelo menos desde a experiência da Comuna essa preocupação é inerente ao movimento socialista.

A experiência da “Comuna de Paris”

Não é o propósito deste artigo recontar a histórica da Comuna de Paris, assim como suas razões e embates, até porque tais fatos, embora

¹ Professor de Ciência Política no curso de Administração Pública da FGV/São Paulo. Autor do livro *O Consenso Forjado — a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005, além de diversos artigos e capítulos de livros sobre a relação entre Estado e neoliberalismo.

controversos, são sobejamente conhecidos.² Interessa-nos, pois, analisar como a experiência da Comuna enfrentou o problema da administração e da gestão do aparelho de Estado. Para tanto, algumas medidas tomadas necessitam ser sumarizadas. Segundo Engels:

A 30 [de abril], a Comuna suprimiu o serviço militar obrigatório e o exército permanente, reconhecendo a Guarda Nacional como a única força armada, à qual deviam pertencer todos os cidadãos válidos. *Isetou os pagamentos de aluguel de moradias de outubro de 1870 até abril de 1871*, abolindo para futuros pagamentos de aluguéis as importâncias já recolhidas, e suspendeu a venda de objetos empenhados nos estabelecimentos municipais de empréstimos. No mesmo dia foram confirmados em seus cargos os estrangeiros eleitos para a Comuna, pois “a bandeira da Comuna é a bandeira da República mundial”. A 1.º de abril foi decidido que *o salário mais elevado de um funcionário da Comuna, e portanto de seus próprios membros, não podia exceder de 6 mil francos* [. . .]. No dia seguinte a Comuna decretou a separação da Igreja e o Estado e a supressão de todas as subvenções do Estado para fins religiosos, declarando propriedade nacional todos os bens da Igreja; em consequência, foi dada ordem, a 8 de abril, para que se retirassem das escolas todos os símbolos religiosos, imagens, dogmas, orações; em uma palavra, “tudo o que esteja na órbita da consciência individual”, ordem que foi sendo posta em prática pouco a pouco. [. . .] No dia 16 de abril, a Comuna *ordenou que se fizesse um recenseamento estatístico de todas as fábricas fechadas pelos patrões e se preparassem os planos para o reinício de sua atividade pelos operários que nelas trabalhavam, organizados em associações cooperativas*, assim como se projetasse também a organização de todas essas associações numa grande federação. No dia 20 a Comuna *declarou extinto o trabalho noturno dos padeiros e suprimiu também as agências de emprego* que [. . .] eram um monopólio de certos indivíduos escolhidos pela polícia, exploradores da pior espécie dos operários. [. . .] A 30 de abril, *ordena a supressão das casas de penhor*, basean-

² Note-se apenas que a Comuna foi uma experiência complexa, pois a França estava dominada pelo exército prussiano, o governo francês de então resignou-se à colaboração e Paris apresentava-se como uma “ilha de resistência” — a Comuna operária, embora dividida entre grupos distintos, tais como anarquistas, sindicalistas e outros. Embora tenha durado pouco, suas lições devem ser examinadas detidamente nos dias de hoje.

do-se em que eram uma forma de exploração privada dos operários, em contradição com o direito que tinham de dispor de seus instrumentos de trabalho e de crédito. A 5 de maio terminou a demolição da Capela Expiatória, erigida para reparar a execução de Luís XVI.

[. . .] Uma boa parte de seus decretos [dos operários que compunham a Comuna] eram reformas que a burguesia republicana não se atrevera a implantar por vil covardia e que lançavam os fundamentos indispensáveis para a livre atuação da classe operária, como por exemplo a implantação do princípio de que, com relação ao Estado, a religião não é senão um problema de foro íntimo; outros tinham o objetivo de salvaguardar diretamente os interesses da classe operária, algumas vezes mesmo abrindo profundas brechas na velha ordem social. Mas tudo isso, numa cidade sitiada, não podia ir além de um início de realização (F. Engels. Introdução à Guerra Civil em França, 1891, de K. Marx. In: Karl Marx & Friedrich Engels. *Textos*. São Paulo: Edições Sociais, 1975, pp. 162 e 163, ênfases nossas).

Esta longa passagem expõe um conjunto de medidas tomado pela Comuna de Paris voltado à requalificação da administração parisiense, vigentes nos pouco mais de dois meses da Comuna, que dessa forma fora tornado um “Estado dentro do Estado-Nação francês”. Embora se refiram a grandes decisões políticas voltadas aos operários enquanto classe — procurando assim alterar a forma de ser do Estado burguês —, tais medidas necessariamente procuraram reorganizar o aparelho de Estado, mesmo que em âmbito local.

Observe-se que algumas medidas, tais como a laicização do Estado, a supressão do instituto da penhora e das agências de emprego, implicam decisões políticas voltadas diretamente à mudança na maneira de ser do Estado, seu *modus operandi*, tendo em vista a supressão do que Marx e Engels chamavam do “Estado como comitê executivo da burguesia”. Seriam germens de um novo — possível — Estado que ali estaria se desenhando, Estado esse que prepararia as bases para sua própria extinção. Outras medidas tomadas, como a proibição do trabalho noturno de determinadas categorias profissionais, notadamente os padeiros, e o estímulo às cooperativas de trabalhadores diziam respeito à lógica operária, sobretudo suas demandas, que estavam por trás da Comuna, cujo aparato legal e a Administração Pública deveriam responder. Mas é a equiparação salarial dos

funcionários públicos — mesmo que circunscritos a Paris durante a Comuna — é, sem dúvida, a medida mais importante no que tange ao enfrentamento do tema “administração”, que mais nos interessa neste artigo. Note-se que tal equiparação retiraria do funcionário público qualquer supremacia — em termos de saber, de poder e de remuneração — em relação aos operários, até porque poderiam ser removíveis (os funcionários) a qualquer tempo pelos próprios operários. O fato significativo a ressaltar refere-se à proposição de uma nova forma de operar da Administração Pública, no contexto de uma revisão radical do Aparelho de Estado,³ que remonta então aos grandes eventos incitados pelos movimentos sociais no século XIX.

Dessa forma, analisar as implicações da maneira como se estrutura e opera a Administração, notadamente em seu veio público, ajuda-nos a lançar luz ao problema da administração no mundo contemporâneo.⁴ Neste, o chamado “gerencialismo” adquire enorme proeminência, pois nascido na empresa privada e espraiado à esfera pública, estatal, e autodefinido como um conjunto de “técnicas” capaz de garantir “eficácia” e “eficiência”, entendidas essas na direção e na lógica capitalista, a ponto de se tornarem inquestionáveis. A hegemonia neoliberal das décadas de 1980 e 1990 — agora em crise devido ao estouro da “bolha imobiliária” dos EUA, ponta do *iceberg* do capitalismo financeirizado internacional — enfatizou à exaustão que os princípios gerenciais deveriam definir a própria maneira de ser do Estado. O pensamento postado à esquerda — reitere-se — deixou de se tornar um interlocutor, pois, por motivos diversos — tais como a ênfase nos fins do Estado, e não nos meios de chegar a eles, e a

³ Embora não seja possível extrair muitos elementos do que seria essa nova Administração Pública, tendo em vista seu pouco tempo de existência, é significativo a preocupação em reformar tal aparelho tendo em vista: a) criar um Estado transitório ao socialismo, a chamada “ditadura do proletariado”, cuja tomada do Aparelho do Estado era essencial; e b) lançar as bases para o que seria o comunismo: a sociedade sem a propriedade privada dos meios de produção e consequentemente sem classes sociais e sem Estado. Essa preocupação com a forma de ser do Estado, em sentido lato, e com seu Aparelho — portanto, com o conteúdo e com a forma do Estado —, lança luz ao argumento central deste artigo: que o pensamento e as experiências postados “à esquerda” no espectro ideológico dedicaram atenção ao problema da “administração” e da “gestão”, mas, por motivos diversos, foram deixados em segundo plano no século XX.

⁴ Note-se que a administração privada é igualmente importante à nossa reflexão tendo em vista os elementos ideológicos que estão por trás do aparentemente simples ato de administrar processos e pessoas. Tais elementos envolvem poder, visão de mundo, interesses e moldam a direção das empresas capitalistas. São, contudo, ideologicamente associados a posturas neutrais, a ideológicas, como se administrar e gerir não representasse o exercício do poder e da dominação tendo como foco os “meios”. Para os objetivos deste artigo, entretanto, nossa reflexão será circunscrita ao exercício da Administração Pública.

predominância das ideias neoliberais, notadamente em sua crítica ao crescimento da burocracia do Estado no pós-Segunda Guerra, entre outros —, os conservadores/neoliberais definiram os termos da agenda e do debate acerca da administração, como se não houvesse outras propostas, outros caminhos e outras lógicas. O legado da Comuna nos faz resgatar justamente essas outras experiências, advindas de outras premissas e matrizes. Vejamos a seguir como Marx e Engels avaliaram essa experiência.

O significado da Comuna de Paris por Marx e Engels

A Comuna teve de reconhecer, desde o primeiro momento, que *a classe operária ao chegar ao poder não pode continuar governando com a velha máquina do Estado*; que para não perder de novo a sua dominação recém-conquistada, a classe operária deve, de um lado, abandonar toda a velha máquina repressiva até então utilizada contra ela e, de outro, *prevenir-se contra os seus próprios mandatários e funcionários, declarando-os demissíveis, a qualquer tempo e sem exceção* (Ibidem, p. 166, ênfases nossas).

[. . .] Em realidade, o Estado não é mais do que uma máquina para a opressão de uma classe por outra, tanto na República democrática como sob a monarquia; e, no melhor dos casos, um mal que se transmite hereditariamente ao proletariado triunfante em sua luta pela dominação de classe. Como fez a Comuna, o proletariado vitorioso não pode deixar de amputar imediatamente, na medida do possível, os aspectos mais nocivos desse mal, até que uma futura geração, formada em circunstâncias sociais novas e livres, possa desfazer-se de todo desse velho traste do Estado (Ibidem, p. 167).

O prefácio de Engels à edição de 1891 do livro *Guerra Civil em França* reafirma a importância da experiência da Comuna de Paris com o fim de reformar a máquina do Estado, isto é, seu Aparelho político/administrativo. Embora o objetivo seja a revolução socialista — instaurar progressivamente uma nova sociedade —, o tema da reforma do Aparelho do Estado não pode ser visto apenas nessas situações radicais.⁵ É nisso que o legado da Comuna de Paris precisa ser resgatado. Afinal, no curto período

⁵ O termo *radical* é aqui utilizado em seu sentido estrito: ir à raiz do fenômeno; no caso, o modo de produção capitalista.

em que foi vigente, os trabalhadores que tomaram Paris — suas armas, sua burocracia e seus negócios — intentaram reformas político/administrativas e que impactaram a gestão da coisa pública. A demissão *ad nutum* dos funcionários públicos, que seriam todos elegíveis e com salários semelhantes aos dos operários, é, por si só, uma mudança de gestão do Aparelho do Estado que tem como implicação a própria natureza do Estado moderno. Embora não se possa transportar esses tópicos para o atual Estado capitalista contemporâneo, em razão de sua complexidade e de seus limites estruturais, o fato é que não apenas a questão da administração (entendida como organização estrutural da produção e do poder) e da gestão (aplicação operativa da estrutura organizativa) estava colocado na curta experiência da Comuna, como deve iluminar o debate acerca da Administração Pública nos dias de hoje. Nesse sentido, a Administração deve ser vista rigorosamente como Política.

Para Marx, a experiência da Comuna seria instrutiva para se pensar num novo mundo e, antes que este se realizasse, cumpriria duas funções, deduz-se: exteriorizar a dominação do Estado capitalista — centralização autoritária, falsas instituições democráticas, governos caros e separados dos pobres, Estado burguês com aparência de universal, entre outras características ocultadoras da realidade — e apresentar os gérmenes de um novo mundo, paulatinamente socialista e comunista, pois:

O poder estatal, que aparentemente flutuava acima da sociedade, era de fato o seu maior escândalo e o viveiro de todas as suas corrupções. [. . .] Por isso [a garantia dos interesses burgueses, tomados como universais, pelas forças armadas], o primeiro decreto da Comuna foi no sentido de suprimir o exército permanente e substituí-lo pelo povo armado.

A Comuna era composta de conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal nos diversos distritos da cidade. *Eram responsáveis e substituíveis a qualquer momento. A Comuna devia ser, não um órgão parlamentar, mas uma corporação de trabalho, executiva e legislativa ao mesmo tempo.* Em vez de continuar sendo um instrumento do governo central, *a polícia foi imediatamente despojada de suas atribuições políticas e convertida num instrumento da Comuna, responsável perante ela e demissível a qualquer momento. O mesmo foi feito em relação aos funcionários dos demais ramos da*

administração. [...] Os interesses criados e as despesas de representação dos altos dignitários do Estado [os funcionários públicos e as autoridades] desapareceram com os próprios altos signatários. Os cargos públicos deixaram de ser propriedade privada dos testas de ferro do governo central. Nas mãos da Comuna concentrou-se não só a administração municipal, mas toda iniciativa exercida até então pelo Estado.

[...] [foram] suprimidos o exército permanente e a polícia, que eram os elementos da força física do antigo governo [...]. *Todas as instituições de ensino foram abertas gratuitamente ao povo [...]* e [...] emancipadas de toda intromissão da Igreja e do Estado.

Os funcionários judiciais deviam perder aquela fingida independência [...]. Assim como os demais funcionários públicos, os magistrados e juizes deviam ser funcionários eletivos, responsáveis e demissíveis. [...] As comunas rurais de cada distrito administrariam seus assuntos coletivos por meio de uma assembleia de delegados na capital do distrito correspondente [...] *todos os delegados seriam substituídos a qualquer momento e comprometidos com um mandato imperativo* (instruções) de seus eleitores. [...] (Karl Marx. A Guerra Civil na França. In: Karl Marx & Friedrich Engels. *Textos*. São Paulo: Edições Sociais, 1975, pp. 196, 197 e 198, ênfases nossas).

[...] *A Comuna converteu numa realidade essa palavra de ordem das revoluções burguesas, que é um "governo barato" ao destruir os dois grandes fatores de gastos: o exército permanente e a burocracia do Estado. [...]* A Comuna dotou a República de uma base de instituições realmente democráticas. Mas nem o "governo barato" nem a "verdadeira República" constituíam sua meta final. Não eram senão seus corolários (Ibidem, p. 199, ênfases nossas).

O significado da Comuna para Marx dá-se, portanto, em dois níveis: o sentido do Estado, seus fins, que teriam sido subvertidos em prol dos interesses dos operários; e os meios pelos quais o Estado opera tais fins: no Estado burguês seria pela forma de aparente democracia que, contudo, esconderia seu verdadeiro caráter de classe. Daí a reversão da Administração, da Gestão, do Aparelho do Estado ocupar a primeira grandeza em sua arguta análise.

Ao lado da universalização e da laicização da educação, de uma nova configuração do sistema representativo, da destituição de uma força armada separada dos cidadãos comuns, entre outros aspectos anteriormente salientados, que se voltam fundamentalmente aos objetivos de um Estado transitório — a ditadura do proletariado que prepararia as bases para uma outra sociedade, cujo Estado definharia —, encontra-se paralela e imediatamente a tarefa de reformar o Aparelho de Estado e sua Administração. Mesmo que transitoriamente, dado que o projeto revolucionário implicava a abolição do Estado — visto como sustentáculo da propriedade e das classes —, a revisão da estrutura administrativa e de seu *modus operandi* estava plenamente colocada tanto por Marx como por Engels. Tal presença aparece em duas temporalidades: a transitória (ditadura do proletariado), cuja Comuna seria o primeiro exemplo na História; a futura, dado que as experiências revolucionárias do século XIX estariam configurando a nova modelagem da sociedade socialista. Daí a experiência de 1848 mas sobretudo e indubitavelmente a da Comuna em 1871. Quanto a esta, apesar de sua trágica, brutal e sangrenta derrota militar, sua experiência foi vista como uma prévia, um ensaio tanto dos momentos de transição ao socialismo — daí a possibilidade de destituição dos próprios magistrados, por exemplo — quanto da futura sociedade socialista. Assim, a discussão acerca do Aparelho do Estado circunscreve-se aos momentos transitórios, mas ainda assim são fundamentais como agenda de preocupação de Marx e Engels e tantos outros que objetivaram transformar radicalmente a sociedade. A questão de um “governo barato”, afirmado com certa ironia por Marx, expressa justamente esse aspecto.

Na futura sociedade socialista vários aspectos provenientes da ditadura do proletariado seriam tomados como factíveis: representantes elegíveis e demissíveis, ausência de privilégios, a começar pelo salário — que, reiterar-se, seria igual ao de um operário; inexistência de um corpo policial armado separado do cidadão comum; direitos sociais universais, a começar pela educação; uma burocracia minimizada, dado o princípio da progressiva “autogestão”; e sobretudo o domínio do operário sobre seu próprio trabalho e dos frutos da riqueza produzida.

Essa perspectiva renova o sentido da administração para o pensamento “à esquerda” no espectro, e o traz para o mundo contemporâneo, como veremos a seguir.

A Administração Pública contemporânea

O mundo contemporâneo, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, vem transformando-se muito rapidamente e tais transformações têm como premissa o crescimento do Estado social e das funções como um todo do aparato estatal. Em razão disso — mesmo com a crítica conservadora do neoliberalismo —, o papel das burocracias estatais e das funções do Estado ocupam permanentemente a agenda de preocupações modernas, embora em direções não confluentes. Ainda assim, o que importa é ressaltar como o problema do Aparelho do Estado, sua administração e gestão, é crucial.

Nesse sentido, politizar o tema da Administração — na perspectiva de uma Administração Política, tal como a da Economia Política, por exemplo — é fundamental, pois enfrentar os problemas advindos da Administração Pública, que advêm do controvertido papel assumido pelo Estado contemporâneo (Claus Offe, 1984), torna-se crucial ao debate político atual.

Embora o Estado contemporâneo não esteja a serviço de uma única classe, em razão da extensão dos direitos civis, políticos e humanos; da possibilidade da participação do cidadão comum na vida política, por diversos meios; da vigência do Estado de Direito Democrático, que em tese trata a todos de forma igualitária perante a lei; da crescente ampliação do Estado social, cujos direitos sociais se tornam universalizados; entre outros aspectos, apesar dessas conquistas, o fato é que o Estado é determinado estruturalmente pela produção privada, que é seu ponto de referência, e pela necessidade de coletar impostos pelo crescimento da economia (Claus Offe, 1984). Em outras palavras, há uma linha limítrofe um tanto quanto tênue entre a determinação (privada) ao qual o Estado se submete, e a autonomia relativa da ação política: existência de políticas públicas, voto como mecanismo relativo de legitimidade e investidura ao poder formal, possibilidade de alterar — pela lei — as regras do jogo, peso político do Estado perante os poderes privados. Nessa linha limítrofe encontra-se o Aparelho do Estado que, possuidor de relativa autonomia, necessita ser pesquisado empiricamente e teorizado conceitualmente.

Embora o projeto socialista da Comuna de Paris não esteja colocado *per se*, nesse momento histórico, o fato marcante e contemporâneo refere-se à necessidade de as teorias e as disciplinas sobre a administração — como a Administração Política —, sobretudo postadas “à esquerda” no

espectro ideológico, retomarem o legado analisado por Friedrich Engels e Karl Marx, e, depois, por Lênin, quando da Revolução Russa. Essas experiências e legados demonstram a importância de — seja na realidade que vivemos, seja em outras que queiramos observar — adentrarmos no âmago do Aparelho do Estado, na sua forma de operar, entendida como administração e gestão.

No Brasil, notadamente pós-1936 (reforma promovida pelo Departamento de Administração e Serviço Público — Dasp) e, recentemente, pós-1995 (reforma gerencial no Governo FHC), a Administração Pública foi modificada em sentidos diversos e mesmo inversos, quando comparamos os dois momentos. É necessário, pois, repensá-la à luz das experiências históricas; caso contrário, o enquadramento mental e vocabular se impõe, reduzindo a complexidade da reflexão e conseqüentemente as alternativas.

À guisa de conclusão

Vimos brevemente as preocupações de Marx e Engels quanto à forma e ao conteúdo do Estado Moderno. Quanto à substância do Estado, partiram da premissa de um aparato uniclassista, o que exigiria um esforço revolucionário para a derrubada deste Estado e paulatina construção de outro, socialista. Daí a importância da Comuna de Paris para, ao mesmo tempo, permitir uma teorização e experimentação acerca da possível transição ao socialismo, além de testar o que seria uma sociedade hipoteticamente sem propriedade, sem classes sociais e sem Estado.

No século XX, com a consolidação da chamada democracia parlamentar e eleitoral, o sufrágio ampliou-se vigorosamente, tornando o Estado policlassista, embora de forma alguma simétrico perante as classes. É nesse contexto que se deve retomar a experiência dos movimentos socialistas e sobretudo resgatar a ênfase que concederam à reflexão acerca do Aparelho do Estado e suas relações com o Sistema Político e as Políticas Públicas.

O legado da Comuna de Paris, portanto, deve, antes de tudo, ser tomado como uma experiência que implica demonstrar a todos que comungam, direta ou indiretamente, de valores igualitários, a importância de pesquisar empiricamente e refletir conceitualmente sobre a Administração, a Gestão e o Aparelho do Estado. Esses temas têm sido dominados pelas visões conservadoras, neoliberais e gerencialistas, como se o pensamento “à esquerda no espectro” não tivesse nada a contribuir sobre isso.

Por fim, uma Administração Política pode ter o condão de resgatar o legado esquecido de determinadas experiências históricas, entre as quais a Comuna de Paris e, depois, a Revolução Russa, tendo em mira nos apropriarmos de seus êxitos e fracassos, mas sobretudo termos a questão da administração e da gestão como uma agenda de preocupações fundamental à democracia e ao debate público.

Referências

- DUNOIS, A. et. al. *A Comuna de Paris*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1968.
- FONSECA, Francisco. *O consenso forjado — a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- KEINERT, Tânia M. M. *Administração pública no Brasil — crise e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2007.
- LISSAGARAY, Prosper-Olivier. *História da Comuna de 1871*. São Paulo: Editora Ensaio, 1991.
- MARX, Karl & Friedrich ENGELS. “A Guerra Civil na França”. In: *Textos*. São Paulo: Edições Sociais, 1975.
- MARX, Karl. *As lutas de classes em França*. Lisboa: Avante, 1984.
- . *Early Writings*. Harmondsworth: Penguin Books, 1973, citado por L. Colletti.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do princípio federativo*. São Paulo: Imaginário, 2001.
- SAGRA, Alice. *Histórias das Internacionais Socialistas*. São Paulo: Instituto J. Luís e Rosa Sundermann, 2005.
- SANTOS, Reginaldo S. *A administração política como campo de conhecimento*. Salvador-São Paulo: Mandacaru, 2004.
- WRIGHT MILLS, C. *Os marxistas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

Resumo

Este artigo objetiva analisar a experiência histórica da Comuna de Paris, ocorrida em 1871 na França, quanto às mudanças introduzidas no Aparelho do Estado, no âmbito da Administração Pública parisiense. Pretende-se demonstrar que o problema da “administração” e da “gestão” faz parte da agenda histórica de preocupações das doutrinas postadas “à esquerda” no espectro ideológico, e que a predominância contemporânea das visões conservadoras e neoliberais sobre esse tema oculta as contribuições e reflexões daquelas vertentes.

Por fim, o artigo concita à reflexão sobre a Administração Política nos dias de hoje, tendo como fio condutor algumas das experiências históricas inovadoras, casos da Comuna de Paris e da Revolução Russa, entre outras.

Palavras-chave: Administração, Comuna de Paris, Aparelho do Estado, Estado, Experiências históricas.

Abstract

The article analyses the changes in the apparatus of the State from historical experience of Paris Commune of 1871. This article will intend demonstrate that the problem of administration and management is one part of historical agenda of left thought. Nowadays, the predominance of right and conservative visions about State reform eclipse the left contributions. At last the article instigates the reflection about Political Administration today from the innovative historical experiences as Paris Commune and Russian Revolution, among other.

Keywords: Administration, Paris Commune, Apparatus of State, Historical experience.

BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

REGINALDO SOUZA SANTOS¹

ELIZABETH MATOS RIBEIRO²

THIAGO CHAGAS³

OS ESTUDOS PARA O desenvolvimento epistemológico da administração continuam. Além dos trabalhos originários “Em busca da apreensão de um conceito para a administração política” (*Revista de Administração Pública*, vol. 35, n.º 5 set.-out. de 2001) e a coletânea *Administração Política como Campo do Conhecimento* (São Paulo-Salvador: Edições Mandacaru-Editora Hucitec, 2004), as discussões da Administração Política ficaram mais restritas às salas de aula e aos seminários.⁴

Progressos consideráveis foram alcançados nessas discussões (2004-2007), que nos levaram a melhor sistematização das idéias centrais e os resultados apareceram com o lançamento do inédito periódico, em parceria com a Editora Hucitec, *Revista Brasileira de Administração Política (Rebap)*, em 2008. Os trabalhos que refletem esse esforço de avançar a base compreensiva do campo da Administração Política são “Keynes e a Proposta da Administração Política do Capitalismo” (Reginaldo Souza

¹ 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 2012.

² Professora-adjunta do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA.

³ Professor substituto da Escola de Administração da UFBA e doutorando em Ciências Sociais na UFBA.

⁴ A partir de 2006, o ensino da Administração Política fica formalizado nos programas de administração da Escola (no segundo semestre de 2006, como optativo no curso de graduação e em 2007, também como optativo no eixo acadêmico da pós — mestrado e doutorado); dois seminários, nesse período, foram realizados: 1) I Seminário Nacional de Administração Política — Simpósio Rômulo Almeida, nos dias 31/3 e 1.º/4/2005 e II Seminário Nacional de Administração Política, no dia 10/10/2008, lançamento da *Revista Brasileira de Administração Política — Rebap*.

Santos), “Ciências ou Ideologia? A Constituição do Campo da Administração Política” (Daniel Andrade Caribé), “A Administração Política e Gestão do Modo de Produção: Processos Gestoriais, da Organização Produtiva do Trabalho à Economia-Mundo Capitalista” (Rômulo Carvalho Cristaldo & Clara Marinho Pereira) e “Administradores Políticos Enquanto Classe: um Projeto de Pesquisa” (Fabrício Santos Moreira). Os autores dos trabalhos “A Administração Política de Rômulo Almeida: Pensar (e Viver) o Futuro (Fernando Cardoso Pedrão) e “Administração Política e Teoria da Administração: Contribuições Históricas de Autores Brasileiros” (Francisco Correia de Oliveira), embora não tenham origem no núcleo da Escola, são aproximações àquilo que estamos fazendo — o que é muito positivo.

O projeto de pesquisa originário pregava que as análises, as evidências empíricas da Administração Política deveriam ser buscadas depois de mais bem fincadas as bases teóricas e metodológicas; entretanto, o furor de nossas discussões, em salas de aula e nos encontros, contribuiu para que a ordem crono/hierárquica fosse desconhecida. E, assim, os trabalhos pioneiros da *Rebap* refletem uma preocupação maior com o entendimento de como o capitalismo está sendo administrado. Porém, à medida que avançávamos na compreensão do processo histórico-dialético de como o capitalismo administrava as relações sociais de produção, realização e distribuição, mais sentíamos a imprecisão de alguns conceitos fundamentais — particularmente do significado mais preciso do que seja Administração Política, qual o objeto de estudo desse campo, o método mais apropriado (embora não signifique que deva ser restringido a apenas um método), os pressupostos, as hipóteses mais relevantes, as leis gerais que dão identificação ao campo da Administração Política. Enfim, estavam nos faltando as bases teórico-metodológicas que orientassem nossos estudos, construir uma epistemologia que nos possibilitasse melhorar o nosso entendimento empírico da trajetória do capitalismo e a proposição de uma Administração Política que redirecione os resultados do trabalho social, permitindo a cada indivíduo menor jornada para a garantia da sobrevivência, libertando-o, assim, de ter a existência justificada pela luta incessante por garantir a materialidade. Portanto, aprofundar a compreensão dos termos e estruturar melhor as bases teórico-metodológicas no campo da Administração Política constitui os objetivos principais nossos neste ensaio.

II

Os filósofos da ciência (a filosofia da ciência) costumam fazer uma distinção entre o campo teórico (ciência) e o campo aplicado (ação/arte) como se um negasse o outro e não pudessem fazer parte de uma só totalidade para a compreensão plena de um mesmo (e só) sentido. Portanto, o campo puro (do que é e o que tende a ser) e o campo normativo (do que é e o que deve ser) estão interligados — a existência tem de ser compreensiva a partir do sentido (finalidade) da ação humana. Assim, a nossa compreensão da ciência engloba a parte que observa, que expõe e que explica (considerado o lado puro, científico) bem como a parte empírica, aplicada, normativa ou artística (que aconselha, que prescreve, que dirige). Só assim, o conhecimento (qualquer conhecimento) pode ser libertador do homem: desde relações hierarquizadas, produtoras de todo o sofrimento, que levam à fadiga, à ansia, à miséria, à fome.

Parece-nos que tal separação fica mais descabida, ainda, quando se trata do mundo humanístico; particularmente, daquele que é voltado para o campo da produção, como o campo da administração, o da economia, o do direito e o das finanças e atuariais. Entre estas, certamente os estudos no campo econômico já estão mais avançados, pelo menos desde a segunda metade do século XVIII, embora contornos mais definidos fossem notados no último quartel do século XIX, com a introdução da matemática nos estudos econômicos.⁵

Adam Smith é aceito por todas as leituras como o demarcador do novo campo do conhecimento, no âmbito dos estudos sociais, fundador da economia política. Entretanto, alguns autores, particularmente Léon Walras, dizem que a sua definição de Economia Política

[...] considerada como um ramo dos conhecimentos do legislador e do homem de Estado, propõe-se a dois objetivos distintos: primeiro, o de propiciar ao povo um rendimento ou uma subsistência abundante, ou, mais adequadamente, de colocá-lo em condição de adquirir por si próprio esse rendimento ou essa subsistência abundante; o segundo objeto consiste em fornecer ao Estado ou à comunidade um

⁵ É importante compreender essa discussão de ciência na economia porque é por meio dela que derivam as preocupações com a administração dos negócios e da gestão das relações sociais de produção e distribuição.

rendimento suficiente para o serviço público: ela se propõe enriquecer simultaneamente o povo e o soberano.

não está enquadrada no campo de uma ciência propriamente dita; portanto, mais aconselha, prescreve e dirige (normaliza) do que observa, expõe e explica (positiva).

E segue Walras em sua análise crítica à definição de Adam Smith:

Dessa maneira, é preciso afirmá-lo: a Economia Política é coisa diferente do que Smith diz. Antes de pensar em propiciar ao povo um rendimento abundante e antes de ocupar-se em fornecer ao Estado um rendimento suficiente, o economista busca e descobre verdades científicas. Assim age quando enuncia, por exemplo, que o valor das coisas tende a aumentar quando a quantidade procurada aumenta ou quando a quantidade oferecida diminui e que esse valor tende a diminuir nos dois casos contrários; que o imposto lançado sobre a renda fundiária fica inteiramente a cargo do proprietário das terras, sem afetar os preços dos gêneros. Em todos esses casos e em muitos outros o economista faz ciência pura. O próprio Adam Smith o fez. Seus discípulos, Malthus e Ricardo, o primeiro em *Ensaio sobre o Princípio de População* (1798), e o segundo, em *Princípios da Economia Política e do Imposto* (1817), fizeram-na ainda mais. A definição de A. Smith é, pois, incompleta porque deixa de assinalar o objeto da Economia Política considerada como uma ciência propriamente dita. Com efeito, dizer que a Economia Política tem como objeto propiciar ao povo um rendimento abundante e fornecer ao Estado um rendimento suficiente é como dizer que a Geometria tem como objeto construir casas sólidas e que a Astronomia tem como objeto navegar pelos mares com segurança. Em uma palavra, é definir a ciência por meio de suas aplicações.⁶

Em seguida, Walras vai fazer uma discussão com autores contemporâneos acerca da distinção que é imprescindível fazer entre a ciência, a arte e a moral. E finaliza a sua análise das bases teórico-metodológicas da Eco-

⁶ Léon Walras. *Compêndio dos elementos de economia política pura*. São Paulo: Nova Cultural, 1988, pp. 12-3.

nomia Política, no capítulo III, a partir da compreensão do valor de troca, afirmando:

O valor de troca é, pois, uma grandeza, e pode-se ver desde agora que é uma grandeza avaliável. E, se as Matemáticas em geral têm como objeto o estudo das grandezas desse gênero, é certo que há um ramo das Matemáticas, até agora esquecido pelos matemáticos e ainda não elaborado, que é a teoria do valor de troca.

Não digo, e isso é suficientemente sabido, que essa ciência seja toda a Economia Política. As forças, as velocidades, são, elas também, grandezas avaliáveis, e a teoria matemática das forças e das velocidades não é toda a Mecânica. Entretanto, é certo que essa Mecânica Pura deve preceder à Mecânica Aplicada. Da mesma forma, há uma Economia Política Pura que deve preceder à Economia Política Aplicada, e essa Economia Política Pura é uma ciência em tudo semelhante às ciências físico-matemáticas. Essa asserção é nova e parecerá estranha; mas acabo de prová-la e a provarei ainda melhor em seguida.

Se a Economia Política Pura, ou a teoria do valor de troca e a da troca, isto é, a teoria da riqueza social considerada em si própria, é, como a Mecânica, como a Hidráulica, uma ciência físico-matemática, ela não deve temer que se empreguem o método e a linguagem das Matemáticas.

O método matemático não é o método experimental, é o método racional. As ciências naturais propriamente ditas limitam-se a descrever pura e simplesmente a Natureza e não saem da experiência? Deixo aos naturalistas a preocupação de responder a essa pergunta. O certo é que as ciências físico-matemáticas, bem como as ciências matemáticas, propriamente ditas, saem da experiência desde que lhes tomaram seus tipos. Elas abstraem desses tipos reais, tipos ideais, que definem; e, com base nessas definições, constroem *a priori* todos os andaimes de seus teoremas e de suas demonstrações. Depois disso, retornam à experiência, não para confirmar, mas para aplicar suas conclusões. Qualquer pessoa sabe, por pouco que tenha estudado Geometria, que os raios de uma circunferência apenas são iguais entre si, que a soma dos três ângulos de um triângulo apenas é igual à soma de dois ângulos retos, em uma circunferência e em um triângulo abstratos e ideais. A realidade só aproximadamente confirma essas definições e

demonstrações; mas delas permite uma aplicação muito rica. Para seguir esse método, a Economia Política Pura deve tomar da experiência tipos de troca, de oferta, de demanda, de mercado, de capitais, de rendas, de serviços produtivos, de produtos. Desses tipos reais deve abstrair, por definição, tipos ideais e raciocinar sobre estes últimos, só retornando à realidade depois da ciência feita e tendo em vista aplicações. Teremos assim, em um mercado ideal, preços ideais que terão uma relação rigorosa com uma demanda e uma oferta ideais. E assim por diante. Essas verdades puras terão uma aplicação frequente? A rigor, seria um direito de o sábio fazer a ciência pela ciência, como é um direito do geômetra (e ele o utiliza todos os dias) estudar as mais estranhas propriedades da figura mais bizarra, se elas são curiosas. Mas ver-se-á que essas verdades de Economia Política Pura fornecerão a solução dos mais importantes problemas, dos mais debatidos e dos menos claros, de Economia Política Aplicada e de Economia Social.

Quanto à linguagem, por que obstinar-se em aplicar tão penosa e tão incorretamente, como muitas vezes o fez Ricardo, como o faz a todo instante John Stuart Mill, em seus *Princípios de Economia Política*, servindo-se da linguagem usual, coisas que, na linguagem das Matemáticas, podem ser enunciadas em muito menos palavras e de maneira bem mais exata e bem mais clara?⁷

A despeito de se louvar o esforço intelectual de Walras em buscar demonstrar o caráter de ciência da economia, é evidente que o estudo científico não pode ser desprovido de algum propósito, alguma finalidade; sendo assim, qualquer campo do conhecimento possui dimensões científicas (positiva, a verdade pura), aplicada (normatização da aplicação dos novos conhecimentos) e moral (avaliação do que está sendo aplicado dos recursos, do bem-estar à humanidade). Em resumo, quer-se dizer que o esforço intelectual só ganha sentido revelado pelo significado da existência, se tiver essa abrangência compreensiva, essa dimensão de totalidade — esta noção é encontrada na obra de Adam Smith e pouco percebida por Walras.

Porém, há algo muito importante para além dessas concepções que foram enunciadas acima que está evidente, mas não devidamente percebida em toda a obra de todos os principais economistas políticos, nota-

⁷ Léon Walras, op. cit., cap. III, pp. 26-7.

damente os que integram a Escola Clássica: o que se atribui como não-científico da economia, na verdade, está pertencendo a um novo campo do conhecimento, ao campo da Administração Política.

E a definição em epígrafe de Economia Política de Adam Smith, e que Léon Walras diz não estar no campo puro da Economia Política, dá conta dos meios para a provisão de uma materialidade para a sociedade. Como percebemos, criar os meios é administrar as possibilidades de provisão, é, em uma palavra, fazer a melhor gestão das possibilidades de produção, realização e distribuição para elevar a materialidade social.

Apesar de não se complementarem na produção de um conhecimento voltado para o entendimento do processo de trabalho que se estabelece na relação transformadora entre homem e natureza, as preocupações com melhor organização, racionalidade e produtividade do trabalho decorrem do redirecionamento do trabalho acadêmico dos economistas políticos para os estudos microeconômicos. Com isso, parte dos estudos da Economia Política deve ser referida à Administração Política, dado que compreendemos a Administração Política como a “gestão das relações de produção e distribuição”. Hoje, a definição de Adam Smith seria a base aplicada, normativa, provisional desse campo científico. Por sua vez, os estudos administrativos nunca ambicionaram ou se deram conta dessa dimensão política. Sua origem e todo o seu desenvolvimento estiveram sempre vinculados a preocupações relacionadas à organização, à racionalidade e à produtividade do trabalho, criando técnicas, cada vez mais refinadas, para aumentar o seu rendimento.

Em verdade, visitando a história da análise administrativa, vê-se, claramente, que a Administração nunca desenvolveu um esforço intelectual para criar bases epistemológicas que pudessem colocá-las como campo científico. A Administração, nos últimos cento e quarenta anos, contentou-se em ser auxiliar e subordinada ao que pensava e prescrevia a Economia. Por essa regra, a Administração tem sido, até aqui, um campo meramente profissional e não especulativo. Nesse sentido, o ponto de partida da história da análise administrativa tem de ser o instante em que os estudos da Economia Política estão sendo direcionados para uma base mais experimental, mais microeconômica.

Portanto, os estudos e práticas da Administração Profissional nascem com o advento da Escola Neoclássica da economia, que surge com a crise do capitalismo do último quartel do século XIX e início do século XX, no pensamento e obra de autores como William Petty, León Walras, Alfred

Marshall, Arthur Cecil Pigou, entre outros, que construíram os fundamentos da microeconomia. Com as mudanças na organização do capitalismo, ocorrida ao longo do século XIX, com o aparecimento de mercados imperfeitos, mediante estruturas oligopólicas e monopólicas, a tradição clássica, mais voltada para o estudo da economia política do desenvolvimento, praticamente, dá lugar ao estudo do comportamento das unidades de produção e consumo, representadas pelos indivíduos, famílias e empresas. Esse é o momento em que a lógica do valor trabalho é orientadamente substituída pela lógica do valor utilidade, fundada na racionalidade da alocação dos fatores econômicos e na soberania do consumidor. Então, surge a economia pura baseada no método dedutivo e do positivismo científico, abandonando-se, assim, toda e qualquer subjetividade na análise dos aspectos econômicos, ou seja, de qualquer juízo de valor ou conotação ética.⁸

É nesse ambiente intelectual que surgem os primeiros estudos da administração como campo auxiliar do novo ramo da ciência econômica, que parece fundamentar-se conceitualmente com Max Weber (a partir da sua compreensão de tipos ideais e, fundamentalmente, da ordem administrativa e da ordem reguladora, do conceito de gestão econômica, orientação econômica da ação e, principalmente, o que chamou de medidas típicas da gestão econômica racional) e se instrumentaliza de forma definitiva com Frederick Winslow Taylor, quando escreve a sua imortal obra *Princípios da Administração Científica* (1911). Desse momento em diante, ainda que a análise administrativa incorporasse ao seu repertório conceitos de cultura, valor e ética, 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 requisitos do aumento da produtividade do seu trabalho e de fidelidade à organização, ao seu patrão, em última instância.

Tal é, pois, o atual *status* da Administração. Daqui em diante, resta saber se é possível a administração do processo de produção da riqueza social ser enunciada como um campo do conhecimento científico. Para tanto, é necessário a identificação dos elementos caracterizadores, a exemplo do objeto e do método. Essa será nossa tarefa intelectual na próxima seção.

⁸Reginaldo Souza Santos (org.). *A Administração Política como Campo do Conhecimento*. São Paulo-Salvador: Edições Mandacaru, 2004, pp. 26-7.

III

Sendo pretensão da Administração ou, mais precisamente, de a Administração Política ser um campo de conhecimento (produzido historicamente), dotado de finalidade e objetividade que permitem sua transmissão e que está estruturado por meio de método, teorias e linguagens próprias, que visa a compreender e a orientar as atividades humanas; então, é preciso, antes de tudo, conhecerem-se as bases teórico-metodológicas e seu plano de trabalho.

Esse é nosso desafio intelectual, a ser enfrentado nesta seção, com o propósito de construir um caminho de aproximação de sua episteme.

Antes de iniciarmos a tarefa principal, é preciso dizer que, do ponto de vista do enquadramento científico, a Administração é um campo do conhecimento sem identidade própria, seja porque os estudiosos têm dado pouca importância ao trabalho de investigação de base epistemológica, seja porque, quando alguma importância é dada a estudos dessa natureza, é feito de forma equivocada; principalmente, no que diz respeito ao seu objeto. Veja-se que, ao longo de um século de estudos administrativos, o pouco que se falava em teoria da administração vem sendo abandonado, vagar a vagar (até mesmo com a titulação de disciplinas nos currículos de Administração), e substituído por denominações do tipo “teoria das organizações”, “ciência das organizações” etc. Com isso, induz-se, de forma indireta, que o objeto da administração, no que tange ao campo do conhecimento, é a organização.

Por conta dessa impropriedade metodológica, hoje, a grande dificuldade do estudante da disciplina é pôr-se diante do objeto próprio dela. Assim, trabalhar um campo disciplinar sem ter clareza do objeto restringe o propósito, anuvia a objetividade da investigação; o que faz esse saber ser destituído de finalidades e marcado por incertezas em relação às suas conclusões.

Para eliminar, ou, ao menos, corrigir essa imprecisão, o ponto de partida é fazer a definição dos termos relevantes, antes de questionar e dar melhor compreensão aos elementos (objeto, método, pressuposto/hipótese etc.) e revelar um plano de trabalho mínimo para o nosso futuro.

Assim, a pergunta primeira é: o que é Administração? Etimologicamente, o que significa o termo *administração*? Segundo Aurélio,⁹ o

⁹ Aurélio Buarque de Holanda Holanda. *Novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa* edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999, p. 1064.

vocábulo *administração* *administratione* e significa governo, regência, que se manifesta mediante um conjunto de princípios, normas e funções que têm fim ordenar a estrutura e funcionamento de uma organização (órgão público, empresa etc.). Pode-se incluir, também, nessa compreensão de organização as amplas relações sociais de produção e distribuição.

Considerando que Administração é uma palavra composta, para melhor compreensão de seu significado faz-se necessário separar seus termos: o prefixo *ad* quer dizer *para* (próximo de, aproximar, abeirar, chegar) enquanto o núcleo (verbo) *ministrar* quer dizer *conduzir, dar, fornecer*. Então, dando unidade de significado aos termos separados podemos chegar a uma definição da expressão Administração mais próxima dos propósitos deste texto: Administração quer dizer *transformar, conduzir para. . ., direção de. . .*

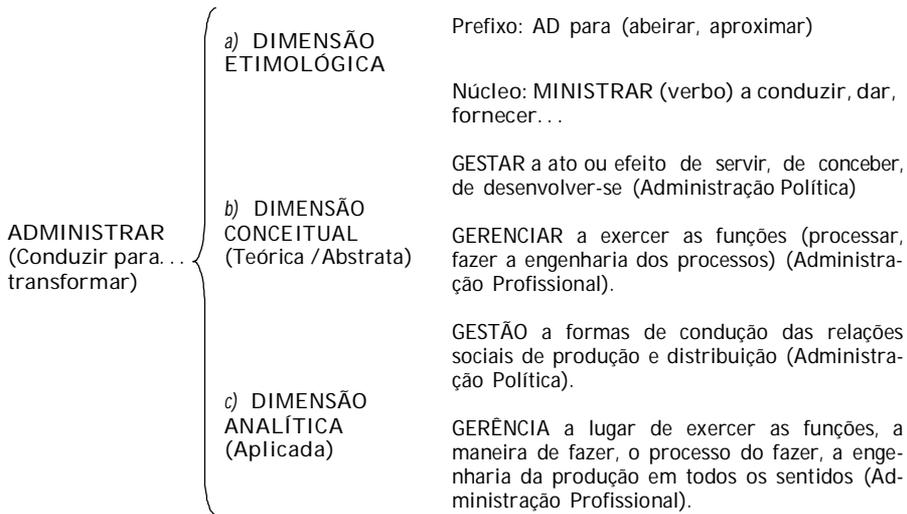
Dito isso, a expressão *Administração* ou a disciplina *Administração* (como estamos querendo compreendê-la como um campo de conhecimento próprio) deve ter uma compreensão mais estendida, a partir de duas dimensões de análises: *a)* dimensão abstrata e *b)* a dimensão aplicada. Cada uma delas tem duas subdimensões. Uma, é entender o significado de gestão, da gestão — que serão atos ou efeitos de *conceber, de gerar, de desenvolver-se* — enfim, trata-se da gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório da humanidade: base política da dimensão abstrata da administração. Outra, é o entendimento do que seja *Gerenciar, Gerência* — trata-se do lugar onde se exerce ou executa as funções (os processos, a engenharia, enfim) das relações sociais de produção e distribuição, também, em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório. Com isso, impõe-se de forma clara uma distinção entre *gestão* (concepção) e *gerência* (execução): base profissional da dimensão abstrata da administração.

A dimensão aplicada compreende os atos de *conceber, de gerar e de desenvolverem-se* as relações sociais de produção, realização e distribuição concretas em diferentes contextos e momentos históricos do processo civilizatório — a Administração Política do povo inca, do feudalismo, do capitalismo (na fase concorrencial, durante a crise de 1930 etc.) e de outras formações sociais; podemos até falar de uma Administração Política da natureza em seu estado organizado, sem a transformação patrocinada pelo homem.

Numa dimensão aplicada micro, temos a Administração Profissional (Gerência), que significa a “maneira de fazer”, o “processo de fazer” — a engenharia de produção em todos os sentidos.

As definições e relações explicitadas acima podem ser expressas no diagrama a seguir.

DIAGRAMA DA ESTRUTURA ETIMOLÓGICA E CONCEITUAL DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA



Essas definições ancoraram-nos para analisar as possibilidades para conceituar, compreender e demarcar a Administração como um campo autônomo do conhecimento. E começamos o trabalho pelo que se distingue como central para caracterização ou não de um campo do conhecimento: o objeto.

Essa discussão epistemológica no campo da Administração é quase inexistente e tão pobre que, quando se pergunta a um especialista qual o objeto da administração, quando não fica surpreso com o questionamento, responde sempre que é a organização, não havendo outra hipótese. O administrador toma como verdadeiro objeto da administração a organização porque é nela que o profissional desse campo, de posse dos instrumentos apropriados de outros campos do conhecimento, tem a incumbência de estudá-la e geri-la de acordo com seus propósitos.

É exatamente nesse ponto que existe a impropriedade metodológica — da qual falamos acima — visto que, em primeiro lugar, as organizações/instituições, como expressões das relações sociais, constituem objetos de estudos de diferentes campos do conhecimento. Em segundo lugar, como a nossa discussão presente é fundamentalmente epistemológica, porque se

trata da tentativa de apreensão do objeto e do método de um dado campo do conhecimento — temos de fazer a diferenciação importante da noção (compreensão) do objeto e do campo específico do conhecimento (e dele se pode dizer que é inalienável) daquela noção de objeto de um estudo ou de uma pesquisa específica.

Parece-nos que falar de organizações/instituições é uma aproximação apenas necessária para a definição do objeto da administração, mas, ainda assim, insuficiente porque restrito. Embora as organizações/instituições constituam o gênero que contém elementos essenciais do objeto da disciplina Administração, elas são espaços particulares, nos quais apenas habita o objeto. A essência perpassa o espectro das relações sociais internas das organizações e se estabelece nos limites das relações sociais mais amplas; portanto, no âmbito da sociedade.

Essa diferenciação é fundamental, pois nos permite entender por que as organizações não são o objeto da ciência da administração. Se falarmos de estresse no trabalho, trata-se de um problema no âmbito das organizações, seu equacionamento não se faz, porém, pela administração, mas sim pelas ciências médicas ou psicológicas. Se se fala de relações sociais nas organizações, a administração não é o campo do conhecimento mais apropriado para o entendimento e explicação desse fenômeno, mas sim a sociologia. De igual modo, sucede com as relações e estruturas de poder, que é um campo próprio da ciência política, e não da administração. Aspectos relacionados a costumes, hábitos, enfim, à cultura, ficam mais adequadamente compreendidos pela antropologia, e não pela administração. Quando se fala de aspectos técnicos da produção, a engenharia de produção é que se deve preocupar da sua análise.

E o que cabe, então, à administração? Pura e simplesmente, a gestão. Compreendendo assim, cabe à administração estruturar formas de gestão que viabilizem objetivo da organização. Por essa razão, a gestão é apenas um dos conteúdos que dão forma institucional e essência às organizações. Então, podemos concluir que é a gestão e não a organização que caracteriza o objeto e que dá autonomia à administração enquanto um campo próprio do conhecimento.¹⁰

¹⁰ Sendo a nossa análise lógica — e acreditamos que ela seja lógica —, pode-se dizer que os procedimentos da gestão até aqui praticados estão totalmente inadequados, a começar pelo *staff* assessor do gestor. Se o que fazemos tem como finalidade o bem-estar, então este está sendo conseguido a um custo bastante elevado. Este é que é o ponto fundamental a ser considerado.

Isso estando entendido, se pode dizer que as organizações podem constituir-se em objeto de pesquisa em administração, mas nunca constituem objeto que *dá status* de ciência à Administração. Queremos dizer que uma coisa é um objeto de pesquisa e outra, bem diferente, é um objeto da ciência, ou seja, de um campo disciplinar do conhecimento. Assim, as organizações só podem ser objeto de pesquisa, mesmo assim não o são particularmente da administração, mas também da antropologia, da sociologia, da economia, da medicina etc. Além disso, é bom que fique claro que a gestão não está circunscrita ao âmbito das organizações, mas presente também na própria natureza; não obstante as leis físicas e biológicas que permitem a compreensão da sua essência e movimento, existe nela uma lógica de organicidade que, se mudada, interrompe o seu movimento, melhor dizendo, o seu ciclo de vida ou seu ciclo de perenidade; enfim, seu ciclo de existência.

Como as relações sociais devem convergir em direção à finalidade, que é a sublimação do corpo/alma e da mente/espírito, e isso é perseguido por meio da orientação e da cooperação de (entre) diferentes campos da ciência, logo, podemos encontrar nesse espaço o objeto que é próprio da disciplina administração e, assim, apreender a essência do seu papel cooperativo para o alcance do desiderato do conhecimento e do desenvolvimento do processo cultural e civilizatório, que é o bem-estar pleno da humanidade,¹¹ libertando-a de ver, na materialidade, o sentido da existência.

Assim, parece não haver mais espaço para a continuação dessa discussão. E sendo a administração política responsável pela gestão das relações sociais de produção e distribuição em sua totalidade; e considerando, ainda, que a organização é um elemento particular das referidas relações e concebida por uma modalidade de administração — a gestão (política) —, não é possível ser a organização objeto do campo do conhecimento denominado de Administração Política.

Por ser a gestão o objeto da Administração, tem como propósito organizar as relações sociais de produção e distribuição para um melhor bem-estar da humanidade. Resta-nos saber, agora, qual o método ou quais métodos melhor servem àquele propósito. Ao tomar o método como o caminho pelo qual se atinge um determinado objetivo, ou melhor, compreendido como um programa regulador de um conjunto de operações

¹¹ Parte da discussão sobre o objeto da Administração foi extraído do capítulo 1 do livro *Administração Política como Campo do Conhecimento*, cit.

realizáveis, mostrando os erros evitáveis, em vista de um resultado determinado, pensamos a clareza do método que possa melhor servir aos interesses do processo civilizatório da humanidade. Este método deriva de dois pressupostos, que lhe são antecedentes necessários para a sua distinção e compreensão.

O primeiro pressuposto é que se compreendermos que o processo civilizatório do homem é no sentido de libertá-lo o mais cedo possível de obrigatoriedade de conquistar a materialidade, a finalidade do trabalho humano (que se processa na relação transformadora do homem com a natureza), o qual administra a construção das relações sociais de produção e de distribuição, deve estar sempre associada à libertação do homem, como indivíduo, e ao seu bem-estar.

O segundo pressuposto deriva do primeiro: se a finalidade do trabalho é propiciar a liberdade com o maior grau de bem-estar possível, temos de produzir uma filosofia da ciência orientada pela noção de totalidade, não cabendo mais ter o desenvolvimento do conhecimento (desenvolvimento das forças produtivas) orientado pela separação do que é um conhecimento puro (científico) daquele que é considerado um conhecimento aplicado (normativo e prescritivo). Assim, admitindo que, a seu modo, este tenha sido o propósito da humanidade (com suas diferentes formas históricas de organização social do trabalho), constata-se que estamos longe do alcance desse desiderato e isso decorre de uma trajetória metodológica inadequada.

Quando idealizada (fundamentalmente com a filosofia aristotélica) e finalizada (durante a renascença e o iluminismo), a compreensão da sociedade na transição do feudalismo para o capitalismo (este ainda pouco visível) era de que se vivia nas trevas, numa situação de “estado de natureza”. Assim, o estado avançado do desenvolvimento do conhecimento científico e das artes reclamava, então, relações sociais mais civilizadas; para tanto, era fundamental o estabelecimento de um contrato entre o Estado e os indivíduos (sociedade).

Ficando o Estado como o mediador dos “interesses coletivos”, com o contrato social os indivíduos saíam de uma situação de instabilidade (portanto, situação de “estado de natureza”, de barbárie em que o homem lutava contra o próprio homem, em uma guerra permanente) para um estágio de estabilidade. Construídas estas condições de “harmonia social”, negócios poderiam prosperar e mais rapidamente (com as repercussões do rápido desenvolvimento da ciência e da tecnologia) proporcionar o bem-estar dese-

jado. Essa noção metodológica é reforçada e levada às últimas consequências, nos últimos quarenta anos, quando é reencarnado, de forma canhestra, o ideário do capitalismo liberal, construído nos séculos XVIII e XIX.

A forma/estrutura final desse procedimento metodológico do capitalismo para superar a materialidade e alcançar o estado de bem-estar, seria: superação da instabilidade; estabelecimento de medidas de interesse coletivo (o contrato social, arbitrado pelo Estado). Havendo estabilidade nas regras estabelecidas, estariam criadas as condições para a expansão da riqueza social (medida pelos indicadores de investimento, emprego e renda). Se se alcançar sustentabilidade (numa linguagem dos dias atuais) nessa trajetória de expansão, pode-se combinar com uma política de desenvolvimento social (distribuindo-se melhor os resultados do esforço do trabalho coletivo). Havendo sustentabilidade nessa combinação da política de expansão de riqueza com distribuição, pode-se chegar a uma situação de bem-estar social e mantê-la. Estágio em que a humanidade estará se dedicando à contemplação das artes da vida, entre elas o amor!

Embora esse método não seja imanente ao capitalismo, mas a este é muito conveniente e por essa razão tratou de aperfeiçoá-lo, nos tempos de hoje; o seu grande problema é que o objetivo da proposta, a finalidade que justifica o sentido da existência — o bem-estar —, é tratado como uma derivada, um resíduo.

Por ser esse método consagrado há mais de dois séculos, a nossa proposta metodológica para a Administração Política, aqui, é no sentido de que os termos da equação sejam invertidos, e que seu ponto de partida passe a ser a parte final da proposta que atualmente vigora, da forma que segue: Para qualquer nível de renda (PQNR), devemos adotar uma política de distribuição/bem-estar. Depois desse procedimento, se se verifica que a renda social, depois de distribuída de acordo com critérios socialmente aceitos, não for suficiente para superar a materialidade e garantir certo nível de bem-estar, deve-se implantar uma política econômica de crescimento de modo que expanda a riqueza social para níveis humanitariamente requeridos.

Parece-nos óbvio que essa proposta metodológica seja compreensível para todos, particularmente para os que são detentores de riquezas e têm uma perfeita noção da forma que elas chegaram às suas mãos (notadamente os que as herdaram) e, sobretudo, que têm uma preocupação “visceral” de vê-las distribuídas de modo justo que proporcione a superação da materialidade e a contemplação das artes.

Compreendidos os objetos e método, quais os princípios ou leis gerais deverão ser conhecidos e enunciados previamente, de modo que os desígnios da humanidade possam ser alcançados com menor custo social ou menor intervalo de tempo possível?

Pensamos que o primeiro princípio ou lei geral possa ser assim enunciado: *Só construir algo novo, depois de desfrutar plenamente do que já existe.*

A história da humanidade é marcada pelo desperdício dado pela destruição do que fora edificado pelo esforço do trabalho coletivo — ficando mais marcante ainda no contexto do capitalismo. Esse desperdício ou destruição do esforço do trabalho coletivo/social está perpetrado tanto no processo de produção (construção da riqueza), quando se desenvolve a noção de que os avanços na expansão do produto se fazem mediante a um processo de “destruição/criativa”, dada pelas “ondas de inovações” — veja os trabalhos de John Stuart Hill (*Princípios de Economia Política*) e Joseph A. Schumpeter (*O Ciclo do Desenvolvimento Econômico*) —, quanto pelo processo mais absoluto e primitivo que é a guerra.

Como temos ou adquirimos a consciência de que a existência não tem como finalidade o trabalho interminável para acumular, individualmente, o máximo de riqueza possível — numa luta permanente do homem contra si mesmo — então, deve-se preservar ao máximo o princípio de que “só se deve construir o novo depois de desfrutar previamente e plenamente do que já existe”. Com isso estar-se-á reduzindo o custo do trabalho social e aproximando, mais rapidamente, o homem da situação de bem-estar.

Esse é um princípio válido tanto para o trabalho sob a organização do Estado, quanto para a fração que está sob orientação do capital privado. Quanto de desperdício eliminar-se-ia, ou quanto mais de riqueza teríamos, se fosse eliminada a competição “destrutiva e burra” entre os capitais privados? A única possibilidade de expansão do negócio tem de ser, inevitavelmente, um capital destruindo o outro? Se alguém responder que, numa economia de mercado, de decisões descentralizadas, esse é um posicionamento inevitável, podemos concluir que o capitalismo não é a melhor forma de organização social compatível com os desígnios da existência da humanidade.¹²

¹² Reconheça-se que parte mais expressiva da produção estatal de bens e serviços ocorre porque o capital não tem interesse (por conta da baixa rentabilidade) ou por incompetência técnica ou moral. Esta constatação só reforça a conclusão de que o capitalismo não é a melhor forma de organização social compatível com os desígnios da existência da humanidade.

De igual modo, melhor dizendo, o princípio aplica-se mais adequadamente em prol da situação de produção que está subordinada ao Estado. Não temos a dimensão do quantitativo, vez que o trabalho de medição ainda não foi desenvolvido, mas seriam extraordinário a diminuição dos custos e o aumento de bem-estar social. Por exemplo, antes de se construir novas delegacias e quartéis e contratar novos efetivos da segurança, o Estado pusesse em uso pleno (com todas as condições de trabalho) as delegacias e quartéis existentes e fizesse que o atual efetivo de segurança cumprisse, de acordo com o contrato de trabalho, o expediente; ou, ainda, se, ao invés de se construir novas escolas, fizessem funcionar adequadamente as escolas existentes, os professores cumprindo o expediente escolar, conforme o contrato de trabalho; ou, ainda, se antes de se construir novos hospitais e postos de saúde, os que existem funcionassem de acordo com critérios humanitários, conforme o prescrito nas convenções da Organização Mundial de Saúde — OMS, e os médicos, enfermeiros e os demais profissionais de saúde exercessem o expediente pautado no contrato de trabalho e no juramento de conduta profissional que fizeram por ocasião da formatura. Essa compreensão pode ser estendida e validada a todos os demais setores de atuação estatal.

Pressupondo que os recursos são escassos e pressupondo, ainda, que o desígnio maior da humanidade não é acumular riqueza material — principalmente acumular riqueza individualmente —, é uma conclusão lógica que riqueza adicional só deva ser adquirida quando, e somente quando, a riqueza existente estiver em pleno usufruto de todos.

O segundo princípio ou lei geral a que precisa ser seguido, visando a melhorar os resultados, pode ser enunciado como segue: *Para legitimar (integrar) o Projeto da Nação ou outro de qualquer organização/instituição torna-se necessário relativizar a hierarquia dos processos de construí-lo ou edificá-lo.*

Esse enunciado revela que, quanto mais hierarquizada for a decisão sobre o que fazer ou sobre o como fazer, mais elevados serão os custos de sua implementação; ou seja, mais os resultados vão ficando distante do alcance desejado (o que dá no mesmo). As decisões muito hierarquizadas significam que cada vez menos pessoas participam delas ou têm conhecimento do seu conteúdo ou significado, gerando constrangimento e falta de motivação dos que serão responsáveis pela implantação. Ademais, é importante dizer que quanto mais restrita for a decisão (isto é, quanto

mais hierarquizado for o processo decisório) mais próximos estamos de uma decisão equivocada; portanto, mais distante dos interesses da sociedade (quando um projeto de governo) ou dos acionistas (quando se refere a um projeto privado).¹³

Neste caso, a Administração Política envolve tanto o processo decisório do “que fazer”, quanto o relativo ao “como fazer”, que significa viabilizar os meios necessários para construir o projeto da nação ou da organização e implantá-lo. Aí reside a gestão das relações, essência da Administração Política.

O terceiro princípio ou lei geral diz respeito ao processo de governança do projeto (o que comumente se chama de continuidade administrativa) e suas temporalidades, cujo enunciado é: *Em vista do resultado determinado, a forma de gestão mais adequada de qualquer projeto (do indivíduo, da organização ou da nação) está condicionada à compreensão da sua temporalidade.*

A administração estuda com tão pouca relevância uma intenção ou propósito que, quase sempre, as causas e conseqüências do sucesso ou fracasso são atribuídas, de maneira simplificada, a uma concorrência desleal ou a uma genialidade do administrador-chefe (que, normalmente, não é alguém com formação em administração e sim em economia e engenharia) ou, ainda, às causas e conseqüências metafísicas: a uma infelicidade ou felicidade divina. Nesse caso, a verdade dos fatos fica para a evidência espontânea, ou não, da história.

Isso fica bastante evidente na confusão que se faz entre duas categorias analíticas distintas: temporalidade e continuidade administrativa. A discussão que se faz, no campo da administração, é que o cumprimento da finalidade encontra obstáculos intransponíveis em razão da descontinuidade (administrativa) no processo de implantação do projeto da nação. Aqui se associa a continuidade a um mesmo governo, cuja mudança (fora de um dado foco técnico-político-ideológico) implica uma descontinuidade. Ora, essa maneira de pensar é inadequada dentro de uma sociedade democrática

¹³ O episódio recente de transposição das águas do rio São Francisco é bastante ilustrativo. Um número diminuto de burocratas do Governo Federal, associados aos interesses de empreiteiras que estão executando as obras de engenharia civil, decidiu que esta é a melhor maneira de equacionar o problema de falta d'água no Semiárido Nordeste. A maioria dos pesquisadores e especialistas sobre a questão diz exatamente o contrário. Outro exemplo contundente decorre das decisões ocultas de empresas financeiras e não-financeiras que as levaram à ruína, produzindo uma crise generalizada, cuja face mais visível é o desemprego de milhões de trabalhadores em todo o mundo!

e plural, que pressupõe alternância de partidos políticos ou outras formas de organização social do poder. Nesses termos, para que exista continuidade, é preciso pressupor um Estado ditatorial, no qual haja efetiva hegemonia de um único partido que garanta a continuidade de um único governo. Porém, essa não é tese defendida pelas democracias formais e hegemônicas. Sendo assim, por não ter campo próprio de investigação claramente identificado, a análise administrativa não dá importância a esse fato ou, simplesmente, não percebe que essa forma de pensar a continuidade administrativa não atende aos requisitos básicos da administração política no cumprimento da finalidade social.

Assim seria necessário compreender a continuidade administrativa a partir da noção de temporalidade, que, para o nosso propósito, tem duas dimensões. A primeira dimensão da temporalidade é a que, aqui, denominamos de *administrativa, burocrática, normativa* e que está associada ao *mandato do indivíduo* ou partido, eleito pelas regras em vigor, para governar/gerenciar uma empresa, um sindicato, um partido político, uma cidade, uma nação. Findo o mandato, o indivíduo ou partido é obrigado a deixar o comando da instituição, até então sob sua responsabilidade de dirigir, e ser sucedido por outro indivíduo ou partido com as mesmas fundamentações técnicas, políticas e ideológicas ou não.

A outra dimensão da temporalidade denominamos de *teórica*, e não está associada ao tempo regulamentar do mandato, mas sim ao tempo técnico necessário para o cumprimento da finalidade, que se expressa no bem-estar pleno da humanidade. Isto é que é fundamental, e, nesse sentido, a temporalidade administrativa, burocrática, normativa deve subordinar-se à temporalidade teórica. A alternância no poder de indivíduos, de partidos ou de ideologias não deve perder de vista essa noção de temporalidade e, muito menos, que a dimensão administrativa da temporalidade deva estar sempre subordinada à dimensão teórica.

Sem embargo, tomando a administração como edificadora das formas de gestão que se empreendam para levar a cabo a produção social (responsabilizada no indivíduo, na organização e no Estado), visando ao cumprimento das finalidades da sociedade, o que temos a fazer, como fundamental, é desenvolver esse esforço intelectual para impor rigor científico à compreensão do processo de gestão das relações de produção e distribuição, mediante o aprofundamento das bases de definições conceituais.

IV

Como modo de produção hegemônico, nas formações sociais europeias, o capitalismo surge com a Revolução Industrial, marcada por transformações de ordens científico-tecnológica, econômica e social e vai se estruturar, sustentar e expandir pela formação de grandes sistemas fabris e por regras contratuais e sistema de sanção definidos preliminarmente pela nova sociedade, por intermédio do Estado. Assim, o capitalismo nascia advogando a necessidade de se romper com o absolutismo do monarca e de se estabelecer um poder político que não mais fosse concorrente com os empresários; um poder político com decisões descentralizadas (mercado). Um poder político que não mais organizasse expedições de conquistas e exploração em além-mar, mas apenas protegesse o capitalista, para que ele mesmo as organizasse e explorasse — que substituísse a expansão dos mercados por meio das armas pela diplomacia. Enfim, um poder político que garantisse o direito de ir e vir, o direito de possuir e explorar a propriedade privada e garantir o direito à herança.

Nascia, assim, o “laissez-faire”, que passava a guiar a prática dos utilitaristas e o discurso de intelectuais como o de Jeremy Bentham, em seu livro *A Manual of Political Economy*:

A regra geral é que nada deve ser feito ou tentado pelo governo; o lema ou divisa do governo deveria ser: “*ficar quieto*” [...]. A exigência feita pela agricultura, indústria e comércio aos governos é tão modesta e razoável quanto a que Diógenes fez a Alexandre: “*Saida minha frente*”.

Estavam, assim, criadas as condições para que a doutrina que, em bases divinas, naturais ou científicas, estabelecia que a ação do Estado deveria ser rigorosamente limitada, e que, na medida do possível, a vida econômica deveria ser deixada, sem regulamentos, à aptidão e ao bom senso de cidadãos individualistas, impelidos pela admirável motivação de subir na vida.¹⁴

Além de estabelecida essa ideologia do Estado mínimo, eram criadas novas bases científicas, a partir do conhecimento que se formava na Renascença, no Iluminismo e, sobretudo, ao longo do século XIX, com o

¹⁴ John Maynard Keynes. O fim do laissez-faire. In: *Keynes*. São Paulo: Editora Ática.

surgimento de campos do conhecimento especializados e profissionalizados — a exemplo da consagração do direito e das ciências atuariais, a microeconomia, determinando, matematicamente, o ponto ótimo do máximo rendimento dos fatores de produção, das engenharias com o surgimento das escolas/institutos politécnicos etc. Houve transformações revolucionárias nas bases gestoriais, tanto no plano macro, uma vez que os macrofundamentos da gestão das relações sociais se transferiam do Estado para o âmbito do mercado, de acordo com os interesses soberanos dos capitais individuais, quanto no plano micro, uma vez que as corporações passavam a ser orientadas, cada vez mais, por uma racionalidade que ampliava os índices de produtividade e de retornos financeiros dos negócios capitalistas.

Configura-se que as relações de produção e distribuição fossem marcadas/orientadas por tratamento racional, sistemático e especializado de acordo com fundamentos científicos e executados por especialistas treinados. Essas eram as bases do processo de trabalho do Estado Moderno e da moderna economia ocidental. Foi um instante de tão expressivo significado transformador que a ele assim Max Weber se referiu:

[...] País e tempo algum experimentaram jamais, no mesmo sentido que o moderno Ocidente, a absoluta e completa dependência de toda a sua existência, das condições políticas, técnicas e econômicas de sua vida, de uma organização de funcionários especialmente treinados, funcionários técnica, comercial e, acima de tudo, juridicamente treinados, detentores das mais importantes funções cotidianas na vida social.¹⁵

Com a crise da economia capitalista, que toma todo o último quartel do século XIX, o grau de racionalidade no gerenciamento dos negócios se aprofunda. Embora os princípios básicos fossem preservados — a exemplo da Lei dos Mercados de Say e da Lei das Vantagens Comparativas e da Divisão Internacional do Trabalho de Ricardo —, os estudos econômicos passaram a ser construídos, a partir da empresa individual, com base no cálculo econômico racional e na economia de bem-estar; buscava-se o funcionamento ótimo do sistema econômico. A questão central era: se há uma crise, por que ela não atinge, negativamente, todos os agentes ou setores?

¹⁵ Max Weber. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Editora Pioneira, 1983; Introdução, p. 3.

Sem dúvida, os estudos voltados para o entendimento do desenvolvimento continuam sendo feitos — a essência da Economia Política. Porém, a preocupação central estava direcionada para compreender a competição em condições de mercados imperfeitos, a estrutura e a dinâmica desses mercados, como se formavam as expectativas e as decisões de investir, o comportamento do consumidor (eleitor) etc. Tudo isso visava a entender os microfundamentos do sistema, com o objetivo de propiciar-lhe as condições de rendimento máximo.

Esse conhecimento prévio era necessário, mas não suficiente. Era preciso conhecer e desenvolver conteúdos gerenciais no processo de produção, de modo que o trabalho pudesse obter o máximo rendimento (máxima produtividade) possível. Assim, estudar os tempos e os movimentos no processo de trabalho passou a ser a tarefa especializada de um novo campo do conhecimento. Nasce, então, a Administração Profissional.

É nesse contexto histórico do desenvolvimento das forças produtivas e do capitalismo, que surge a administração como um conhecimento cientificamente produzido. Porém, com um caráter fundamentalmente aplicado, portanto, bastante profissional. E os trabalhos seminais originários decorreram, como se sabe, do esforço intelectual de Max Weber e de Frederick Winslow Taylor.

Essas condições históricas em que surge a Administração vão lhe impor um caráter e uma trajetória bem peculiares. Pelo fato de a economia ser um campo de estudos teóricos e analíticos, há mais de um século, cujos estudos microeconômicos decorrem de preocupações de medir e ampliar a eficiência e os resultados dos negócios capitalistas individualizados. A gerência, nessas condições, nasceu, incondicionalmente, sob as prescrições das leis emanadas dos estudos econômicos. Ademais, os primeiros estudos sistematizados que vão dar cientificidade a esse campo ocorreram em setores e em organizações que exigiam ferrenho rigor do trabalho no processo de produção: o exército (com os estudos de Max Weber, na qualidade de oficial do exército alemão) e Frederick Winslow Taylor (na qualidade de engenheiro de produção, em fábricas americanas).

Desse instante em diante, a Administração não mais conseguiu vê-se atuando fora dos limites da produção sob a orientação da microeconomia. Daí ser, até hoje, um campo subordinado e com abordagens fundamentalmente prescritivas e funcionais aos interesses do acúmulo de lucros e da expansão dos negócios capitalistas. Todos os estudos administrativos, rea-

lizados nos últimos cem anos, perseguem esse desígnio. Os estudos de natureza relacional e comportamental — e os mais recentes de caráter contingencial — têm flagrante e declarado propósito de aprofundar a subordinação do trabalho ao capital para a extração máxima da mais-valia relativa e absoluta. Não por acaso, são os estudos que surgem em situação de crise aguda do sistema econômico capitalista — anos 1920 e 1930 e a partir de 1970.¹⁶ Nessa perspectiva, à medida que se buscava maior racionalidade no processo de trabalho, mais estendida ia ficando a divisão do trabalho e a hierarquização das tarefas, e mais profunda a subordinação do trabalho ao capital. Esse tem sido o papel secular da administração, da velha e da nova gerência.

É assim que a Administração nasce profissionalizada e subordinada. Pela análise da história administrativa é fácil concluir que a Administração pouco se pensou responsável pelo observar, explicar, aconselhar, prescrever e dirigir as formas de gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição do conjunto da sociedade. Parece não perceber a dimensão política do seu caráter. Sendo assim, por incompetência dos que se dizem responsáveis pelos estudos da administração, a tarefa especulativa no campo da Administração Política ficou reservada aos economistas que estão fora do *mainstream*, mais por deficiência intelectual e profissional em conseguir espaço no mundo da economia matemática (da economia pura) do que pela aptidão ideológica para construir um pensamento crítico. Assim fica entendido que as análises que são desenvolvidas por economistas e classificados como “institucionalistas”, “gerencialistas”, regulacionistas etc., em verdade, são análises administrativas e podem ser enquadradas no campo que denominamos de Administração Política.

Enfim, com a prevalência da economia matemática, a Economia Política perde rumo — apenas ganha algum *status* (mas sem prevalência maior) nas escolas da periferia capitalista, com as teorias sobre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento econômico. A sua fragmentação é notada em estudos classificados como “institucionalistas” (novos e velhos), que nas escolas de administração fala-se muito, mas não se sabe muito bem o que seja e qual a sua origem; os “gerencialistas” vocacionados para o abs-

¹⁶ Certamente que este fato não é uma particularidade inerente às relações sociais de produção do capitalismo. Os bolcheviques importaram essa gerência do capitalismo e vão levar ao extremo a racionalidade no processo de trabalho e da administração (meios) da organização burocrática.

trato, como o de James Burnham; e os “regulacionistas”, corrente perdida do marxismo francês.

V

Todo o nosso esforço intelectual desenvolvido nestas notas teórico-metodológicas em vista do resultado determinado em dar o *status* de ciência ao campo da Administração Política nos parece compensado. Ao final do trabalho reflexivo, além de vermos que a Administração Política tem um campo próprio com objeto de estudos bem-definido, vislumbramos, também, que a sua posição na hierarquia dos conhecimentos ou dos campos de estudos seja destacada.

Sendo a filosofia pura ocupada com os estudos de compreensão da realidade em sua totalidade, tendo no homem tema central e inevitável de consideração, também na explicação da existência aprisionada a um trabalho de resultado material, o seu ramo político tem ocupação de encontrar o sentido da existência humana e prescrevê-lo. A Administração Política, então, tem como ocupação principal a organização e gestão do trabalho humano em sua relação com a natureza e consigo mesmo, com o intuito de libertá-lo num maior grau relativo possível.

Desse modo, depois dos nossos desígnios orientados pela filosofia, o segundo passo cabe, portanto, à Administração Política de criar as melhores formas de gestão a partir dos demais conhecimentos especializados — físico, matemático, sociológico, político etc. — para criar as condições menos onerosas possíveis do desiderato de bem-estar que a humanidade está determinada.

Sendo campo do conhecimento com tamanha relevância, o passo seguinte é, então, nessa perspectiva, produzir uma análise compreensiva da gestão do processo civilizatório e conceber as possibilidades metodológicas que desonerarão o nosso destino.

Referências

- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3.^a ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- KEYNES, John Maynard. O fim do laissez-faire. In: *Keynes*. São Paulo: Editora Ática.
- WALRAS, Léon. *Compêndio dos elementos de economia política pura*. São Paulo: Nova Cultural, 1988, pp.12/13.
- . *Ibidem*, cap. III, pp. 26-7.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Editora Pioneira, 1983; Introdução, p. 3.

Resumo

Os estudos no campo da Administração Política, até aqui, estavam avançando mais na direção da análise ou da história das idéias do que na explicitação das definições, dos conceitos, dos enunciados. Essa trajetória não fazia parte do plano de trabalho inicial, contudo, o estágio atual das discussões encontra-se antecedido de questionamentos acerca da validade de algumas proposições das análises que estão sendo feitas, e, com isso, impedindo avanços teóricos e analíticos sem a fundação de uma base teórico-metodológica pertinente. Sem dúvida, esta não é uma tarefa fácil, mais é necessário iniciá-la. É, então, com o propósito de ajudar na edificação da Administração Política como campo do conhecimento que resolvemos escrever inconclusas as *bases teórico-metodológicas da Administração Política*.

Palavras-chave: Administração Política, Contexto histórico. Método e objeto.

Abstract

The studies in the field of the Political Administration, up to here were advancing more in the direction of the analysis or of the history of the ideas, instead of explicitate the definitions, of the concepts, of the expressed ones. This trajectory was not making part of the plan of initial work; nevertheless the current stage of the discussions is preceded of questionings about the validity of some propositions of the analyses that are being done, and, with that, obstructing theoretical and analytical advancements without the foundation of a theoretical and methodological base. Undoubtedly, this is not an easy task, but it is very necessary to begin it. It is, then, with the purpose of helping in the construction of the Political Administration as a field of the knowledge that we resolve to write the basis theoretician and methodological of the Political Administration.

Keywords: Policy administration; Objective and method; Historical context.

SOBRE O PAPEL SOCIAL DO ADMINISTRADOR¹

RÔMULO CARVALHO CRISTALDO²

HÁ UM DEBATE, ainda que discreto e ofuscado pelos lugares-comuns da administração vulgar, acerca da importância da profissão de administrador na sociedade. Essa discussão, porém, parece constantemente enveredar pelo simplista argumento de que essa ciência deve contribuir única e exclusivamente para a promoção da eficiência e da eficácia da utilização dos recursos nas organizações. Enxergar no administrador um mero construtor da eficiência das empresas e *congêneres* talvez seja não contemplar o potencial libertador da ciência que o apoia. Contudo, este é o limite conceitual possível dos que pensam a administração como uma parte menor da microeconomia, dotada do cargo de controlar as eficiências marginais dos processos de produção.

A função social do administrador está muito além do controle da firma, assim como a administração na condição ciência não pode ser confundida com uma prática de gerir fatores a fim de se chegar a um objetivo: seja ele comunicativo ou egoístico. Este profissional encontra-se num ponto-crítico onde as intenções sociais são concretizadas em realizações práticas. Coordenar grupos transdisciplinares para manutenção do padrão material da sociedade torna-o dono de responsabilidades para com a própria configuração do modo de produção no qual está inserido, e para sua crítica.

¹ Uma versão anterior e simplificada deste texto foi publicada três partes na internet: Cristaldo, 2008a; Cristaldo, 2008b; Cristaldo, 2008c.

² Bacharel em Administração (UFBa), especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior (Faculdade São Bento), mestrando em administração (UFBa). Associado ao Núcleo de Estudos de Conjuntura em Administração da EAUFBa.

Neste texto tenta-se tratar do que acreditamos ser as três principais funções sociais do administrador: (1) a de controlar a utilização dos recursos dentro das unidades de produção/distribuição da sociedade; (2) a de gerir a inserção da firma no espaço societário através de uma estratégia empresarial; e (3) a de oferecer uma abordagem do fato socioeconômico que compreenda suas nuances complexas de gestão, estendendo-se das relações de trabalho à produção, distribuição e poder.

Procura-se não adentrar por demais no emaranhado funcional do administrador, inserido especificamente no modo de produção capitalista — com papel, por exemplo, de disseminar uma ideologia ou agir para manutenção das diferenças de classe como um intelectual tradicional segundo a concepção gramsciana —, tema que trataremos numa oportunidade futura. Pretende-se mostrar três principais funções nas quais a maioria dos profissionais de administração ocupou ao longo da história, e que, provavelmente, ocupará no curso dos acontecimentos.

O ensaio³ que segue divide-se em quatro partes distintas, porém interconectadas. As três primeiras tratam, respectivamente, de cada uma das facetas sociais aqui atribuídas ao profissional administrador. Em primeiro lugar, tentamos mostrar o papel do administrador como promotor da eficiência interna dos processos organizacionais, tomando o exemplo historicamente mais próximo da empresa capitalista. A seguir, ainda a partir da firma, abordar-se-á o papel do administrador como articulador da inserção social da organização. Então, tomando a necessidade de um olhar crítico sobre estes dois processos como um todo coerente abstratamente chamado de gestão, sugere-se a função científica do administrador — ou talvez do pesquisador da ciência da administração.

Na quarta e última parte, tenta-se relacionar cada um dos papéis sociais do administrador entre si às categorias de estudo que emergem da proposta de administração política. O intuito principal é expor como se acredita que cada função mais ampla, ou melhor, a práxis que cada uma assume, pode ser considerada a manifestação dos conceitos aos quais se chegou por meio da pesquisa. Assim, pretende-se argumentar sobre os dis-

³ O ensaio é um “estudo bem desenvolvido, formal, discursivo e concludente, consistindo em exposição lógica e reflexiva e em argumentação rigorosa com alto nível de interpretação e julgamento pessoal. No ensaio há maior liberdade por parte do autor, no sentido de *defender determinada posição* sem que tenha que se apoiar no rigoroso e objetivo aparato de documentação empírica e bibliográfica” (Severino, 1976, p. 153, grifos nossos).

tintos níveis de compreensão do problema administrativo que cada profissional atinge a partir do exercício de suas atribuições.

O administrador de empresas e organizações: promotor da eficiência

A primeira abordagem, e sem dúvida a mais comum e disseminada, do que seria a função do administrador no espaço societário coloca-o, imperativamente, como promotor da eficiência dos processos organizacionais — sejam firmas, instituições públicas ou qualquer grupamento social com ou sem objetivos previamente estabelecidos. Esta função está profundamente relacionada com o contexto de surgimento da administração como campo disciplinar autônomo e de sua pretensa cientificidade.

A administração como objeto de ciência nasce de um momento particular da história do capitalismo — dos desdobramentos da economia, até então política, em uma microeconomia. Na segunda metade do século XIX, quando a economia europeia caminhava de uma crise de lucratividade para uma das fases de crescimento mais longevas de então, estava em questão como o crescimento de produtividade e de tamanho dos mercados se traduzia em depressão da lucratividade do capital. Eric Hobsbawm (2002a) afirma que, apesar dos muitos indicadores de crescimento, a percepção de crise do sistema econômico era palpável entre os especialistas e capitalistas da época.

A ciência econômica desde os clássicos ocupava-se, por exemplo, de como observar o fenômeno econômico como um todo complexo a ser gerenciado pelas decisões dos governos dos países.⁴ Uma tendência dessa leitura tentava demonstrar que as situações de não-crescimento estariam relacionadas a distorções causadas pela interferência do Estado no mercado, como com o uso de tarifas aduaneiras. Porém, para os economistas contemporâneos há aquele momento crítico, as suas causas estariam localizadas essencialmente em um âmbito mais restrito: nas relações de produção de mercados específicos sob o círculo de decisão da firma individual. Seria a produtividade das firmas, então, o determinante do sucesso ou insucesso das economias nacionais — e, na visão daqueles pensadores,⁵ os

⁴ Como afirma Robert Heilbroner o equilíbrio econômico na concepção clássica só poderia existir em escala global. Isto porque para Smith, e principalmente Ricardo, as nações deveriam especializar-se em produzir aquilo no que possuíam vantagens comparativas, deixando que a “mão-invisível” do mercado equilibrasse a oferta e a procura de bens e serviços; também no mercado de trabalho pelos fluxos migratórios, em escala global (Heilbroner, 1996).

⁵ Como, por exemplo, Walras (1996) ou Marshall (1996).

sistemas econômicos complexos dos países eram simplesmente a soma destas muitas economias em âmbito micro.⁶

A partir da conclusão de que as (macro) economias eram a soma das economias micro, as condições econômicas das firmas diante de sua inserção em mercados específicos tornaram-se teoricamente determinantes para se entender os processos de crises no âmbito mais geral. Deu-se, enfim, suma importância ao elemento da racionalização dos processos de gestão das firmas individuais, pois se inferiu que, se todas as firmas buscassem a otimização do uso de seus recursos para construir o máximo lucro possível, a economia macro refletiria este desenvolvimento.

A administração como função, e mesmo como objeto de estudo sistemático, já existia há muito. É o que prova os trabalhos de Robert Owen (Heilbroner, 1996) sobre cooperativismo, ou *A Riqueza das Nações* de Adam Smith (1996) — ao menos no que diz respeito à racionalização, à hierarquização e à divisão do trabalho. No entanto, o trazer à tona a importância das economias micro, como ocorria no final do século XIX, fez com que a administração ganhasse um destaque até então inexistente.

Impulsionados pela lógica da otimização racional do trabalho na fábrica, a unidade produtivo-distributiva do capitalismo, inúmeros esforços de sistematização do labor fabril ganharam notoriedade — como os do engenheiro americano Frederic Winslow Taylor. O administrador despontou, então, como profissional especialista em organizar o trabalho dentro de uma lógica essencialmente capitalista — hierarquizada — seja para exercer controle e fiscalização, necessários para realização da valorização do capital no chão de fábrica, como para assumir o papel do capitalista individual e gerir o empreendimento em seu nome (Marglin, 2001).

Essa seria a primeira função atribuída ao administrador, o gestor das fábricas, das oficinas de trabalho. Seria esta a primeira e mais aparente manifestação da “administração profissional”: o de promover a eficiência interna da organização. Seu papel principal seria o de preparar e monitorar a divisão do trabalho operário, e assim também contribuir para manter a hierarquia social que favorece o Capital. Aquele monitorar envolvia, como até hoje, não só colaborar para a melhor articulação dos trabalhos particulares

⁶ Esta microeconomia, a economia dos mercados singulares no âmbito do alcance da decisão das firmas e dos indivíduos, se ocupa não dos grandes ajustamentos das economias nacionais ou mundiais, mas das condições de produção e equilíbrio entre a demanda e a oferta em mercados específicos de setores singulares (Pindyck & Rubinfeld, 2002).

dos indivíduos, como também assegurar a reprodução das relações de trabalho que reduziam o poder de barganha do proletário (Marglin, 2001).

No entanto, essa ainda era, como é até hoje, uma função operária do administrador: mesmo que selecionado como referência patronal, e desejoso de imitar as classes imediatamente acima da qual faz parte, ainda seria, também, um proletário que vende sua força de trabalho no mercado.

Ao se contemplar discussões, programas de curso e mesmo a atuação dos administradores recém-saídos das universidades, pode parecer que esse é o verdadeiro papel da administração: se ciência, como forma de descobrir melhores meios para atingir a eficácia com eficiência das organizações; se profissional, como meio de transformar tais meios em resultados dentro de um ambiente particular.

Esse, porém, é apenas a aparência, o fenômeno, do papel do administrador. É aquilo que se exhibe na superfície diante de um primeiro olhar.

Esse primeiro olhar superficial faz parecer que o administrador é essencialmente uma profissão capitalista, um mero intelectual tradicional defensor do modo de produção dominante; e a própria administração, um saber utilitarista circunscrito ao âmbito da acumulação/valorização do Capital por meio da exploração do trabalho. O gestor, neste primeiro momento, aparece circunscrito ao campo de ação da organização, preocupado quase que exclusivamente com seus processos internos.

No entanto, um olhar mais acurado sobre a realidade revela algo mais. Um profissional mais experiente, sobretudo o que galgou posições na divisão capitalista do trabalho, percebe que no cume da pirâmide hierárquica sua importância se distancia cada vez mais desse primeiro suspiro funcionalista. A *coisa-em-si* denominada *administrador profissional* tem uma função mais profunda e aberta dentro do âmbito da empresa, assim como no das organizações de modo geral. A firma insere-se num ambiente dinâmico e complexo que demanda uma abordagem diferente daquele que apenas precisa promover a eficiência dos processos internos. De fato, a própria eficiência interna da empresa depende dos termos de sua inserção no macroambiente.

O administrador estrategista: da eficiência interna até a inserção social da organização

Ao ler o capitalismo nascente, em meados do século XVIII, Adam Smith percebeu nos empreendedores ingleses uma classe que, dotada de um ideal revolucionário, buscava criar, por meio da articulação/subsunção

da força do trabalho e da concorrência, as condições necessárias para se estabelecer e acumular riquezas. A partir dessa percepção, Smith concluiu, entre outras particularidades, que a corrida pelo ganho individual, associada ao sistema distributivo de mercado, poderia levar o modo de produção a um resultado econômico e social ótimo. Sua elaboração é de uma coerência fascinante: afirma que, uma vez que cada indivíduo persegue o melhor para si, especializando-se numa função limitada e demandando no mercado tudo o mais que precise, este contribuiria para a coletividade, pois maximizaria o resultado do uso dos recursos produtivo-distributivos à sua disposição (Smith, 1996).

Essa concepção, retomada pelos pensadores rotulados como neoclássicos, afirma, entre outras coisas, que o mercado é um perfeito distribuidor de informação mediante o mecanismo de preços, e que a interferência governamental em seu equilíbrio leva às distorções atípicas. As premissas desse pensamento geralmente são construídas sobre uma sequência de abstrações simples:

1. os sistemas econômicos complexos seriam resultantes da soma simples das economias micro contidas em seus limites — os sistemas econômicos setoriais ou mercados específicos —, logo, as leis obtidas no estudo de um mercado particular simplificado poderiam ser extrapoladas para todo o sistema;

2. partindo de um modelo meramente teórico que prevê um mercado em formato de concorrência perfeita,⁷ concluem que o empresário não seria capaz de alterar a correlação de forças no mercado no qual estaria inserido. Seu poder de decisão seria tão pequeno que poderia ser negligenciado, pois estaria circunscrito ao espaço de organização da empresa;

3. o sistema de ajustamento de preços por meio da “lei da oferta e da procura” impor-se-ia levando, como afirmara Alfred Marshall (1996), o lucro do empresário a zero no longo prazo — já que toda a renda seria, inevitavelmente, convertida em simples remuneração dos fatores de produção;

⁷ A concorrência perfeita é situação hipotética onde o mercado é considerado completamente competitivo. É possível destas algumas de suas principais características: (1) os bens são considerados perfeitamente substituíveis uns pelos outros, ou seja, não têm diferenciação; (2) existem muitos compradores e muitos vendedores com poder idêntico ou muito semelhante de influenciar os preços, de modo que suas ações particulares se anulam; são tantos que nenhum pode definir individualmente o preço de mercado; (3) há uma perfeita e plena disposição e acesso às informações (Pindick & Rubinfeld, 2002).

4. o fato de que esta renda apenas serviria para remunerar os fatores, redundaria na afirmação de que a própria produção criaria a sua demanda, a famosa *lei de Say*; e

5. o fator competição seria a lógica de organização dos mercados, regulando os preços de bens e fatores, e orientando a distribuição de acordo com as utilidades marginais conferidas pelos agentes econômicos aos produtos.

Há uma larga tradição crítica que se tem esforçado em refutar a maior parte dessas concepções, mas o que realmente nos interessa neste momento é especificamente o que se afirma a respeito da capacidade e alcance de decisão das firmas.

Ao considerar que os poderes de mercado da organização são negligenciáveis, os economistas veem a empresa como uma unidade de alocação de recursos que está, imperativamente, sob controle de forças que lhes são exteriores — ou seja, sob o domínio da “mão invisível” do mercado, tal como metaforicamente colocou Adam Smith (1996). Suas decisões estariam limitadas a o que produzir, quanto produzir e, necessariamente, quantos e quais indivíduos empregar.

Porém, a história demonstra que a firma não se apresenta apenas como um posto da defesa da concorrência até suas últimas consequências (Arrighi, 1996; Braudel, 1996; Hobsbawm, 2002a). Em verdade, parece que ao perceber na práxis que a competição leva os lucros a zero, como na concepção de Alfred Marshall (1996) ou de Léon Walras (1996), as firmas passaram a criar estratégias para que a competitividade fosse driblada. Assim, associações, fusões, incorporações, cartéis, trustes e outros fenômenos cooperativos surgiram com o papel exato de dirimir o peso da competição na relação entre as firmas, tentando torná-las lucrativas *ad infinitum*.

A principal orientação do capitalismo parece não ser a competição, mas sim a acumulação de riqueza e a valorização do Capital (Marx, 2006) — sendo assim, a competição acaba por se tornar um entrave que precisa ser extirpado ou controlado. E quando há competição, esta se estabelece no intuito de deslocar ou incorporar o oponente, permitindo eliminar a possibilidade de competição no futuro.

O administrador imerso na firma acaba sendo, portanto, o profissional cujo papel específico é conduzir a empresa de modo que esta possa driblar os obstáculos que se impõem no mercado à lucratividade e à valorização do Capital. Ao atuar como gestor de mecanismos para eliminar/controlar

a concorrência, ou ao menos dirimir seus efeitos negativos para a acumulação, ele assume o papel antes delegado ao capitalista: o de estrategista.

Defendemos que esta seria uma segunda interface da “administração profissional”⁸, a que abarca a inter-relação do processo empresa com o complexo processo amplo da sociedade (Estado, instituições, mercado etc.): o administrador passa a gerir, ou tentar influenciar, a inserção social da firma no intuito de realizar o valor construído e apresado através do processo de formação de mais-valia. Ou seja, seria a dimensão externa da administração profissional, ao mesmo tempo que seria seu mais alto nível: onde as práticas aplicadas internamente são concebidas como respostas a estímulos externos à firma.

A função de aperfeiçoar articulação e o uso dos recursos enxerga a firma num sistema fechado, no qual a principal variável é a composição de custos e a subsunção do trabalho. Mas o administrador profissional estrategista vai além. Ele vê a firma num sistema aberto, dentro de um mercado específico cujas variáveis se relacionam de maneira intrincada o suficiente para colocar em questão a capacidade de um único indivíduo decidir racionalmente. Por conta disso, surge uma tecnocracia cuja orientação é de que as principais causas externas que podem levar à diminuição de lucratividade devem ser controladas, seja a concorrência, o consumo, a opinião pública, o Estado etc.

A princípio, poder-se-ia imaginar que a este profissional interessaria saber como enfrentar seus concorrentes, e esta foi uma das conclusões de Smith (1996) e um dos pressupostos de Marshall (1996). Mas a história demonstra (1) que, nos momentos de escalada da competição interfirmas, o capitalismo viu surgir crises e retrocessos (Arrighi, 1996; Hobsbawm, 2002a; Hobsbawm, 2002b), e, portanto, que (2) as firmas evitam sistemas de mercados competitivos — muitas vezes através de diferenciação produtiva, mas também através de criação de sistemas informais de proscricção da concorrência (Hymer, 1978; Chandler, 1998). Os cartéis, os trustes, as cadeias produtivas, as fusões etc. são formas através das quais as empresas buscam escapar da redução inevitável dos rendimentos ocasionada pela competição.

⁸ Esta administração profissional nada mais é do que o conjunto das técnicas de otimização do uso dos recursos produtivos nas firmas capitalistas, que tem o papel de: (1) manter a hierarquia da estrutura organizacional, subsumindo o trabalho produtivo; (2) estabelecer formas ótimas de uso do capital; (3) controlar a execução da atividade trabalhadora de maneira que esta forme excedentes de valor que não serão remunerados, sendo apropriados pela unidade de acumulação (Cristaldo & Pereira, 2008).

Então, o administrador estrategista vê-se investido da atribuição de negociar e de encontrar soluções para criação de processos de mercado que eliminem o embate predatório entre seus pares, ou reduza seus efeitos. A criação de oligopólios, oligopsônios, monopsônios, monopólios, concorrências monopolistas e suas variantes são alguns dos possíveis resultados da concentração de mercado típica da tentativa de evitar o decréscimo da lucratividade. São processos conduzidos por profissionais que enfrentavam a competição por meio da estratégia de não corroborar o sistema de preços do mercado, mas sim negá-lo.

É possível, portanto, concluir que ao administrador está também atribuído o papel de gerir a inserção da organização no espaço societário; uma função desnecessária caso a teorização neoclássica da firma estivesse correta. Em aposto, é preciso retomar e ressaltar a afirmação de que, quando se trata da empresa capitalista, seu objetivo primordial é o de subjugar a concorrência — não necessariamente os concorrentes — e eliminar os instrumentos de mercado que possam corroer a lucratividade das empresas.

O gestor das firmas, o estrategista profissional, seria o verdadeiro agente de antimercado do qual nos fala Fernand Braudel (1996), um contestador da própria teorização neoclássica que, apesar de repetir ideologicamente as benesses da concorrência e da liberalização, trabalha todos os dias para eliminar e contestar a competição. Seu papel, como já foi dito com outras palavras, é o de fazer a firma realizar a mais-valia construída no processo produtivo e assim dobrar os mercados de maneira que seus lucros aconteçam. Geralmente, esse profissional ocupa as camadas mais altas não só das empresas, mas de toda a estrutura capitalista, como escritórios de *lobby*, associações de classe e posições no governo.

Porém, mesmo que se confundam com donos das empresas graças às estruturas de remuneração que preveem participações de lucros e opções em ações, ainda são proletários, são funcionários a serviço do Capital e, portanto, compõem a administração profissional capitalista em sua segunda forma de manifestação. São, além disso, em verdade, trabalhadores cuja posição hierárquica não permite agregar valor ao sistema econômico, mas tão-somente fazê-lo diluir no processo de realização da mais-valia. Apesar do esplendor de suas posições, e da bela descrição de seus cargos, têm o dever de eliminar quaisquer benesses sociais que poderiam advir do sistema de mercado e da concorrência.

O administrador como cientista social

Ainda, há uma ocupação para o administrador a ser considerada, que não é profissional porque escapa do âmbito direto da organização — aqui, da firma capitalista. Ainda resta o papel do cientista social, daquele que, uma vez imerso na práxis, busca dela retirar da lei dos fenômenos econômicos o seu aspecto gestorial.

Antes, porém, de abordar esta função, é preciso lembrar que a administração é um campo disciplinar situado num limite fenomênico deveras peculiar:

1. seu foco não é o das relações de poder e dominação, como na ciência política, mas o do uso dos instrumentos de controle para chegar a objetivos de um grupo;

2. também seu foco não é o da criação e da medição do tamanho da distribuição da riqueza social, como na ciência econômica. Sim, é o de *como* criar a riqueza, *como* alocar fatores e de *como* repartir os resultados;

3. concentra-se não na estrutura legal da organização do Estado, como na ciência jurídica, mas, sim, em como gerenciar o Bem Público, dado um corpo de objetivos sociais, previamente estabelecidos;

4. não se propõe a observar os homens em suas relações sociais que se impõem coercitivas à atuação dos indivíduos, como na sociologia. Mas contempla como estes grupos sociais, dividindo-os em classes de interesses comuns, constroem e usam padrões organizacionais para valer fazer suas demandas;

5. o seu principal interesse não está na cultura e em como os homens elaboram histórica e simbolicamente seu meio social, no que se debruça a antropologia, mas como esses fatores culturais e históricos formam e determinam padrões de gestão de recursos e divisão do trabalho;

6. a administração não se ocupa, por fim, do comportamento e dos determinantes da relação indivíduo/meio, como parece ser interesse das ciências psicológicas. Mas vê especial importância em saber como os indivíduos reagem à inserção em grupos orientados por interesses específicos, e em como estes mesmos indivíduos tomam decisões que os levam a ações de consumo, investimento e/ou poupança, entre outras.

Ao se considerar a gestão da interação entre os fatores produtivos como um processo histórico concreto que responde à lógica imanente e geral de um modo de produção, a própria gestão torna-se um objeto pas-

sível de pesquisa, assim como sua contrapartida material, a organização. Daí emerge a necessidade de se observar criticamente o papel da gestão na reprodução material das sociedades, seu emprego no intuito de proporcionar a eficiência de processos produtivos e sua função como instrumento de controle e manutenção da dominação de classes.

É preciso um profissional e pesquisador para quem tais preocupações sejam seu objeto, e que seja capaz de dar conta de um processo social totalizante que oferece aos desarticulados saberes sociais aquilo que os une: a gestão em função de um objetivo, que é social, mas apesado pelos interesses e conflitos de classe.

Façamos uma breve digressão sobre a importância da gestão para servir de argumento contra aqueles para quem a organização (tão-somente) é o objeto da administração. A organização, em si, transcende a mera junção das funcionalidades: se alguém puser em um espaço delimitado as finanças, a mercadologia, a produção, a contabilidade, sem articulá-las, daí não emergirá uma organização, a não ser que se adicione um elemento que faça a conexão entre as funcionalidades em torno de um objetivo que as oriente. Esse elemento só pode ser a gestão, pois confere às partes segregadas das firmas seu ordenamento, sua razão de existir, sua lógica e, também, sua forma.⁹

E mais, quando Karl Marx trata sobre o trabalho no capítulo 11 do volume primeiro do livro em de *O Capital* percebe que os indivíduos quando laboram articulados formam uma produtividade muito maior que a soma das suas produtividades individuais, como se algo mais estivesse adicionado à soma de seus esforços (Marx, 2006). Ele se refere a este operário abstrato, soma complexa da união de muitos, através do conceito *trabalhador coletivo*, mas não se prende em como ele surge, pois está interessado em demonstrar como o capitalista se apropria de seu vigor para gerar mais-valia. Em nossa visão, é a gestão o elemento adicional que, articulando o trabalho de maneira especial em torno de certos objetivos, faz surgir os ganhos de produtividade que Marx já percebia quase cento e cinquenta anos atrás.¹⁰

⁹ Defendemos que a manifestação fenomênica da gestão é a organização, e a empresa é a manifestação da administração política capitalista em torno dos objetivos do Capital. Tal tema está sendo elaborado em um texto específico, para publicação futura.

¹⁰ Adam Smith (1996), no primeiro capítulo de seu tratado clássico, afirma, tomando o exemplo de uma manufatura de alfinetes, que a divisão do trabalho e a combinação de suas diferentes operações criariam uma produtividade maior do que seria possível se somássemos

A organização formal é onde se materializa a gestão — na administração política capitalista é a firma —, o que não permite a administração abandoná-la como objeto, mas afirmar que é na relação dialógica entre gestão e organização que a administração encontra seu elemento principal de pesquisa.

Aa funções do administrador e as categorias da Administração Política

O administrador, no seu dia-a-dia, repete comportamentos, práticas e técnicas que lhes são passados de maneira objetiva — por meio de cursos e ações deliberadas de aprendizagem —, ou de forma subjetiva — por meio da imitação de pares e/ou concorrentes, tanto impositivamente como de forma espontânea na identificação com um grupo. Esses comportamentos são parte constituinte do corpo geral de regras sociais e profissionais estabelecidas como padrões de normalidade. Um exemplo claro é a noção de competitividade que faz com que o profissional tente, a todo o momento e a todo custo, superar seus concorrentes no mercado de trabalho, ou seus colegas na organização. Aqui chamaremos tais comportamentos de “padrões profissionais de atuação”.

Tais padrões profissionais de atuação não são aleatórios. Suas origens são sociais, fundamentadas nas próprias estruturas de produção e distribuição de um modo de produção específico, em suas relações de classe. Ou seja, fazem parte do que Santos (2003) denominou como a *administração profissional do capitalismo*. Assim, sendo competitivos, atuando, no dia-a-dia, montando planilhas ou negociando com fornecedores, os administradores estão simplesmente reproduzindo diariamente as formas gerais que governam o modo de produção no qual ele está inserido: neste caso, a administração política capitalista.¹¹

simplesmente os esforços individuais desarticulados de cada trabalhador. De fato, Smith chegou muito próximo do conceito de gestão, mas tomou uma simples prática com o elemento principal para gerar a produtividade extra que Marx (2006) chamaria posteriormente de trabalhador social. Porém, Adam Smith não chega até o conceito de gestão, mas em uma de suas manifestações fenomênicas: a administração profissional de sua época, que se materializava através de rudimentos divisão do trabalho. Marx, no entanto, supera Smith ao perceber que não era um instrumento de gestão específico, mas um elemento adicional e abstrato que se somava ao trabalho, a cooperação, sem, porém, expressar este elemento através do conceito de *gestão*.

¹¹ Segundo Stephen Marglin (2001), o administrador na empresa é o profissional intermediário entre as classes proletárias e a classe capitalista. Assim, trabalha reproduzindo os padrões de comportamento, e, conseqüentemente, o modo de organização capitalista. Um elemento que denota esta particularidade é que sua remuneração não se origina de uma parte do valor de seu trabalho, como a classe proletária, pois seu labor não gera valor novo, e,

O administrador profissional, preocupado com as questões da eficiência da firma reproduz a administração política através da administração profissional, pois esta se impõe como padrão mínimo de sobrevivência das firmas nos mercados, ou como padrão desejável de gestão das organizações. Se o exercício de elaborar um *balanced score card* (Kaplan & Norton, 1996) contribui para aumentar a eficiência das firmas, e todas estão aderindo à prática, não elaborá-lo pode significar atuar debaixo de desvantagens competitivas. A reprodução do padrão geral do modo de produção parece ser inconsciente nesse nível, pois o faz como meio de inserção em um mercado de trabalho competitivo; uma reprodução predominantemente, mas não inteiramente, estática.

Quando o gestor passa a transcender o sistema fechado da firma e sobe em direção aos cargos de formulação e administração estratégica, e assim, começa a atuar na organização pensando nas questões concernentes à inserção desta no espaço societário, ele começa a reproduzir a administração política dominante de forma mais consciente. A esse administrador cabe a obrigação de articular inúmeros fatores sociais conflitantes de maneira que chegar aos seus objetivos — sejam os objetivos da tecnocracia ou das classes detentoras dos meios de produção. O estrategista da firma elabora questões sobre este *savoir faire*, tentando encontrar a melhor configuração, o melhor equilíbrio, apaziguar conflitos, ou mesmo intensificar e usar o conflito a seu favor.

Por meio desses profissionais, as firmas passam a criar estruturas de *lobby*, fomentar articulações políticas, buscar contratos governamentais, compor cartéis, aproximar-se de *clusters*, integrar federações de indústria, financiar campanhas eleitorais e mesmo, ou talvez assim, realizar a tendência à concentração dos mercados. Tudo isso a fim de mitigar a concorrência. No plano individual, além de reproduzir uma ideologia de pensamento e ação mediante práticas de gestão, o administrador estrategista passa a retroalimentar a administração política dominante por meio

portanto, não redundam em mais-valia; pelo contrário, seus rendimentos são parcelas de mais-valia que os capitalistas abrem mão de maneira a premiar e incentivar o maior controle sobre o processo produtivo. É preciso lembrar que Karl Marx afirmava que uma classe se delimita a partir da maneira como seus indivíduos auferem a renda que sustenta sua reprodução material. Os proletários auferem o salário pago pelos empregadores em troca do uso de sua força de trabalho. Os capitalistas auferem sua renda, através do lucro, que tem sua origem na mais-valia — a parcela de trabalho não pago ao empregado produtivo. Os aristocratas, por sua vez, auferem renda através da exploração da propriedade da terra ou do uso dos recursos naturais nelas contidos (Marx, 1988).

da defesa de métodos e ideias que respondem aos interesses que ele defende. Este profissional passa a elaborar, de maneira sistemática, novas maneiras de gerir a organização. A reprodução da administração profissional passa a ser mais dinâmica: com os poderes atribuídos a tais níveis profissionais, ele pode alterar a forma na qual a própria administração profissional se apresenta, ainda que não possa contestar de todo os termos da administração política dominante.

Assim, tanto os administradores, cujo papel é promover a eficiência interna da organização, como os estrategistas, que tentam gerir sua inserção externa, aparecem como agentes de execução da administração profissional — os primeiros, em nível mais estático; os últimos, em um nível mais dinâmico. Como a administração profissional é, segundo Cristaldo & Pereira (2008), a manifestação concreta da administração política dominante, tais profissionais estão limitados pelos padrões normais mínimos de atuação. Nas palavras de Karel Koscic (2002), estão imersos e restritos pelo mundo da pseudoconcreticidade na organização formal.

Por estarem imersos e comprometidos com a práxis diária, a estes seria impossível quebrar a barreira imediata do fenômeno organização, e do fenômeno administração profissional, para acessar a essência desta, a administração política. E, por conta disso, suas questões principais são sempre construídas em torno de como conseguir mais eficiência, ou de como melhor organizar este ou aquele setor produtivo. Tal como orienta Koscic (2002), é necessário um *détour* para chegar à essência, que — defendemos aqui — deve ser o verdadeiro papel do cientista social administrador.

Porém, não é o caso de afirmar que, aos primeiros, está relegado um papel menor em relação ao atribuído ao último, tampouco vice-versa. Na elaboração de Koscic (2002), a existência real, a totalidade concreta, não pode ser nem o fenômeno nem muito menos a essência pura, pois tomados de maneira isolada são incompletos: o fenômeno destacado torna-se desprovido de seu significado social mais profundo; enquanto que a essência, sem o fenômeno, está podada de sua forma de manifestação sem a qual não poderia ser conhecida. Esse conceito de realidade sob a ótica materialista dialética histórica exige que ambos, administradores profissionais e pesquisadores sociais, estejam articulados para compreender a totalidade concreta da gestão.

Considerações finais

Três foram os papéis sociais atribuídos aos administradores, neste ensaio: (1) promotor da eficiência interna da organização; (2) contemporizador da inserção social das firmas, instituições e grupos sociais; e (3) pesquisador em busca da essência gestorial do processo produtivo/distributivo. São atribuições essencialmente funcionalistas que, sem dúvida, estão longe de esgotar a ampla importância de qualquer categoria profissional, mas denotam como a ciência da gestão tem importância crucial para o entendimento da maneira mediante a qual as sociedades se reproduzem.

No decorrer do texto, foi possível notar que o administrador é, sobretudo, o profissional que transita pelo processo social não como mero especialista ou espectador, mas como formulador, direcionador e articulador. O cientista administrador é o profissional a quem cabe discernir alguns dos elementos totalizantes desta complexa teia de relações sociais, seus determinantes, seus limites, suas potencialidades e, porque não, as formas de como fazê-lo diante de um objetivo dado. Não é uma função que se esgota em si mesma, mas interdepende das muitas faces que sua profissão assume na práxis diária.

É nos termos que Karel Kosic (2002) define a totalidade concreta, formada pela articulação do fenômeno com sua essência que podemos notar, de fato, o limite e os desafios dispostos para a ciência da administração: o fenômeno é a manifestação de uma essência dinâmica, pois a *coisa-em-si* — a raiz das coisas — para o materialismo dialético histórico são as relações sociais históricas que asseguram a reprodução da coletividade humana. Então, a essência a ser perseguida se modificará no curso da história, e precisará ser constantemente açoitada, pois a própria ação de desnudá-la modifica-a e constrange-a.

Ao constranger e modificar a essência, ela se manifestará de maneira também diferente; o fenômeno se transformará para escondê-la, para ocultar sua *coisa-em-si*, reiniciando o ciclo do conhecimento. Como Kosic afirma: o conhecimento não é descrever o conceito estático de uma essência num determinado momento da história, mas o próprio processo que tenta acessá-la seguidas vezes a cada transformação, pois a história tem a peculiar característica de negar uma existência estática, e mudar (Kosic, 2002). Este é o papel da administração: conhecer seguidamente a essência organizativa, gestorial, do processo produtivo-distributivo social para transformá-lo; e

então debruçar-se novamente sobre aquele que terá, inevitavelmente, continuado em seu *devoir*.

Referências

- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro-São Paulo: Contraponto-Editora Unesp, 1996.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVII*. Trad. Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1996 (vol. 2: os jogos das trocas).
- CHANDLER, Alfred Dupont. *Ensaio para uma teoria histórica da grande empresa*. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CRISTALDO, Rômulo Carvalho & PEREIRA, Clara Marinho. A administração política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais, da organização produtiva do trabalho até a economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, out. 2008, pp. 71-93.
- CRISTALDO, Rômulo Carvalho. *Sobre o papel social do administrador (1 de 3): promotor da eficiência*. Salvador: 2008a. Disponível em: <<http://admcritica.wordpress.com/2008/11/21/sobre-o-papel-social-do-administrador-1-de-3/>>. Acesso em 26/2/2009.
- . *Sobre o papel social do administrador (2 de 3): o gestor do modo de produção*. Salvador: 2008b. Disponível em: <<http://admcritica.wordpress.com/2008/11/21/sobre-o-papel-social-do-administrador-2-de-3/>>. Acesso em 26/2/2009.
- . *Sobre o papel social do administrador (3 de 3): o cientista social*. Salvador: 2008c. Disponível em: <<http://admcritica.wordpress.com/2008/11/21/sobre-o-papel-social-do-administrador-3-de-3/>>. Acesso em 26/2/2009.
- DENIS, Henri. *História do pensamento econômico*. Trad. António Borges Coelho. Lisboa: Livros Horizonte, 1982.
- FREUD, Sigmund. *O mal-estar na civilização*. Trad. José Octávio de Aguiar Abreu. S. Paulo: Abril Cultural, 1978, pp. 129-94.
- HEILBRONER, Robert. *A história do pensamento econômico*. Trad. Therezinha M. Deutsch & Sylvio Deutsch. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- HOBBSBAWM, Eric J. *A era dos impérios: 1875-1914*. Trad. Sieni Maria Campos & Yolanda Steidel de Toledo. 7.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002a.
- . *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. Trad. Marcus Santarrita. 2.ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.
- HYMER, Stephen. *Empresas multinacionais: a internacionalização do capital*. Trad. Aloísio Teixeira. Rio de Janeiro: Graal, 1978.
- KAPLAN, Robert S. & David P. NORTON. *The Balanced Score Card: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

- KOSIC, Karel. *Dialética do concreto*. Trad. Célia Neves & Alderico Toríbio. 7.^a ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2002.
- MARGLIN, Stephen A. Origem e funções do parcelamento das tarefas. In: André GORZ. *Crítica da divisão do trabalho*. São Paulo: Martins Fontes, 2001, pp. 38-89.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia: tratado introdutório*. Trad. revista de Rômulo Almeida & Ottolmy Strauch. São Paulo: Nova Cultural, 1996, 2 vols. (Coleção Os Economistas).
- MARX, Karl. Classes sociais e bonapartismo. In: Octávio IANNI (org.). *Marx: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1988, pp. 110-24. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- . *O capital: crítica da economia política* (livro I). Trad. Reginaldo Sant'Anna. 23.^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, 2 vols.
- MOTTA, Fernando Prestes. *Teoria geral da administração: uma introdução*. 20. ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1996.
- PENROSE, Edith. *Teoria do crescimento da firma*. Trad. Tamás Szmrecsányi. Campinas: Unicamp, 2006.
- PINDYCK, Robert S. & Daniel L. RUBINFELD. *Microeconomia*. Trad. Eleutério Prado. 5.^a ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacarú, 2003.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico: diretrizes para o trabalho didático-científico na universidade*. 2.^a ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1976.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Os Economistas), 2 vols.
- TAYLOR, Frederick W. *Princípios de administração científica*. Trad. Arlindo Vieira Ramos. 8.^a ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- WALRAS, Leon. *Compêndio dos elementos de economia política pura*. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Coleção Os Economistas).

Resumo

Este ensaio pretende trazer à tona o tópico sobre o papel do administrador na sociedade, e a função da administração no tocante a sua práxis e no que diz respeito à sua função como ciência. O intuito principal é demonstrar: (1) como o administrador profissional, em seu labor diário, transcende o mero alvo de aperfeiçoar processos organizacionais; e (2) como esta ciência que tem por objeto a gestão, a administração, não é um mero conjunto de ferramentas superficiais para servir a interesses particulares, mas sim um fecundo campo de saber cuja principal preocupação é um processo social responsável pela coerência lógica das relações humanas em torno de algum objetivo.

Palavras-chave: O trabalho do administrador. Administração política. Administração profissional.

Abstract

This essay aims to bring light to the topic on the function of administrator in society, and it's function as praxis and as a science. The main purpose is to demonstrate: (1) as a professional administrator in his daily work, transcends the mere target of improving organizational processes, and (2) as the science which is subject to management, the administration is not merely a set surface of tools to serve private interests, but a fertile field of knowledge whose main concern is a social process responsible for give logical consistency of organize human relations for some objective.

Keywords: Manager's labor. Politics Administration. Professional administration.

BRASIL: É POSSÍVEL UMA RECONSTRUÇÃO DO ESTADO PARA O DESENVOLVIMENTO¹

WILSON CANO²

REPRODUZO, NESTA INTRODUÇÃO DESTE ARTIGO, a hipótese que usei em outro texto sobre o processo de industrialização na América Latina, que se dá entre 1929 e 1979, a qual sofreu forte inflexão a partir do final desse período.³

Ela se resume em que, por várias circunstâncias históricas, pudemos e quisemos explorar mais corajosa e inteligentemente a soberania nacional resultante das brechas e contradições externas de quase todo esse período: a Grande Depressão entre 1929 e 1937; a Segunda Guerra Mundial; o surgimento de uma bipolaridade, com a expansão da ex-URSS; o esforço dos EUA para reconstruir o Japão e a Alemanha; a Guerra Fria; a desaceleração da economia dos EUA nas décadas de 1960 e 1970 e os *Golden Years* da expansão da Europa e do Japão.

Mas é bom lembrar que a excepcionalidade do período 1929-1979 não significa que estávamos trilhando o almejado caminho do desenvolvimento econômico, que nos pudesse levar, algum dia, a atingir o padrão de vida dos países desenvolvidos. Furtado já havia esclarecido esta questão, pelo menos desde 1974, em seu clássico *O Mito do Desenvolvimento*. Tentávamos, desde os anos trinta, isto sim, alterar nosso padrão de crescimento via industrialização, como sabiamente teorizou a Cepal ao final da década de 1940.

¹ Este texto foi encomendado e publicado pela *Revista do Serviço Público*, Edição Especial, Escola Nacional de Administração Pública — Enap, ISSN 0034/9240, pp. 59-69, Brasília, 2007.

² Professor-titular do Instituto de Economia da Unicamp. Texto a ser publicado na *Rev. de Administração Pública*, Ministério do Planejamento, 2007.

³ O texto está no capítulo I de meu livro *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, São Paulo, 2000.

Contudo, a hipótese também significa, infelizmente, que, após 1979, “os tempos são outros”, com muito menos brechas, menos coragem e menos vontade política para um enfrentamento internacional responsável e cooperativo. Ou seja, após 1979, os EUA, secundados pelos demais imperialismos, retomaram as ações mediante as quais nos impuseram o chamado “Consenso de Washington”, centrado pela dominação da finança internacional. Isso reduziu, fortemente, nossa soberania nacional e impôs-nos — com a aceitação de nossas elites — uma verdadeira ressurreição liberal-conservadora, nossa velha conhecida. Hoje, porém, vestida de “nova” roupagem, a da (falsa) “ida ao primeiro mundo”.

Para o Brasil, o período 1929-1933 representa a ruptura com um passado político liberal e, principalmente, uma radical mudança do processo de acumulação de capital, ou a mudança do *Centro Dinâmico da Economia Nacional*, como disse C. Furtado, com o que a determinação da renda e do emprego, antes comandada pelas exportações, passava a sê-lo pelo investimento autônomo.⁴

A “Crise de 1929” atingiu, duramente, a América Latina e sua economia primário-exportadora e, com mais intensidade, os países mineiros e Cuba, então dominada, de fato, pelos Estados Unidos. A maioria dos demais países sofreu fortes pressões, sobretudo dos EUA e da Inglaterra, com a imposição de “acordos” draconianos e elevações tarifárias sobre nossas exportações. A todos atingiu a forte redução da capacidade de importar, a exaustão das reservas e o drástico constrangimento das finanças públicas, o que impediu, de fato, a continuidade de condução de uma política econômica liberal.

Contudo, a reação e enfrentamento à crise não foi uniforme.⁵ Venezuela, Equador e América Central mantiveram-se, durante alguns anos, mergulhados na crise, mas aguardando a “volta aos dias de glória” do liberalismo. Brasil, Argentina, México e Chile constituíram o grupo de países que tomaram essa atitude mais rápida, com a substituição de governos liberais, via processos revolucionários ou eletivos, e promovendo, rapidamente, ousadas alterações na política econômica e na forma de intervenção econômica do Estado Nacional.

⁴ Conf. seu clássico *Formação econômica no Brasil*. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961; especialmente os capítulos 30-32.

⁵ Ver a respeito D. Seers. *Inflación y crecimiento: Resumen de la experiencia en América Latina*. Cepal, Boletín Económico de América Latina, vol. VII, n.º 1, Santiago, 2/1962.

O Brasil foi um precursor nessa tarefa. Ela nos exigiu não só uma rápida e efetiva política estatal de defesa da renda e do emprego, mas também a construção de uma política de industrialização, única rota para atenuarmos as incertezas e as crises geradas pelo velho “primário-exportador” e que nos possibilitaria ingressar em formas econômicas urbanas mais modernas e progressistas.⁶ Exigiu, acima de tudo, uma firme vontade política e a ousadia de utilizar o que tínhamos de soberania nacional.

Para tanto, precisávamos construir um novo Estado e redesenhar o painel da política econômica com os instrumentos necessários para aquele mister, entre os quais, a moratória da dívida externa, sempre que necessária, o controle (e a desvalorização) do câmbio, uma nova política de comércio exterior, de crédito, de juros e tributária, além da organização de normas para reger os contratos e o mercado de trabalho e uma mais avançada legislação política, social e trabalhista.⁷

A reconstrução do Estado exigiu também a reformulação ou a criação de inúmeros órgãos: — uns, de caráter mais geral, como o Conselho Técnico de Economia e Finanças, o Conselho Federal de Comércio Exterior, o famoso Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, a Comissão de Planejamento Econômico, a Superintendência da Moeda e do Crédito, em 1945, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952; — vários outros, de caráter mais específico, como a Comissão de Financiamento da Produção, vários Departamentos, Comissões ou Conselhos de âmbito setorial (café, açúcar e álcool, sal, pinho, mate, cacau, petróleo, minerais etc.).

Além disso, o Estado teve, ainda, que formar equipes técnicas para dar conta desse empreendimento vultoso. Construiu, assim, uma grande e competente burocracia que administrou o planejamento e a execução dos principais projetos de desenvolvimento.

Entre 1930 e 1945, com Vargas, pudemos, assim, avançar a industrialização, graças à inequívoca condução de uma política nacional de desenvolvimento. Entre 1946 e 1950, com Dutra, sofremos uma curta ameaça

⁶ Sobre a política de defesa ver W. Cano. Crise de 1929, soberania na política econômica e industrialização. In: W. Cano. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

⁷ Sobre o tema, embora exista ampla bibliografia, restrinjo-me a algumas, algumas das quais, por sua vez, contemplam bibliografias detalhadas. Ver, em especial: E. Diniz. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil, 1930-45*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, e S. Draibe. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

de um retorno ao liberalismo, o qual, contudo, em face de nosso velho conhecido e recorrente problema cambial, não teve o fôlego suficiente para anular o muito que avançáramos. Mesmo assim, continuamos o caminho desenvolvimentista.

O retorno de Vargas (1950-1954) deu mais clareza em seus propósitos nacionalistas e industrializantes. A despeito do período em grande parte conflituoso com as forças reacionárias do país, avançamos ainda mais na consolidação da implantação da indústria leve e do preparo da marcha rumo à indústria pesada. Cerceado pela direita, Vargas suicida-se em 1954, e seu gesto, tendo tido forte impacto político sobre as massas populares, certamente conseguiu adiar (para 1964) o golpe tão almejado pela direita.

Durante todo esse processo, o Estado teve não apenas de cumprir com as tarefas acima assinaladas, mas também com a de criar empresários nacionais. Isso era matéria escassa, pelo menos para os setores modernos que se pretendiam implantar. Mais ainda, dada a debilidade do capital nacional e o pouco interesse do capital estrangeiro em nosso desenvolvimento, o Estado teve de assumir, também, a função primordial de *produtor* de bens e serviços fundamentais a esse processo: energia, transportes, comunicações, educação, siderurgia, petróleo, mineração etc.

Com JK, entre 1956 e 1960, e com uma situação internacional favorável à emigração do capital forâneo para a periferia mundial, pudemos implantar a primeira fase de nossa indústria pesada e a de bens de consumo durável. As três décadas decorridas exigiram novas adaptações do Estado, da estrutura tributária, do financiamento e da política econômica, que, em que pese alguns conflitos políticos, conseguiu avançar esse processo.⁸

Tudo isso se fez, ainda com uma carga tributária nacional pequena, que havia saltado de cerca de 12% do PIB, na década de 1920, para 15%, na de 1940, e 18%, na de 1960. Da estreiteza dessa capacidade fiscal e da debilidade de nosso balanço de pagamentos resultariam maiores pressões inflacionárias ao final do período. A indústria de transformação, entre 1928 e 1962, cresceu à taxa média anual de 7%, seu peso no PIB passou de 12,5% para 26% e, em sua estrutura produtiva, os bens de produção já perfaziam cerca de 40%.

Os conhecidos fatos que transcorrem, entre 1958 e 1964, como a crescente participação e manifestação popular em prol das Reformas de

⁸Para esse período ver C. Lessa. *Quinze anos de política econômica*. Campinas: Univ. Estadual de Campinas, 1975 (Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas).

Base, a desaceleração do crescimento econômico e o aumento da inflação, reacenderam o reacionarismo no país. O curto governo de Jânio Quadros foi o estopim para a crise política, a suspensão temporária do Presidencialismo e a precipitação do golpe contra o governo Goulart, em abril de 1964.

O regime militar, politicamente apoiado nas elites reacionárias e conservadoras e no governo dos EUA, fez as reformas necessárias. Não, contudo, para atender aos objetivos sociais e políticos almejados pela reivindicação popular, mas, tão-somente, para desatar as amarras do capital público e, notadamente, do privado. Deu muito ao capital; e muito pouco ao trabalho, retirando-lhe até mesmo direitos trabalhistas conquistados na Era Vargas.

As reformas ampliaram a fiscalidade do Estado, passando a carga tributária a 25% do PIB e introduzindo a correção monetária nos títulos da dívida pública, o que permitiu forte alargamento do gasto público. Com isso, o investimento público (governo mais empresas públicas) cresceu, perfazendo cerca de 60% da formação de capital fixo, passando esta a 25% do PIB.

As reformas também causaram profundas modificações no mercado de capitais, dando-lhe maior organicidade e expandindo o mercado financeiro, com a criação do Banco Central e de novas instituições públicas e privadas. Ainda, fez-se uma reforma administrativa e criaram-se novos dispositivos para incentivar exportações e dinamizar e modernizar a agricultura de exportação. Contida a inflação e implantadas as reformas, a economia pôde sair da crise e encetar um novo período de elevado crescimento, entre 1967 e 1974, que ficou conhecido como o "milagre brasileiro".⁹

A despeito do discurso tecnocrático do golpismo, de que o sistema deveria conter a expansão do Estado na economia, nunca houve expansão tão grande de governo e de empresas estatais como a havida no período que se estende de 1965 a 1980.

Entre 1967 e 1980, o crescimento econômico acelerou, ainda mais, com a indústria de transformação, crescendo à média anual de 9,8% e aumentando sua participação no PIB para 31%, e os bens de produção já perfaziam cerca de 50% de seu valor adicionado. A pauta de exportações

⁹Sobre as modificações do papel do Estado e sua participação na economia, ver L. Martins. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985 e W. Baer, I. Kerstenetzky & A. V. Villlela. *As modificações do papel do Estado na economia brasileira*. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro: Ipea, 12/1973.

já se diversificara, com a inclusão de vários produtos manufaturados, cuja participação na pauta saltou de 6%, em 1964, para 45%, em 1980.

Contudo, o regime militar, no afã de se perpetuar no poder, tentara transformar a economia do país em uma das maiores do mundo — o projeto *Brasil Potência* — e, para isso, abusou do endividamento externo e descuidou do desequilíbrio do balanço de pagamentos, o que nos traria perversas consequências, a partir de 1980.

Nesse mesmo momento (fim de 1979), as pressões das grandes potências sobre os EUA, para que estes debelassem sua inflação e cuidassem de seu enorme desequilíbrio fiscal e comercial, resultaram em violenta retaliação daquele país, com a brusca e forte alteração de sua política fiscal, elevando a taxa de juros, entre 1979 e 1981, de 7% para 21%.

Com essa atitude aparentemente paradoxal, pois eles eram os maiores devedores do planeta, causaram a quebra financeira dos Estados nacionais de todos os países endividados, que eram os subdesenvolvidos e alguns países socialistas. Ao mesmo tempo, ampliaram, ainda mais, seus déficits e, graças à elevação dos juros, praticamente obrigaram os demais países desenvolvidos a financiá-los, carreando para os EUA enormes fluxos de capital.

Com isso, o dólar voltou a valorizar-se, a economia dos EUA a crescer e o país a recuperar sua hegemonia, antes aparentemente enfraquecida. A valorização do dólar causou desvalorização das demais moedas, aumentando-lhes a competitividade internacional de seus bens e serviços no mercado norte americano.

A política econômica proposta e imposta pelo FMI aos países devedores foi o clássico e ortodoxo ajuste monetário do balanço de pagamentos, consistindo suas principais medidas em cortes do gasto público, estrangimento salarial, da moeda e do crédito, e câmbio desvalorizado.

Os resultados não se fizeram esperar: recessão, baixo crescimento da renda, do consumo e do emprego, corte de importações, queda do investimento público e privado e elevação dos juros, que contiveram a demanda interna e estimularam fortemente as exportações, nas quais, a partir de 1985, os manufaturados já pesavam 55%. Mas o forte aumento de nossas exportações para aquele mercado foi insuficiente sequer para pagar os juros da dívida, com o que nosso saldo devedor cresceu vertiginosamente.

Como ensina a boa teoria, o ajuste não funcionou. O desequilíbrio externo e a inflação aumentaram, a despeito de vários planos de estabilização então aplicados. Acumulamos baixo crescimento do PIB e do emprego e gran-

de atraso tecnológico, justamente quando o mundo se reestruturava com a revolução microeletrônica. A taxa de investimento despencou para cerca de 17% e a indústria de transformação cresceu, entre 1980 e 1989, à medíocre taxa média anual de 0,9%, caindo sua participação, no PIB, para 26%.

O debilitamento fiscal e financeiro do Estado — que reduziu a carga tributária a 23% — e a alta inflação causaram o abandono da tarefa de pensar e programar o país a longo prazo. Passou a predominar o “curtoprazismo e o conjunturalismo”, com a política econômica tornando-se refém do ajuste do FMI. Com isso iniciou-se, também, o desbaratamento da burocracia técnica desenvolvimentista.

Mas os maus resultados não se limitaram a isso. O regime descuidou do saneamento básico, do planejamento urbano, do déficit habitacional, da saúde pública e da educação, a qual sofreu forte privatização e desqualificação, no período, da qual nos ressentimos até hoje. Dada sua necessidade de cooptar civis, para tentar manter o poder, disso resultou uma proliferação do fenômeno da corrupção, que passou a permear vários canais da sociedade, além de forte corrosão na ação e no trato da política.

De bom, tivemos a agonia do regime militar e sua transição, em 1985. E, graças a uma crescente participação política e conscientização, em 1988, uma nova Lei Magna — a Constituição Cidadã —, que ampliava os direitos políticos e sociais da população.

A longa e complexa crise financeira e o esgotamento do padrão de acumulação da Segunda Revolução Industrial aumentaram, ainda mais, a concorrência, o risco e a incerteza para o capital privado. Em face disso, os países desenvolvidos formaram os Grandes Blocos (EUA-Canadá, UE e Japão-Sudeste Asiático), estimulando grandes fluxos de capitais “Norte-Norte” (Estados Unidos/Japão/MCE), durante a década de 1980, mantendo, ainda em altos níveis, os fluxos para a Coreia e Sudeste Asiático. Com isso, disseminaram, no mundo, um novo neologismo — a globalização dos mercados — vendendo a ideia de que o “paraíso seria para todos”. Entretanto, os fluxos para a África, América Latina e parte da Ásia, praticamente cessaram, aumentando a situação já crítica destas áreas.

O discurso político da abertura e da “globalização” resultou também na Rodada Uruguai e, depois, na OMC, em mais um engodo aos países subdesenvolvidos, dado que fizemos várias concessões comerciais sobre bens e serviços aos desenvolvidos, ao passo que a expansão prometida de nossas exportações foi menos que proporcional.

As pressões que os Estados Unidos fizeram à América Latina, para integrar-se no projeto da Associação de Livre Comércio das Américas (Alca) foi mais uma demonstração de suas reais intenções sobre a região. A “nova” crise do México (1995) mostrou a armadilha em que este caiu, ao ingressar no Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (*North American Free Trade Agreement* — Nafta). Os “estouros” brasileiro e argentino desnudaram ainda mais essa realidade. A miragem de um Mercado Comum para países do Cone Sul (o Mercosul) é outra “construção na areia”, em face das enormes diferenças estruturais entre seus países membros, à instabilidade macroeconômica e aos percalços neoliberais de suas políticas econômicas. Adicionem-se a isso alguns dos efeitos perniciosos da Terceira Revolução Industrial sobre os países subdesenvolvidos: automatização de máquinas e sucata de antigas, alto desemprego, desindustrialização e substituição de insumos nacionais por importados. A reestruturação espúria que tem sido feita nesses países e os “milagrosos remédios” impostos pelas instituições internacionais repetem, exaustivamente, a miragem da cura da estagnação, da instabilidade e da incerteza.

As Reformas Neoliberais foram impostas à América Latina, já a partir de 1987 — afora os precoces e sangrentos intentos na Argentina, Chile e Uruguai, entre 1973 e 1975; e o Brasil, nesse sentido, foi retardatário, instaurando-as a partir de 1990. O ajuste delas decorrente debilitou, ainda mais, fiscal e financeiramente, a maioria dos Estados nacionais, duplicando o endividamento externo, e “justificando”, por isso, a “necessidade” de ajustes patrimoniais em favor do setor privado.

A ideologia por um “Estado Mínimo” respaldou, também, as políticas de descentralização, que tentaram transferir atribuições e recursos do poder central aos poderes locais, contendo, ainda mais, o papel do Estado nacional. Assim, o receituário neoliberal implicou a submissão consentida dos países subdesenvolvidos à Nova Ordem, conforme os preceitos contidos no chamado Consenso de Washington, com o que abdicamos de nossa soberania nacional, no desenho, implementação e manejo da política econômica.¹⁰

Esse receituário está assentado para atender, primordialmente, aos interesses da Finança Internacional, decorrente da crise internacional, que subordinou ao financeiro todas as outras formas de capital, impondo a

¹⁰Para uma análise dessas reformas e de seus efeitos na América Latina e Brasil, ver Cano (2000).

quebra da soberania nacional de nossos países, para liberar seu movimento internacional na busca incessante da valorização. Para isso, ressuscitou o liberalismo, preconizando reformas neoliberais que contemplam, fundamentalmente: desregulamentação dos fluxos internacionais de capital, fim dos monopólios públicos, privatização, abertura comercial, previdência social e “flexibilização” das relações de trabalho.

Dado que as grandes empresas transnacionais (ETs), na década de 1980, já haviam feito sua reestruturação produtiva e comercial em suas bases nos países desenvolvidos, o receituário, também, foi peça-chave para que elas, na década de 1990, se reestruturassem em suas bases nos subdesenvolvidos.

As novas políticas de estabilização, diferentes das anteriores, desempenharam papel estratégico para o funcionamento do novo ajuste. No Brasil, implantada entre fins de 1993 e junho de 1994, a política de estabilização (Plano Real) teve como *lastro* uma elevada valorização da moeda nacional ante o dólar e um ciclópico crescimento da dívida pública interna, inflada por elevados juros reais. A valorização cambial e a abertura comercial resultaram em forte diminuição dos custos dos importados, debilitando as exportações, gerando grandes déficits comerciais e de serviços e contenção da inflação.

A política de estabilização e as reformas constituem um todo articulado para permitir a plena funcionalidade do modelo:

i) ampla liberdade ao capital (estrangeiro ou nacional) financeiro para obter elevados ganhos setoriais e regionais, pelo baixo valor dos ativos públicos e privados adquiridos, pela especulação bursátil e da dívida pública; tarifas públicas mais elevadas após a privatização, e pela maior remessa de lucros e de juros. A “justificativa” foi a de que, com isso, o capital externo não só financiaria nosso “passageiro” desequilíbrio externo como a retomada do nosso desenvolvimento;

ii) a reforma do sistema financeiro nacional, necessária para compatibilizar a velocidade exigida pelos novos fluxos externos e pela diversificação que então se operaria nos mercados financeiros;

iii) a abertura comercial e de serviços, via forte redução tarifária e não tarifária e valorização cambial, que sancionou enxurradas de importações e gastos internacionais, e enfraqueceu, ainda mais, o capital nacional, dada nossa menor capacidade de concorrer em igualdade com o capital internacional;

iv) flexibilização das relações trabalho-capital, para diminuir, ainda mais, o já baixo custo do trabalho, adequar contratos ao novo *timing* da tecnologia e debilitar as estruturas sindicais;

v) as reformas previdenciárias, para criar mais um importante flanco de mercado para o capital financeiro e abrir maior espaço no orçamento público para os juros das dívidas públicas interna e externa;

vi) a reforma do Estado, para dismantelar suas estruturas, diminuir seu tamanho e sua ação, eliminar órgãos públicos, reduzir salários reais dos funcionários, privatizar ativos públicos, dismantelar os sistemas de planejamento e de regulamentação;

vii) os Estados subnacionais (governos estaduais e prefeituras), que também estavam com sua fiscalidade debilitada e fortemente endividados, foram obrigados a negociar suas dívidas com o governo federal, comprometendo por trinta anos parte de suas receitas com o pagamento compulsório de amortizações e juros. Alguns conseguiram, mediante duros cortes em gastos correntes e investimentos, "sanear" suas finanças. Contudo, a maioria não usou essa nova situação para políticas sociais, e sim para conceder subsídios de várias modalidades ao setor privado, ampliando, assim, a Guerra Fiscal.

Com as medidas do Plano Real, a inflação foi contida em níveis baixos, mas à custa de elevado crescimento das dívidas externa e interna e de forte perturbação da produção nacional. Assim, para manter alto fluxo de importações e de outros gastos externos, que aumentam, aceleradamente, à medida que o PIB cresce, há necessidade de altos, de crescentes e de persistentes fluxos de capital estrangeiro, forte endividamento externo e interno, contaminando as contas públicas, uma vez que a taxa de juros tem de ser muito alta e seu montante crescente. "Torramos", entre 1990 e 2003, nada menos do que US\$185 bilhões, em saldos negativos de transações correntes. O que fez nossa dívida externa saltar de US\$123 bilhões para US\$235 bilhões, e nosso passivo externo subisse para cerca de US\$400 bilhões.

Qualquer movimento internacional que sensibilize a finança internacional ou a deterioração visível do balanço de pagamentos e das contas públicas provoca um freio na entrada de capital, uma crise cambial e uma recessão. Com isso, o câmbio se desvaloriza, as importações são, em parte, contidas, e as exportações estimuladas. Porém, a taxa de crescimento do PIB cai, só retomando níveis mais altos, quando a "festa" de gastos internacionais pode reiniciar-se.

O investimento não retoma os níveis (altos) anteriores: *i*) o público, porque não há nem política de desenvolvimento, nem, muito menos, recursos, haja vista que o montante dos juros se agigantou no orçamento público; *ii*) o privado, dada a incerteza do movimento da economia e os elevados juros internos. Assim, o crescimento é ciclotímico, resultando numa taxa média anual tão medíocre quanto a observada na década anterior. Por exemplo, nos dezoito anos do período 1988-2006, somente em quatro deles o PIB teve taxas acima de 4%; negativas em dois, e menores que 2% em seis.¹¹

Após a crise cambial de 1999 e a “ressaca” que se estende até 2003, o quadro só não piorou, ainda mais, dado o grande incremento na liquidez internacional e a forte expansão das importações mundiais, estimuladas pelo “efeito China”, que permitiram crescimento um pouco maior, no último triênio. Ainda assim, cabe lembrar que a taxa de inversão, embora tenha subido um pouco, situa-se em torno de 19%; que o montante de juros no orçamento público, que tem girado em torno de 7% do PIB, só é adimplente graças ao brutal aumento da carga tributária, que, dos 28%, de 1990, saltou para cerca de 35% do PIB; o crescimento médio anual da indústria de transformação, entre 1989 e 2006, foi de medíocres 1,8%, caindo sua participação, no PIB, para cerca de 20%, num inequívoco processo de *desindustrialização*.

Mas as exportações, agora, ainda mais estimuladas pelo “efeito China”, põem a nu nossa desindustrialização, mostrando que a participação dos produtos básicos e a dos manufaturados que, em 2000, atingiram, respectivamente, 23% e 59%, regrediu, em 2006-2007, para cerca de 30% e 53%. Por outro lado, entre os produtos industrializados exportados a expansão de seu valor se deu naqueles de menor valor agregado por produto e de menores níveis de intensidade tecnológica.¹²

A Constituição Cidadã de 1988 foi desfigurada, ao longo desses últimos anos, com várias emendas que abriram os monopólios públicos. Por meio de artifícios legais, recentralizaram, no governo federal, a fiscalidade que havia sido descentralizada para os governos subnacionais; retiraram direitos previdenciários; concederam reeleição a cargos do Poder Executivo; e desobstruíram alguns entraves ao livre ingresso e saída do capital forâneo, coisa que uma nação digna desse nome decente precisa manter.

¹¹ É bom lembrar que as taxas médias mais altas do período 2004-2006 se devem, substancialmente, ao excepcional comportamento das exportações, estimuladas pelo “efeito China”.

¹² Ver a respeito, Carta do Iedi n.º 272, de 16/8/2007 em <www.iedi.org.br>.

Para “aperfeiçoar” o ataque ao Estado Nacional, o receituário neoliberal recomendou a criação de Agências Reguladoras em substituição ao papel conferido pela Constituição ao Poder Executivo. Foram criadas várias: nos campos do petróleo, da energia, das telecomunicações, da água, da aviação comercial e outras. O pretexto de melhor regulamentar esses setores — principalmente os privatizados e privatizáveis — encobriu o óbvio ululante: são órgãos com mandato de diretorias concedidos pelo Congresso, dificilmente removíveis e que, na verdade, servem de anteparo entre o público e o privado. Têm servido, basicamente, para assegurar um caminho mais suave e profícuo ao lucro privado do que atender à fiscalização do setor público. Os escândalos atuais sobre recentes desastres e fatos de corrupção na aviação comercial, logros aos consumidores, tarifas escorchantes, já são mais do que suficientes para demonstrar o erro de suas criações e a necessidade de extingui-las.

Finalizo este pequeno artigo, em agosto de 2007, quando um novo vento perturbador começa a sacudir os mercados financeiros do mundo todo. Será apenas mais uma nova, passageira e “administrável” crise; uma repetição das de 1995, 1997, 1998 e 2001. Ou uma de proporções mais graves e duradouras?¹³

A História sempre nos pode ser útil. Não para reproduzi-la. Mas para repensar suas lições. Não esqueçamos que, em 1929, éramos uma economia primário-exportadora, também tínhamos elites conservadoras, e nosso Estado tinha uma estrutura absolutamente inadequada para um projeto de industrialização. A crise superou tudo isso, com a Revolução de 1930, o Estado Nacional se confirmou, estruturou em uma corajosa política nacional de desenvolvimento.

É preciso, pois, repensar a questão nacional. Não repito como uma simples volta ao passado. Mas com novos caminhos possíveis para dar continuidade a nosso processo histórico social e transformação progressista da economia e da sociedade nacionais. E, repetindo Furtado, preservar e incentivar a cultura e a criatividade nacionais, tão necessárias a esse mister. Mas, para isso, será fundamental a reconstrução do Estado Nacional.

¹³ Neste início de 2009, podemos ver que é profunda, grave e duradoura.

Resumo

Este artigo analisa o processo histórico da constituição e desenvolvimento do capitalismo brasileiro, em dois tempos. No primeiro, iniciado a partir dos anos 1930 e “finalizado” em 1979, estrutura-se o Estado Nacional e de forma corajosa e inteligente, aproveitando-se das brechas e contradições externas, são construídas as bases de uma economia capitalista industrializada — tendo o Estado a liderança desse projeto. O segundo, iniciado em 1980, analisa como a estruturação de um desenvolvimento econômico e social — que não se completa, porquanto apenas fincou as bases da industrialização — está sendo desconstruída em favor de uma política de decisões centralizadas no mercado e articuladas com a economia mundo — dita globalizada. Em conclusão, o texto conclama pelo restabelecimento das perspectivas no Estado para retomar o projeto de desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico; Estado nacional.

Abstract

This article examines the historical process of formation and development of Brazilian capitalism, in two time. In the first, started from the 30s and “finalized” in 1979, the structure is the National State and courageous and intelligent way is taking advantage of loopholes and contradictions outside, are built the foundations of a capitalist industrial economy — and the State the leadership of this project. The second, begun in 1980, analyzes how the structuring of a social and economic development — not only for how complete fixed the basis of industrialization — is being deconstructed in favor of a policy of centralized decisions in the market and articulated with the world economy — said global. In conclusion, the text calls for the restoration of the prospects in the state to resume the project of national development.

Keywords: Economic development, Nation state.

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA VERSUS ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL: ANALISANDO O CAMPO DE CONHECIMENTO DO ENSINO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO

*ALINE CRAIDE*¹

*ANA RITA SILVA SACRAMENTO*²

*DENISE DE ANDRADE RIBEIRO*³

*LINDOMAR PINTO DA SILVA*⁴

AS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS e as transformações ocorridas na sociedade, especialmente a partir da Revolução Industrial, momento no qual o capitalismo torna-se modo de produção hegemônico, têm exercido forte influência no dia-a-dia das organizações e, conseqüentemente, em seus processos de gestão. Observa-se, a partir de Santos (2004), que a flexibilidade no ato de gerir, a fim de atender aos interesses e necessidades desse modo de produção em seus diferentes momentos históricos, não se restringiu às organizações privadas, uma vez que a concepção de gestão das relações sociais de produção adotada pelos Estados também se coadunaram a tal objetivo. Neste cenário, e conforme pode ser constatado na literatura pesquisada, espera-se que o ensino de Administração possua a capacidade de preparar os gestores, não apenas para lidar com a realidade que se apresenta, mas também para transformá-la. Verifica-se, porém, que o ensino de Administração praticado no Brasil, até os dias de hoje, tem servido mais

¹ Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutoranda em Administração pelo NPGA-UFBA. Professora assistente do Curso de Administração da Universidade Federal da Bahia, Icads, Barreiras.

² Mestre em Administração pelo NPGA-UFBA. Doutoranda em Administração pelo NPGA-UFBA. Coordenadora e docente do Curso de Administração da Faculdade Anísio Teixeira.

³ Mestre em Administração pela Coppead-UFRJ. Doutoranda em Administração pelo NPGA-UFBA. Bolsista CNPq.

⁴ Mestre em Administração pela Universidade Salvador-Unifacs. Doutorando em Administração pelo NPGA-UFBA. Auditor fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Docente da Faculdade Anísio Teixeira.

como um instrumento de consolidação dos modelos importados e de caráter eminentemente instrumental e funcionalista, comuns no final dos anos 1950 e começo dos 1960, momento no qual se introduz, no país, a partir de convênios firmados com os Estados Unidos, o ensino formal de graduação na área. A opção por esta perspectiva se dá em detrimento daquela que possibilita a implantação de um modelo que forme gestores capazes de atuar como efetivos transformadores da realidade social, na qual estão inseridos.

Nesse sentido, acredita-se que se torna muito rica a discussão introduzida por Santos (2004), no que se refere às diferenças existentes entre a Administração Política e a Administração Profissional. A Administração Política, na sua essência, pode ser conceituada como “a ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação (sob o comando do Estado com o poder político e econômico)” (Santos, 2004, p. 44). Em contrapartida, a Administração Profissional é composta, de acordo com o mesmo autor, por atividades responsáveis por todas as etapas de operacionalização do citado projeto nação, visto aqui como o resultado do somatório entre políticas públicas e planejamento. Percebe-se assim, a existência de reciprocidade da segunda em relação à primeira, na medida em que a Administração Política se preocupa com questões de caráter amplo, sendo vista como a macrofundamentação da Administração em relação à concepção de um dado projeto nação, ao passo que a Administração Profissional é dotada de uma perspectiva micro e ferramental, bastante útil na implementação desse projeto.

Dessa forma, à Administração Profissional caberia coordenar atividades durante o cumprimento deste projeto de nação. Assim, a partir das afirmações de Santos (2004), pode-se dizer que a relação entre a Administração Profissional e a Administração Política deve ser debatida e estudada afincadamente, também no período em que se formam os futuros administradores profissionais, ou seja, durante o seu processo de graduação. Mais que isso, considera-se importante que o curso superior em Administração disponha de uma estrutura curricular capaz de preparar o egresso para a complexidade envolvida nessa relação. A indagação consiste justamente no fato de existir, ou não, por parte das Instituições de Ensino Superior no Brasil e da legislação vigente, uma preocupação maior nesse sentido.

Portanto, diante das inquietações, até aqui expostas, este trabalho busca responder à seguinte questão: *Como se caracteriza a relação entre Administração Política e Profissional, no ensino superior de Administração?*

Em relação aos objetivos do trabalho, eles estão divididos em geral e específicos. No que concerne ao objetivo geral, busca-se conhecer como se caracteriza a relação entre Administração Política e Profissional, no ensino superior de Administração. Especificamente, pretende-se verificar se na concepção pedagógica do curso de Administração, a partir de uma análise prévia da legislação vigente (Lei de Diretrizes e Bases, instituída em 1996 e Resolução n.º 4, que institui as diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração), tal relação está contemplada; em seguida, a partir da análise de estruturas curriculares de duas Instituições de Ensino Superior (IES), verifica-se como se relacionam a Administração Política e a Profissional, na oferta do ensino de Administração.

A escolha das IES se deu em função da acessibilidade, bem como da representatividade e porte de cada uma delas em relação à região em que estão localizadas. Não se pode desprezar, também, o fato de o município de Feira de Santana ser o segundo maior do estado da Bahia e Lauro de Freitas a segunda cidade da RMS, constituindo-se, ambas, em polos econômicos de desenvolvimento, com a presença de grande número de empresas com atuação em setores distintos.

Acredita-se que este trabalho é relevante tendo em vista o interesse que estudos relativos às estruturas curriculares têm despertado, ao longo dos últimos anos, tanto na comunidade acadêmica, quanto na própria área federal, especialmente quanto às modificações legais implantadas, após a LDB, de 1996, sob o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso. O interesse se estende à área de pesquisa, o que pode ser verificado pela quantidade cada vez mais expressiva de trabalhos sobre análise de currículos submetidos ao Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (Enanpad), nos anos de 2005, 2006 e 2007, bem como com a criação do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa em Administração (EnEPQ), que teve sua primeira edição em novembro de 2007. Nesses encontros, trabalhos que propõem a formação de um administrador com um perfil mais crítico e menos ferramental têm também assumido um grau crescente de importância. Além disso, torna-se importante na medida em que busca verificar como as estruturas curriculares contemplam disciplinas que relacionem a Administração Política e a Profissional na oferta do ensino de Administração, uma vez que a formação de profissionais com essa visão é indispensável para coordenar atividades durante cumprimento deste projeto de pesquisa.

Sendo assim, primeiramente são apresentados alguns conceitos e referenciais que norteiam a Administração Política; após discorre-se sobre os currículos utilizados no ensino de Administração para em seguida apresentar uma análise da legislação educacional à luz dos conceitos da Administração Política. Na sequência, são expostos os estudos de caso realizados e, por fim, são traçadas as considerações finais deste trabalho.

A Administração Política

Discorrer sobre Administração Política e suas conceituações é uma árdua tarefa, uma vez que não há na literatura um consenso sobre sua definição. Além disso, são poucos os autores que debruçam esforços para aprimorar este conceito e discuti-lo em profundidade. Todavia, antes de adentrar na discussão do conceito de Administração Política propriamente dito, faz-se mister abordar algumas questões relativas ao papel político do administrador. Para tanto, acredita-se ser indispensável resgatar algumas ideias contidas no texto Política e Administração escrito por João Ubaldo Ribeiro, no ano de 1968, e posteriormente publicado na revista *Organizações & Sociedade* no ano de 2006.

Assim, ao falar acerca dessas questões, Ribeiro (2006) afirma que não tem como se conceber uma sociedade apolítica, pois a atividade política é imanente à existência humana. Além disso, conforme o autor, não há a possibilidade de haver critérios rígidos e imutáveis para a distinção entre o político e o não-político devido ao fato de o homem viver num contexto político e somente ser é inteligível nesse contexto. Ocorre que quando é retirada do ser humano a condição de escolha, acaba-se tolhendo suas perspectivas para a tomada das opções criadas por ele mesmo (Ribeiro, 2006). Essa questão é corroborada pela seguinte afirmação:

O homem que, principalmente devido à ausência de educação formal, se recusou ao desenvolvimento de uma consciência Política se transforma, dessa forma, em massa de manobra daqueles que conduzem os processos decisórios. O não-consciente torna-se, não um dos sujeitos do processo político, mas objeto desse processo, participando na medida dos interesses do esquema dominante, os quais ele próprio não sabe discernir com clareza, ou mesmo nunca pensou em discerni-los (Ribeiro, 2006, p. 186).

Portanto, quanto menos politizado for o cidadão, maior a probabilidade de se tornar vítima de interesses hegemônicos. Nesse sentido, pensa-se que a Administração Política, cuja responsabilidade pauta-se na gestão do projeto da nação, pode atender às necessidades dessa massa de “não-conscientes”, pois tem como finalidade o bem-estar coletivo.

Todavia, as discussões em torno da Administração Política não foram foco de diversos estudiosos importantes da Administração. Na verdade, de acordo com Santos (2004), do ponto de vista do enquadramento científico, a Administração por si só ainda é um campo disciplinar inteiramente indefinido, seja porque os estudiosos pouco se importam com isso, seja porque quando alguma importância é dada é feito de forma equivocada, principalmente no que diz respeito ao seu objeto (Santos, 2004).

Diante dessas colocações, torna-se pertinente adentrar, mesmo que rapidamente, nesta discussão sobre o objeto da Administração. O que se percebe, diferentemente de muitos estudiosos deste campo do conhecimento, é que não é possível estabelecer como objeto da Administração as organizações. Na verdade, nelas, conforme Santos (2004), é que habita o seu real objeto de estudo, ou seja, a gestão. Para o autor, à Administração cabe:

[. . .] estruturar um modelo de gestão viabilizador do objetivo da organização. Portanto, a gestão é apenas um dos conteúdos que dão institucionalidade e essência às organizações. Então, podemos concluir que é a gestão, e não a organização, que caracteriza o objeto e que dá autonomia à Administração como um campo próprio do conhecimento (Santos, 2004, p. 63).

E essa gestão, objeto da Administração, não necessariamente precisa ficar atrelada somente ao âmbito organizacional. Ao pensar dessa forma, abre-se caminho para começar a compreender as nuances do conceito de Administração Política, o que somente será possível, conforme Santos (2004), se deixarmos de pensar a Administração e também a economia como aspectos micro e passarmos a raciociná-las de uma forma macro, a partir dos conceitos de Economia Política e Administração Política.

Sendo assim, à Economia Política cabe responder, no plano da materialidade humana, pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais.

À Administração Política cabe elucidar “como” fazer, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade (Santos, 2004). Analogamente para Bobbio (1986 apud Santos & Ribeiro, 1993),¹ a Administração Política fundamenta-se na concepção de que o processo de desenvolvimento do capitalismo exigiria transformações no modo de conceber e de colocar a ação administrativa. Ou seja, na medida em que aumenta o papel do Estado no desenvolvimento nacional, passa-se a exigir uma postura administrativa com capacidade de colocar as funções organizativas num nível ideal. Já para Santos & Ribeiro (1993), a Administração Política seria a forma pela qual o Estado se organiza e estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção, e a utilização dos recursos nacionais dependerá do direcionamento e dos programas econômicos e sociais mais apropriados. E, ao mesmo tempo, o sucesso desses programas dependerá direta e indiretamente da eficácia e eficiência da Administração Política (Santos & Ribeiro, 1993).

Todavia, há ainda para Santos (2004), uma terceira esfera, que seria a da Administração Profissional. Esta última se responsabilizaria por implementar a materialidade das relações sociais, não sendo campo exclusivo do administrador formado em uma escola de Administração e negócios, mas sim um espaço habitado também por profissionais com outras formações aplicadas como médicos, dentistas, engenheiros, economistas etc.

Na verdade, o que Santos (2004) preconiza é que a gestão da materialidade das relações sociais é o meio para ser possível chegar a um processo de desenvolvimento, o que seria a essência da Administração Política, ou seja, o bem-estar coletivo e tornando-se, conseqüentemente, um campo próprio da Administração. Para tanto, conforme o autor, primeiramente é necessário entender três dimensões particulares. A primeira dimensão estaria representada pela Sociedade, através das instituições/organizações, e sendo capaz de manifestar-se a respeito da necessidade de bem-estar total como a finalidade a ser alcançada. A segunda dimensão seria a do Estado, espaço da manifestação Política da sociedade em busca do bem-estar pleno.

Mas o que mais chama atenção na discussão sobre Administração Política trazida por Santos (2004) é o fato de o bacharel em Administração ser, dentre os profissionais do mercado, o mais capacitado para coor-

¹ Norberto Bobbio; Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino. *Dicionário de política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986.

denar certas atividades durante a execução da base técnica do projeto da nação. Isso se deve ao fato de que este Profissional, durante sua formação, se apropria de conhecimentos originários de outros campos do conhecimento, o que o torna mais capacitado para tarefas de coordenação (Santos, 2004). Mas o autor alerta que esse aspecto estaria em um nível micro, sendo possível apenas obter-se evidências que sirvam de base para novos experimentos, novas deduções para o avanço do conhecimento em um campo próprio de uma dada disciplina. Assim, para Santos (2004), a implementação desse projeto de nação, que se materializa na execução de diferentes e simultâneas atividades e que requer uma administração específica em um nível micro seria parte da Administração Profissional, cujos resultados devem retornar ao nível macro, ou seja, para Administração Política para ser possível avaliar se o modelo de gestão está no direcionamento correto para o cumprimento das finalidades sociais.

É a existência, ou não, dessa relação que se pretende verificar neste estudo. Para tanto, inicialmente, serão analisadas as modalidades dos currículos utilizados no ensino de Administração, tema do próximo capítulo.

Os currículos utilizados no ensino de Administração

Antes de se iniciar a abordagem da formulação dos currículos utilizados para o ensino de Administração, no Brasil, torna-se importante introduzir uma rápida descrição e análise sobre a evolução dos estudos mais recentes referentes à própria concepção de currículos. Conforme Silva (2005), existem três correntes teóricas principais formuladoras de currículos, as teorias tradicionais, as teorias críticas e os estudos multiculturalistas.

Segundo este autor, a primeira corrente de pensamento, hegemônica na área da educação por grande parte do século XX, tinha como base na sua concepção de formulação curricular as ideias de eficiência organizacional surgidas com Frederick W. Taylor na Administração Científica. Desse modo, os currículos eram vistos pelos seus estudiosos mais conservadores (Bobbitt e Tyler) dentro de uma perspectiva meramente econômica de busca de eficiência, aproximando-se, portanto, dos conceitos de linha de montagem desenvolvidos por Taylor. Assim, o currículo nada mais era do que a organização de conteúdos, em uma dada ordem, seguindo padrões previamente definidos, sendo totalmente voltado às necessidades do mercado de trabalho.

Essa concepção é criticada, por sua mecanicidade, pela corrente de pensamento representada pelas teorias críticas. De acordo com Silva (2005),

seus teóricos, a exemplo de Althusser e Bourdieu, não estão preocupados com a formulação burocrática dos currículos enquanto linhas de montagem. Preocupam-se em entender não a forma do currículo, mas os interesses espelhados por ele, ou seja, a luta de poder que está implícita em uma dada opção curricular. Entendem estes teóricos que um currículo sempre está associado a uma opção de poder que inclui e representa os interesses de alguns, excluindo outros. Nesse sentido, os aspectos sociais e culturais têm um caráter tão importante na discussão quanto os aspectos econômicos, sendo, porém, as discussões centradas no conceito de lutas de classe.

Já a corrente do currículo multiculturalista, conforme Canen (2002) incorpora à discussão trazida pelos teóricos críticos a dimensão dos olhares das minorias, enquanto representativos dos excluídos do processo de geração de conhecimento. O surgimento do multiculturalismo está associado à consolidação do projeto político neoliberal hegemônico e altamente excludente *versus* ao fortalecimento da percepção, no seio da sociedade civil, das necessidades de representatividade de grandes grupos aliados dos processos de formulação do conhecimento. Segundo a autora, esta tensão tão presente na sociedade contemporânea leva à necessidade de se rediscutir os currículos à luz de olhares e percepções destes indivíduos até então excluídos, já que cultura e poder não podem em hipótese alguma se separar, sendo faces distintas da mesma moeda.

De acordo com Silva (2005), a perspectiva multiculturalista de formulação de currículos apresenta uma grande linha de continuidade em relação à corrente da teoria crítica. Apesar disso, seus estudiosos consideram que a desigualdade nos processos educacionais não é decorrente exclusivamente das questões relativas à luta de classes envolvidas nas concepções curriculares, ocorrendo, sim, em função de outras dinâmicas de exclusão das minorias. Fazendo uma aproximação em relação à questão da definição de currículos de Administração no Brasil, parece essencial apresentar-se, neste momento, a perspectiva introduzida por Nicolini (2003) que afirma que estas estruturas curriculares ainda se aproximam muito da percepção de linha de montagem, considerando o currículo em uma perspectiva bastante fabril e estruturado a partir da ideologia da gerência científica implementada por Taylor, no início do século XX. Nesse sentido, as IES podem ser comparadas às fábricas, os ingressos à matéria-prima e os egressos aos produtos finais. O provável resultado dessa postura é que essas IES acabam formando o que Santos (2004) denomina de um Profissional

de intensa racionalidade instrumental, avesso ao pensamento científico ou filosófico. Ainda nesse sentido, Ribeiro (2006) afirma que esse profissional, quando empregado numa organização, acabará sendo um dos instrumentos na execução dos fins dessa organização, sem participar da determinação destes, a não ser, no máximo, em âmbito de assessoria. O autor reforça sua ideia:

Autor de projetos de implantação, técnico em Organização e Métodos, perito em computadores eletrônicos, o administrador terá a sua função estritamente definida. Obedecerá às diretrizes de sua organização, seja ela pública ou privada. O problema, portanto, é claro. Dessa forma, participará também o administrador do mecanismo de tomada de decisões, ou permanecerá no nível estritamente executório? Formado como simples técnico, o administrador tenderá a ser percebido sempre como executor. A profissão se caracterizará, assim, pelo seu feitiço subordinado, por ser uma carreira menor, entre as outras. Tal caracterização permanecerá inescapável, caso persista a opinião de alguns setores, que veem na Administração ainda menos que uma "arte": uma técnica (Ribeiro, 2006, p. 168).

Percebe-se, nessa concepção, uma clara aderência ao anteriormente exposto quando da análise das teorias tradicionais da formulação de currículos, representadas no corpo deste trabalho pelo pensamento de Bobbitt e Tyler, na primeira metade do século XX. Cabe, aqui, um pequeno parêntese para registrar que essa perspectiva de linha de montagem não é prerrogativa nem exclusividade do ensino de Administração, sendo uma característica bastante presente no ensino superior brasileiro, em diversas áreas de conhecimento. Pode-se exemplificar o que se acabou de afirmar com o estudo desenvolvido por Villas Boas (2003) sobre as mudanças curriculares do Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A autora admite que as discussões docentes e as disputas sobre o caráter humanístico ou pragmático não levaram à revisão dos critérios adotados para a ordenação das matérias, prevalecendo, portanto, a "lógica da acumulação", uma vez que a estrutura curricular deste curso pouco se modificou, pois a ela foram sendo acrescentadas cada vez mais matérias e disciplinas.

A formulação do currículo de Administração se dá pela introdução de disciplinas de forma sequencial, encadeada e controlada pela existência

de disciplinas que atuam como pré e co-requisitos. Sendo assim, para Nicolini (2003) os currículos têm, inicialmente, conteúdos de caráter mais genérico, tanto na área de conhecimento de Administração, como nas áreas das demais ciências afins, fundamentais, segundo Aktouf (2003), na formação do administrador.

Dando sequência à apresentação da estrutura curricular, são apresentadas, na perspectiva funcionalista, as áreas de conhecimento específico do administrador, fortemente vinculadas às áreas definidas como de atuação exclusiva desse profissional pela Lei 4.769, de 9 de setembro de 1965, que regulamenta a profissão de bacharel em Administração, caracterizando, assim, a existência de uma perspectiva corporativista em relação aos órgãos de classe (Conselho Federal e Regional de Administração, CFA e CRA). Finalmente, a ligação com o mercado de trabalho é garantida, de acordo com a lei, pela realização do estágio supervisionado. Percebe-se nesta concepção de currículo a associação à linha de montagem e ao pensamento cartesiano e muito pouco ou quase nada das concepções mais avançadas dos estudos curriculares representadas pelas escolas crítica e multiculturalista.

Esse é o panorama que, em linhas gerais, intuitivamente se depreende existir na formulação e implementação de currículos de Administração no Brasil. O que se percebe é que a partir dessa base curricular será bastante difícil formar profissionais capacitados com espírito crítico para coordenar um projeto nação, foco da Administração Política. Na verdade, a constatação que pode ser feita é que essas estruturas curriculares atentam-se apenas para formação de bacharéis aptos a atuarem na Administração Profissional. Para tentar compreender essa questão, a seguir será feita uma análise da Legislação Educacional Brasileira, correlacionando-a com os conceitos até então vistos de Administração Política.

Uma análise da Legislação Educacional à luz dos conceitos da Administração Política

As consequências da globalização econômica aliadas às mudanças implantadas na gestão das organizações, em decorrência da consolidação do projeto político neoliberal iniciado nos governos de Fernando Henrique Cardoso e continuado no governo Lula, demandam do bacharel em Administração competências que lhe permitam lidar com um ambiente cada vez mais dinâmico e competitivo. Tudo isso não pode passar despercebido das instituições que, segundo o exposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional — Lei 9.394 de 20/12/1996 (LDB), são responsáveis pela criação do “espírito reflexivo” e formação de profissionais aptos para a participação no desenvolvimento da nossa sociedade. Afinal, como nos lembra Paulo Freire (apud Fischer, 2003), “cada época tem os seus temas” “mesmo que não sejam consensuais e dividam o mundo acadêmico” (Fischer, 2003).

Para prosseguir na discussão sobre o ensino de Administração no Brasil se faz necessário conhecer na LDB o sentido mais amplo da educação de nível superior. De acordo com o exposto no artigo 43 deste instrumento, esta tem por finalidade:

- I — estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II — formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III — incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV — promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V — suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI — estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- VII — promover a extensão, aberta à participação da população, visando a difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica.

A análise do exposto acima, para o ensino superior no geral, encontra-se em concordância com Fischer (2003) e Santos (2004) em relação ao

campo da Administração. Essa aproximação teórica se dá, tendo em vista que é clara, na maior parte dos seus incisos, a preocupação com a formação de um profissional de nível superior capaz de refletir e atuar nas questões relevantes que o cercam. Já as últimas diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em Administração, instituídas pelo Ministério da Educação, por meio da Resolução n.º 4, de 13 de julho de 2005, estabelecem em seu artigo 3.º que:

O Curso de Graduação em Administração deve ensejar como perfil desejado do formando, capacitação e aptidão para compreender as questões científicas, técnicas, sociais e econômicas da produção e de seu gerenciamento, observados níveis graduais do processo de tomada de decisão, bem como para desenvolver gerenciamento qualitativo e adequado, revelando a assimilação de novas informações e apresentando flexibilidade intelectual e adaptabilidade contextualizada no trato de situações diversas, presentes ou emergentes, nos vários segmentos do campo de atuação do administrador.

Diante do exposto, faz sentido a afirmação de Fischer (2003) de que a construção do perfil do gestor exige atualmente a concepção de novos desenhos curriculares. A autora chama a atenção ainda para o fato de que “a gestão [...] é um ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos determinados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividades”.

Este pensamento encontra-se totalmente alinhado com o expressado em Santos (2004), quando afirma que o papel gestor do Estado não pode mais contemplar apenas os interesses de um ator — o capital. O novo modelo de gestão recomendado parte do pressuposto de que o Estado deve atuar tanto como o gestor das relações sociais entre todos os envolvidos, bem como o executor do projeto nação que deve ter como finalidade prioritária o bem-estar social.

Daí depreende-se que o conteúdo de ensino de Administração deve ser revisto a partir da adoção desta perspectiva mais crítica que o contexto atual exige. Não é mais possível a defesa da ideia da “moldagem” ou da utilização de “formatos de sucesso” em relação ao processo de formação superior de Administração. É imperativa a necessidade de que os futuros administradores tomem consciência, já enquanto acadêmicos da gradua-

ção, das transformações ocorridas na contemporaneidade, principalmente porque muitas dessas ocorrências poderão e deverão ser objetos de novas transformações pela própria atuação deles. Entretanto, sabe-se que os processos que envolvem alterações curriculares são permeados de dificuldades em qualquer campo do conhecimento. No tocante à Administração pontua Fischer (2003, p. 85), em uma perspectiva crítica, que:

A formação e o treinamento de administradores [...] no Brasil vale-ram-se, desde sua origem, de experiências já consolidadas em contextos desenvolvidos (anglo-saxônicos, principalmente) que foram transformadas em “produtos de exportação”, e se constituíram, por isso, em mecanismo de reprodução ideológica, tendendo a capacitar administradores [...] para o desempenho de papéis organizacionais definidos de fora para dentro, orientados para a eficiência/eficácia proposta pelo modelo de desenvolvimento vigente em países do Primeiro Mundo.

Esta visão também é apresentada por Santos (2004), ao reforçar a necessidade da formação de administradores dotados de um olhar crítico, que os habilite a superar os simples mecanismos e técnicas de natureza ferramental, tão caros na formação dos bacharéis de Administração, do país. Esta formação ferramental é vista pelo autor como importante, porém como já falado, esta importância tem um caráter de complementaridade em relação à dimensão contemplada pelo campo da Administração Política em sua perspectiva macro. Neste ponto, convém destacar que a Resolução n.º 4, anteriormente citada, não determina as disciplinas que devem compor a estrutura curricular dos cursos de Administração, mas estabelece que as IES devem contemplar, em seus projetos pedagógicos e em sua organização curricular, conteúdos que atendam aos seguintes campos interligados de formação:

I — Conteúdos de Formação Básica: relacionados com estudos antropológicos, sociológicos, filosóficos, psicológicos, ético-profissionais, políticos, comportamentais, econômicos e contábeis, bem como os relacionados com as tecnologias da comunicação e da informação e das ciências jurídicas;

II — Conteúdos de Formação Profissional: relacionados com as áreas específicas, envolvendo teorias da Administração e das organizações e a Administração de recursos humanos, mercado e marketing, mate-

riais, produção e logística, financeira e orçamentária, sistemas de informações, planejamento estratégico e serviços;

III — Conteúdos de Estudos Quantitativos e suas Tecnologias: abrangendo pesquisa operacional, teoria dos jogos, modelos matemáticos e estatísticos e aplicação de tecnologias que contribuam para a definição e utilização de estratégias e procedimentos inerentes à Administração; e

IV — Conteúdos de Formação Complementar: estudos opcionais de caráter transversal e interdisciplinar para o enriquecimento do perfil do formando.

Corroborando a crítica de Santos (2004) ao ensino de Administração brasileiro, percebe-se que conteúdos de natureza não ferramental são contemplados apenas no primeiro bloco, sob a denominação genérica de “Conteúdos de Formação Básica”, onde são reunidas disciplinas que vão da antropologia aos aspectos contábeis na formação do bacharel, denotando pouca preocupação com a formação de um pensamento crítico, como o preconizado na Administração Política. Em contrapartida, os três outros blocos são formados, basicamente, por disciplinas de conteúdo ferramental e técnico, como definido na formação do administrador Profissional. Diante dessa concepção legal trazida para a formação superior dos profissionais da área, parece difícil que eles possam estar aptos a atuar como administradores políticos.

Parece agora oportuno trazer a reflexão sobre o ensino de Administração feita por Aktouf (2005). O autor, indagando se a formação de administradores deve atender à mudança das coisas ou à sua reprodução, defende a ideia da formação de administradores e futuros pesquisadores em Administração que atuem como verdadeiros agentes de mudanças e indica três características dominantes no conteúdo de ensino de Administração que devem ser objetivos de mudanças radicais: *a)* a definição restrita da Administração centrada na predominância do fator capital e na preocupação do enriquecimento individual; *b)* a onipresença dos aspectos quantitativos, em particular a do cálculo econômico e *c)* a falta de cultura geral na formação de Administração.

Sobre o último item, Aktouf (2005) recorre a Fayol para afirmar que o administrador deveria ser dotado de grande cultura geral, admitindo que as escolas de Administração negligenciam propositadamente tal aspecto porque este estimula “questionamentos, inquietudes, angústias, rediscussões que podem frear a ação, contrariamente aos cálculos e à inteligência artificial

que são muito mais valorizados”. Tais questionamentos seriam, conforme o autor, indesejáveis, uma vez que levariam à necessidade de implantação de mudanças, quebrando, assim, a inércia tão cômoda tanto às IES, quanto aos professores, muitas vezes, desejosos da continuidade do processo como forma de garantir a permanência do seu *statu quo*. Percebe-se, assim, a convergência do pensamento de Aktouf (2005) com os aspectos apontados por Santos (2004) quanto à necessidade de formação de administradores que tenham como foco os pressupostos da Administração Política, e não somente os da Administração Profissional e voltados para atender às demandas do mercado. Dessa forma, a partir da análise dos estudos de caso realizados e que serão apresentados a seguir, será possível verificar a procedência desta colocação.

Os casos estudados

A seleção das duas IES objetos do estudo de caso, além das questões gerais anteriormente citadas, obedeceu ao critério de acessibilidade. Feita a seleção, a pesquisa desenvolveu-se em duas etapas: a primeira consistiu na análise da grade curricular obrigatória dos referidos cursos, a fim de verificar as disciplinas existentes, bem como se estão presentes conteúdos que contemplam especificidades do mundo contemporâneo ou se continua se repetindo a concepção de profissional no ensino da Administração, em detrimento da adoção de uma perspectiva mais crítica, contemplada nos pressupostos da Administração Política. As informações colhidas em cada uma dessas etapas estão expostas a seguir. De acordo com o projeto pedagógico dos cursos de Administração das IES pesquisadas, as disciplinas que compõem o currículo obrigatório estão distribuídas da seguinte forma:

Quadro 1. Disciplinas obrigatórias

IES “A”	IES “B”
Eixo da Formação Básica	
Comunicação Empresarial; Princípios Gerais de Direito; Sociologia aplicada à Administração; Metodologia do Trabalho Científico; Economia I e II; Contabilidade Geral; Análise e Gestão de Custos; Ética Organizacional e Profissional; Introdução à Filosofia; Psicologia Aplicada; Direito Empresarial; Direito Constitucional e Administrativo; Legislação Tributária; Legislação Social e Direito do Trabalho.	Língua Portuguesa; Instituições de Direito Público e Privado; Sociologia Aplicada; Metodologia Científica; Teoria Econômica; Contabilidade Geral; Gestão de Custos; Filosofia e Ética; Psicologia Organizacional e Direito Empresarial I e II.
15 disciplinas	11 disciplinas

segue

Eixo da Formação Profissional	
Teoria Geral da Administração; Teoria das Organizações; Organização, Sistemas e Métodos; Fundamentos de Marketing; Matemática Financeira; Administração da Produção; Planejamento e Controle da Produção; Administração Financeira e Orçamentos; Planejamento, Gestão de Pessoas; Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais; Planejamento e Administração Estratégica; Sistemas de Informações Gerenciais.	Teoria Geral da Administração; Introdução à Administração; Organização, Sistemas e Métodos; Administração Mercadológica I e II; Matemática Financeira; Administração da Produção e Logística; Administração Financeira e Orçamentária I e II; Gestão de Pessoas e Gestão de Carreiras e Salários; Administração de Materiais e Patrimônio; Planejamento Estratégico e Empresarial; Gestão da Tecnologia da Informação.
12 disciplinas	14 disciplinas
Eixo de Estudos Quantitativos e suas Tecnologias	
Estatística; Informática Aplicada à Administração; Métodos Quantitativos e Gestão e Inovação Tecnológica.	Estatística Descritiva e Probabilidade; Análise Estatística; Informática Aplicada.
3 disciplinas	3 disciplinas
Eixo de Formação Complementar	
Métodos e Técnicas de Pesquisa em Administração; Elaboração e Análise de Projetos; Trabalho de Conclusão de Cursos e Atividades Complementares.	Métodos de Pesquisa Aplicada; Desenvolvimento de Novos Negócios; Trabalho de Conclusão de Curso; e Atividades Complementares.
3 disciplinas	3 disciplinas

Fonte: elaborado pelos autores com base nos Projetos Pedagógicos das IES A e B (2008).

Primeiramente, destaca-se que o isomorfismo está presente em todos os eixos de formação nas duas estruturas curriculares analisadas. Ressalta-se que a IES A, mais nova, oferece o curso de Administração com a perspectiva generalista, ao passo que a IES B, em funcionamento desde o ano de 2000, substituiu as antigas habilitações, de acordo com a Resolução n.º 4 (2005), por linhas de formação. Esta é uma questão que influencia diretamente no número de disciplinas gerais em cada um dos cursos. Na análise do eixo de Formação Básica verifica-se que a IES A tem em quinze disciplinas, os conteúdos trabalhados em onze disciplinas na IES B. Já quanto ao eixo de Formação Profissional, tem-se a situação inversa, com doze disciplinas da IES A representando conteúdos idênticos de catorze disciplinas da IES B. No que se refere aos eixos de Estudos Quantitativos e suas Tecnologias, bem como de Formação Complementar não foram observadas diferenças, nem quanto ao número de disciplinas, nem em relação aos conteúdos.

Entretanto, o que realmente evidencia-se na análise dos dados apresentados no Quadro 1 é que, além de forte identidade semântica na nomenclatura das disciplinas, há o fato de que seus conteúdos analisados, a partir das ementas, em ambas as IES, priorizam os aspectos de natureza ferramental, foco da Administração Profissional, em detrimento da perspectiva da Administração Política. Vale ressaltar que a análise das estruturas curriculares foi feita em consonância com os eixos definidos pelas Diretrizes Curriculares, objeto de análise documental na seção anterior.

Verifica-se que no “Eixo de Formação Básica”, no qual se espera que sejam contemplados conteúdos mais abertos e que favoreçam a construção, pelo bacharel, de uma perspectiva crítica, que lhe permita atuar como um administrador político e não somente como um administrador profissional, de acordo com Santos (2004), Aktouf (2005) e outros autores anteriormente citados, encontra-se dividido em dois blocos distintos: disciplinas de natureza ferramental e disciplinas de formação reflexiva. As disciplinas componentes do primeiro eixo (Comunicação Empresarial; Contabilidade Geral, Análise e Gestão de Custos e algumas disciplinas de formação jurídica, nas quais o foco é a aplicação prática no dia-a-dia empresarial) são a maioria em ambas as IES possuindo ainda carga horária total superior às que compõem o eixo que favorece a formação do olhar crítico (Sociologia, Economia, Psicologia, Ética, Filosofia e Metodologia). Mas de acordo com Ribeiro (2006), o administrador caracteriza-se por ter uma função executiva, por aplicar técnicas para a solução de problemas relacionados com a eficácia da organização à qual está ligado. Sua tarefa consistiria na utilização racional dos recursos disponíveis, numa determinada situação, para a consecução de determinados objetivos. Todavia, Ribeiro (2006) destaca que a simples aplicação de técnicas não pode estar isolada de alguns requisitos preliminares e complementares, indispensáveis ao trabalho do executor.

Isso se deve ao fato, conforme o autor, de que a profissão de administrador ainda busca sua definição na prática, e, portanto, ainda não adquiriu um *status* definido, em que pese a sua existência legal. Para Ribeiro (2006), o administrador oscila entre o que se chama convencionalmente um “técnico” e o que se poderia designar pelo rótulo de “humanista”, sendo essas duas tendências visíveis na mentalidade dos estudantes, nas discussões quanto aos currículos adequados, na maneira por que são conduzidas as disciplinas dos cursos de formação.

Já em relação aos que pugnam por uma formação técnica, como, por exemplo, as IES, desejam transformar o administrador num simples executor, num realizador de tarefas determinadas anteriormente (Ribeiro, 2006). Nas IES analisadas, tal fato é agravado pela concepção de natureza eminentemente prática e pouco reflexiva que permeia a construção das ementas das últimas disciplinas citadas, o que, de toda sorte, contribui para a formação de profissionais dotados prioritariamente de um olhar ferramental e voltados à resolução de problemas, exclusivamente no âmbito empresarial, sob o foco exclusivo da busca por critérios de eficiência de mercado abandonando, assim, a perspectiva social.

Na análise dos outros três eixos, a predominância torna-se ainda mais explícita, já que se verifica, a partir dos nomes e das ementas das disciplinas, o foco na perspectiva funcional adotada pelas entidades de classe, em relação às áreas de atuação restrita do bacharel em Administração, áreas estas contempladas desde os trabalhos dos primeiros teóricos deste campo de conhecimento. Percebe-se, ainda, que a opção predominante das duas IES analisadas é por um olhar eminentemente focado na perspectiva da Administração Profissional voltada aos interesses do mercado. Nesse sentido, cabe aqui resgatar o pensamento de Ribeiro (2006), o qual afirma que um dos papéis da Universidade é o de ampliar a liberdade humana, ensinando a pensar e conseqüentemente ampliando as possibilidades de escolha. Para o autor, não seria justificável que o cidadão que tem a oportunidade de frequentar uma Universidade se torne passivo aos acontecimentos políticos, a não ser que esteja estudando apenas para ganhar um diploma, conhecer técnicas.

No entanto, no momento em que as IES pouco se preocupam, a partir da análise das disciplinas oferecidas em seus cursos, com a formação de um bacharel que possa atuar na sociedade sob uma perspectiva mais ampla e crítica acabam impedindo o surgimento de modificações de caráter mais macro, que objetivem a conformação de um processo de distribuição mais inclusivo. Acredita-se que a reversão dessa situação contribuiria definitivamente para a materialidade da sociedade, como formulam os pressupostos da Administração Política, escassamente explorados nos dois casos analisados e também para a disseminação de um aporte teórico sólido, o que garantirá ao administrador um espírito crítico mais acurado, capaz realmente de interpretar o sistema social, sendo possível, assim, fornecer os pressupostos para a ação do administrador (Ribeiro, 2006).

Diante do exposto e das análises sobre o conteúdo dos cursos analisados, nota-se um distanciamento do que se propõe o conceito da Administração Política. Ao se rediscutir as suas dimensões, verifica-se que os aspectos sociológicos, políticos e econômicos têm igual peso para o atendimento das materialidades das sociedades, o que demanda uma reorientação das disciplinas de formação dos profissionais oriundos dessas duas instituições (Santos, 2004), tendo em vista a reduzida concentração em disciplinas de cunho sociológico e político. Nesse sentido:

Do ponto de vista material (econômico), o alcance dessa finalidade ficaria a cargo das disciplinas Economia Política (expressão das necessidades sociais), Administração Política (o Estado como responsável pelo modelo de gestão mais apropriado ao atendimento das demandas sociais) e a Economia/Capitalismo (Administração Profissional), base técnica responsável pela execução do projeto de nação em conformidade com as finalidades (Santos, 2004, p. 57).

Outra menção importante na linha de redirecionamento dos referidos cursos, como forma de proporcionar aos seus alunos uma formação capaz de atender às demandas da Administração Política, é a percepção de que nos moldes em que os programas de formação de administrador concentram-se na formação profissional, isto continua a reforçar o aspecto do domínio do capital sobre as demais dimensões em que se discute a própria Administração Política. Dessa forma, a reprodução do modelo profissional reforça ainda mais a submissão das dimensões Sociedade e Estado à dimensão do Capital, o que em certa medida não busca o atendimento das materialidades das sociedades, por ser incompatível com o próprio conceito de Administração Política (Santos, 2004). Por isto, “ganha importância histórica o estudo das disciplinas Economia Política e Administração Política, na qualidade de espaços apropriados para se fazer o desiderato natural da sociedade, que é a liberdade de fazer e de dispor do que se faz” (Santos, 2004, p. 41).

Considerações finais

Este estudo teve como objetivo geral conhecer como se caracteriza a relação entre Administração Política e Profissional, no ensino superior de Administração. Especificamente, pretendeu-se averiguar se na concepção

pedagógica do curso de Administração, a partir de uma análise prévia da legislação vigente (Lei de Diretrizes e Bases, instituída em 1996 e Resolução n.º 4, que institui as diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração), tal relação está contemplada para em seguida, a partir da análise de estruturas curriculares de duas Instituições de Ensino Superior (IES), verificar como se relacionam a Administração Política e a Profissional, na oferta do ensino de Administração.

Para atender a tais objetivos, primeiramente foi feita uma revisão acerca dos conceitos de Administração Política e Administração Profissional. Tal etapa oportunizou maior compreensão do que vem a ser Administração Política e sua importância para construção de um projeto nação.

Em seguida, realizou-se uma análise dos currículos utilizados no ensino de Administração, quando foi possível constatar que ainda há forte predominância da concepção de currículo associado à linha de montagem e ao pensamento cartesiano e muito pouco ou quase nada das concepções mais avançadas dos estudos curriculares representadas pelas escolas crítica e multiculturalista. A consequência direta disso é que acaba havendo maior dificuldade para formar profissionais que estejam capacitados, que possuam espírito crítico para coordenar um projeto nação, foco da Administração Política.

Da mesma forma, ao analisar a Legislação Educacional pôde-se averiguar que no caso específico do curso de bacharelado em Administração, há pouca preocupação com a formação de um pensamento crítico, como o preconizado na Administração Política. Em contrapartida, há um foco acentuado em disciplinas de conteúdo ferramental e técnico, como definido na formação do administrador profissional, o que nos leva a crer, diante desta concepção legal trazida para a formação superior dos profissionais da área, que se torna bastante difícil que eles possam estar aptos a atuar como administradores políticos.

A esperança em encontrar algo diferente da legislação e dos currículos utilizados no ensino de administração residia, então, na verificação da estrutura curricular das duas IES escolhidas para análise. Todavia as disciplinas consideradas como de formação reflexiva, que favorece a formação do olhar crítico (Sociologia, Economia, Psicologia, Ética Filosofia e Metodologia), eram minoria e com carga inferior em relação às disciplinas de natureza ferramental em ambas IES. Essa constatação vai de encontro ao

pensamento de Ribeiro (2006), o qual alega que a Universidade se define, assim, idealmente, como um fator de ampliação da liberdade humana, na medida em que ensina a pensar e amplia as possibilidades de escolha. Para o autor, quando um universitário busca ou recebe a mera apreensão de técnicas, sua formação acaba sendo utilizada como um simples instrumento de preservação de uma ordem existente, e o homem de nível universitário, assim formado, transforma-se, também, como o operário, em massa de manobra.

Tal lacuna torna-se particularmente preocupante, uma vez que a fim de atender às demandas da Administração Política, o administrador seria, dentre os profissionais do mercado, o mais capacitado para coordenar as atividades durante a execução da base técnica do projeto da nação, pois durante sua formação acaba apropriando-se de conhecimentos originários de outros campos do conhecimento, o que o torna mais capacitado para tarefas de coordenação (Santos, 2004). Percebe-se, portanto, uma ênfase demasiada em aspectos micro, pertencentes à Administração Profissional em detrimento de aspectos macro da Administração Política.

Acredita-se que estudos dessa natureza permitem um debate entre a Administração Profissional e a Administração Política, como preconiza Santos (2004). Talvez, assim, seja possível para o administrador que é costumeiramente definido como um agente de mudança, estar capacitado a manejar os instrumentos destinados a introduzir mudanças sociais, além de estar em condições de responder com precisão às perguntas “mudança para quê?” e “mudança por quê?” (Ribeiro, 2006). Além disso, conforme Ribeiro (2006), para se fazer mudança necessita-se, para sua formulação adequada, de um suporte teórico sólido, de uma visão abrangente do contexto social, sendo duvidoso, portanto, que a formação tecnicista consiga dotar o administrador das condições para a constituição de um quadro de referência apropriado, construído a partir de um esforço interpretativo do sistema social.

A título de conclusão final, parece importante resgatar o pontuado por Aktouf (2005), no que se refere à necessidade, no mundo contemporâneo, de formar-se administradores com um perfil eminentemente crítico e não meros reprodutores de conhecimentos e modelos consagrados. Esta modificação de perspectiva é fundamental na quebra da inércia tão cômoda, tanto para as IES quanto para a maioria dos professores.

Referências

- AKTOUF, Omar. Ensino de Administração: por uma pedagogia para a mudança. Revista *Organizações e Sociedades*. Lisboa, vol. 12, n.º 35, 2005.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 1977.
- BRASIL. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.
- Resolução n.º 4, de 13 de julho de 2005. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração, bacharelado, e dá outras providências.
- Lei 4.769 de 9 de setembro de 1965. *Dispõe sobre o exercício da profissão de Administrador e dá outras providências*.
- CANEN, Ana. Sentidos e dilemas do multiculturalismo: desafios curriculares para o novo milênio. In: Alice Casimiro LOPES & Elizabeth MACEDO (orgs.). *Currículo: debates contemporâneos*. São Paulo: Cortez, 2002.
- FISCHER, Tânia. *Depoimento sobre as trajetórias da qualificação para a administração pública no Brasil e itinerários baianos*. Salvador: FLEM VI — Gestão Pública, 2003.
- NICOLINI, Alexandre. Qual será o futuro das fábricas de administradores? São Paulo: *Revista de Administração de Empresas, RAE*, vol. 43, n.º 2, pp. 44-54, 2003.
- RIBEIRO, João Ubaldo. Política e administração. *Revista Organização e Sociedade*, vol. 13 n.ºs 37/38, jul.-set., 2006.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para Administração Política. In: Reginaldo Souza SANTOS (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004.
- SANTOS, Reginaldo Souza & Elizabeth Matos RIBEIRO. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro (4), jul.-ago. 1993
- SILVA, Tomaz Tadeu. *Documentos de identidade — uma introdução às teorias do currículo*. 2.ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- VILLAS BOAS, Glaucia K. Currículo, iniciação científica e evasão de estudantes de ciências sociais. *Tempo Social*, São Paulo, vol. 15, n.º 1, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em 11/11/2008.

Resumo

O presente artigo, elaborado para a disciplina de Tópicos especiais em Teoria e Administração Política teve como objetivo geral conhecer como se caracteriza a relação entre Administração Política e Administração Profissional no ensino superior de Administração. No que concerne aos objetivos específicos, pretendeu-se verificar se na concepção pedagógica do curso de Administração, a partir de uma análise prévia da legislação vigente, tal relação está contemplada como também, a partir da análise de estruturas curriculares de duas Instituições de Ensino Superior (IES), verificar como se relacionam a Administração Política e a Profissional, na oferta do ensino de Administração. Para atingir tais objetivos, foram, primeiramente, apresentados alguns conceitos e referenciais que norteiam a Administração Política; após

discorreu-se sobre os currículos utilizados no ensino de Administração para em seguida apresentar-se uma análise da legislação educacional à luz dos conceitos da Administração Política. Na sequência, são expostos os estudos de caso realizados, pautados na análise de duas IES, uma localizada no município de Feira de Santana e outra em Lauro de Freitas. Por fim, chegou-se à conclusão que em nenhuma das análises feitas foi possível constatar a atribuição de uma importância maior aos aspectos da Administração Política, tão importante à construção de uma visão crítica de futuros administradores.

Palavras-chave: Administração política; Ensino da administração.

Abstract

The purpose of this paper, elaborated for studies of special Topics in Theory and Political Administration, aims to show the features of existing relations between Political Management and Professional Management in higher education of management. In respect to particular goals, we have in mind to analyze, from view of actual legislation, if the above mentioned relations are present in pedagogic framework of management courses. In addition, we wish to observe, considering the curricular framework of two colleges, the features of existing relations between Political Administration and Professional Administration in the fields of management teaching. In order to achieve this intent, at the beginning, we present some concepts and notions conducting the Political Administration. After, we discourse about the curricular components utilized in the management teaching in order to present, next, analysis upon educational legislation in sight of Political Administration elements. In continuation, we present the results comes from case studies accomplished in two colleges, one settled in Feira de Santana and other in Lauro de Freitas. Finally, we conclude from analysis accomplished that there is not significative attention addressed to Political Administration fundaments, in spite of its relevance to raise a critical view of forthcoming managements.

Keywords: Policy administration; Administration teaching.

A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: DO LIVRE COMÉRCIO AO COMÉRCIO ESTRATÉGICO ADMINISTRADO¹

IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA²

WESLEI GUSMÃO PIAU SANTANA³

O SISTEMA INTERNACIONAL de comércio está no cerne da reprodução do sistema capitalista, envolvendo não só as questões econômicas e, principalmente, as de ordem política. Percebemos que, com o crescimento dos fluxos internacionais de comércio, vem ganhando cada vez maior destaque o antigo debate relativo ao comércio internacional. Em determinados momentos, busca-se a liberação universal; em outros, entra em pauta o controle e as restrições à circulação. Embora este debate, comumente, seja tratado no âmbito da análise econômica, defendemos neste ensaio o outro olhar, o da Administração Política. Ou seja, a proteção ou a liberalização do comércio internacional faz parte de um complexo processo no qual a administração política do capitalismo está em jogo, definindo não só as relações produtivas, mas o processo de acumulação e a gestão da distribuição.

Adotamos para este debate a polarizarem dois grandes posicionamentos, apesar das pequenas discrepâncias internas de cada formulação. De um lado, temos os liberais, favoráveis a maiores impulsos de liberalização comercial e defendendo sempre a maior eficiência econômica, em termos alocativos, que adviria do comércio livre e, por conseguinte, maior desenvolvimento. Do outro lado, os ditos “protecionistas”, sedentos por certos

¹ Trabalho final apresentado na disciplina Tópicos Especiais em Teoria e Administração Política, do Curso de Doutorado em Administração do NPGA/UFBA, 2008.2. Professor: Reginaldo Souza Santos.

² Economista, doutorando em Administração pelo NPGA/UFBA e pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) da mesma instituição.

³ Administrador, doutorando em Administração pelo NPGA/UFBA e professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia — Uesb.

controles sobre o comércio, dado que acreditam que em vez de ajudar os países, sobretudo os de menor desenvolvimento, a crescerem e se desenvolverem, o comércio, livre de gravames, pode acabar por gerar entraves significativos ao processo de desenvolvimento nacional.

Por certo que a ciência econômica já produziu muitas análises sobre a presente temática, porém enfatizamos que, neste artigo, o olhar da administração política será privilegiado como forma de pensar em outros aspectos do problema. Logo de início, é necessário esclarecer que administração política é entendida neste artigo como — programas/propostas de gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição dentro do capitalismo (Santos, 2008, p. 105). Neste tema, não há como fugir dos referenciais de análise econômica. A gestão das relações de produção e distribuição dão um novo recorte que permite visualizar outros problemas administrativos e políticos no comércio internacional. Enfatizamos que, quando falamos em administração, não estamos pensando na gestão operacional “burocrática”, mas nos aspectos políticos da gestão que se encontram em todas as formas de organização, do Estado à empresa privada. A gestão dessas relações sociais é responsável pela definição dos rumos da produção, do comércio ou da circulação e da distribuição. Além disso, ressaltamos que esse processo foi/é responsável pela conformação do atual sistema capitalista, e sua melhor distribuição pode tornar o mundo mais responsável, garantido condições de materialidade mais simétricas e ampliadas.

Portanto, para além da gestão operacional, partimos para analisar as abordagens teóricas que dão sustentação às diferentes vertentes do comércio internacional, focados na gestão das relações capitalistas. De um lado temos a abordagem da teoria do comércio internacional pautada na vantagem comparativa, que é a base para a defesa do livre comércio pelos liberais. Tal abordagem também é apresentada quando da defesa da racionalidade decisória para a liberalização comercial de cunho unilateral. Vale lembrar que a teoria preconiza que ganhos gerais, em eficiência, advirão do comércio internacional, não importando qual seja a dotação dos fatores e a produtividade absoluta de cada país. De acordo com embasamento histórico e estatístico, segundo os liberais, o livre comércio é crucial para o desenvolvimento. A ideia é a de que o livre comércio se apresenta como sendo a melhor política comercial, ou seja, a melhor política comercial é não tê-la. Como relatam Chang & Grabel (2004), os liberais dizem:

Free trade carries numerous benefits. It offers developing countries the opportunity to attain output and employment growth, to increase productivity and efficiency, and to enhance living standards and consumption choices. Free trade also corrodes corrupt systems of preference wherein those with connections to the government are granted trade licenses and other protections (Chang & Grabel, 2004, p. 55).

A rejeição dos argumentos liberais é feita com base em uma visão de que o comércio livre não é uma decisão ótima para os países em desenvolvimento quando estão engajados em comércio com nações industrializadas. Friedrich List foi um dos primeiros teóricos a sistematizar uma defesa do protecionismo “educador” como meio de alcançar a maturidade industrial. Como também apresentado por Raúl Prebisch, a queda dos termos de intercâmbios, devido às diferenças nas elasticidades-renda dos produtos exportados pelos países em desenvolvimento em relação aos desenvolvidos, leva a uma condição problemática para as contas externas dos que estão em processo de desenvolvimento, o que trará consigo barreiras ao desenvolvimento desses países.

Os liberais advogam que a liberalização comercial poderia trazer certos custos em curto e médio prazos. Porém, uma análise custo-benefício, de longo prazo, aponta para sua eficiência e eficácia como instrumento de desenvolvimento econômico. Além disso, fazem uso do argumento de que os países, hoje desenvolvidos, alcançaram o topo do desenvolvimento via políticas liberais. Chang & Grabel (2004) dizem que tal argumento é uma falácia:

During their development, the governments of today’s industrialized countries used different combination of the following policy tools: tariff levies; tariff rebates on imported inputs used in the production of export; restrictions on the import of raw materials used by key industries; government regulation of the quality of goods produced for export; and government provision of information on export markets and marketing assistance (Chang & Grabel, 2004, p. 62)

Segundo alguns *neolistinianos*, e exemplo de Chang (2002), embora muitos pensem que tais políticas protecionistas de desenvolvimento foram “inventadas” pelo Japão ou outro país do Leste Asiático, no pós-Segunda

Guerra, ou mesmo pela Alemanha, de List, no final do século XIX, os países pioneiros na implementação de políticas protecionistas foram a Inglaterra e os EUA, tidos como “referência” para o desenvolvimento pela via do livre-comércio. Na verdade, Friedrich List, o suposto pai da defesa das *infant industries*, teve seus primeiros contatos com tais ideias, quando estava exilado nos EUA, na década de 1820. A primeira sistematização sobre os argumentos em defesa da proteção às indústrias nascentes foi desenvolvida por pensadores estadunidenses como Alexander Hamilton, primeiro secretário do Tesouro Americano, e Daniel Raymond.

Observamos, assim, em ambos posicionamentos, que, para além das ideias econômicas, a defesa de um comércio livre ou controlado está carregada de conceitos políticos, de disputa de poderes, em que a Administração política, na gestão das relações de comércio, pode permitir novo olhar sobre o sistema, este é o maior objetivo dessa análise.

O artigo está estruturado em quatro sessões. Na primeira, delimitamos o foco de análise e definimos a metodologia de observação. Em seguida, analisamos as abordagens clássicas e neoclássicas de comércio internacional. Na terceira sessão, discutimos o Estado e o comércio estratégico administrado, a partir das abordagens de Fichte, List e Prebisch. Por fim, tecemos algumas considerações finais.

Em defesa do livre comércio: as abordagens clássicas e neoclássicas sobre o comércio internacional

Os mercantilistas, entre os séculos XVI e XVIII, acreditavam que o comércio internacional era fonte primordial de riqueza e poder, a partir da lógica de acumulação de poder de compra via superávits comerciais e consequente acúmulo de metais preciosos. Assim, com um enfoque estático acerca da disponibilidade de recursos, os mercantilistas viam a atividade econômica, que teria como objetivo o alcance de saldos comerciais positivo, como um jogo de soma zero, em que um país só poderia ganhar se um outro perdesse. Diante desse contexto de olhares atentos e suspeitos sobre o comércio externo, a intervenção estatal no comércio exterior, no sentido de regular a entrada de importações no país e, concomitantemente, fomentar as atividades exportadoras, era fundamental para o desenvolvimento e o aumento da riqueza da nação numa perspectiva mercantilista. É justamente contra essa visão mercantilista que Adam Smith, influenciado pelos escritos de David Hume e do fisiocratismo francês, vai traçar

sua análise sobre o comércio internacional não focando nos interesses e objetivos da nação de forma geral (acumulação de ouro e prata, na visão mercantilista), mas colocando as necessidades individuais como objeto principal de sua análise. Para podermos compreender, de forma clara e precisa, a visão clássica sobre o comércio internacional, é importante recordarmos a teoria do valor-trabalho desses autores.

Adam Smith, em sua obra-prima *A Riqueza das Nações*, de 1776 —, como o próprio nome já diz, buscava construir um estudo analítico que explicasse, a contento, a natureza e as causas da riqueza das nações, contrapondo à lógica mercantilista — deixa clara a ideia de que a especialização advinda da divisão social do trabalho é um ponto fundamental para o aumento da produtividade do trabalho na economia e, assim, de sua riqueza material. A partir do lançamento de tais bases conceituais e analíticas, Smith apresenta-nos uma teoria das trocas internacionais fundamentada na ideia de *vantagem absoluta* de custos.

Tendo em vista sua visão de riqueza como capacidade de compra, isto é, aquilo que se pode comprar com o dinheiro, Smith diz que o comércio internacional traz bem-estar ampliado à sociedade, quando permite que esta adquira produtos do exterior para a satisfação das necessidades dos indivíduos. Além disso, e mais importante ainda, devido à propensão da natureza humana a trocar, negociar produtos, que é limitada pelo tamanho do mercado e que fundamenta o aumento da produtividade do trabalho, a partir da divisão social deste, a expansão do comércio internacional aumenta o mercado para os produtos produzidos pela economia nacional, permitindo o aprofundamento da divisão do trabalho e contribuindo para o incremento da riqueza das nações.

Não obstante a relevância da contribuição de Smith com sua análise via custos absolutos, muitas questões permaneciam não respondidas. Tendo em vista as diferenças entre as estruturas produtivas dos países, seus graus de desenvolvimento distintos, como poderia haver comércio internacional entre nações, quando uma nação tem vantagens absolutas de custos em todo o seu espectro produtivo em relação a seus parceiros comerciais? Como defender uma abertura comercial geral como meio de alcançar um maior bem-estar na sociedade, dada a existência de tal complexidade e diversidade de relações sociais de produção entre as nações? Para responder a tais questionamentos, o princípio das vantagens absolutas foi deixado de lado. Entra em cena o conceito que vai dar embasamento, até hoje, aos

defensores do livre comércio em escala mundial, o conceito de *vantagem comparativa*.

David Ricardo foi quem primeiro advertiu sobre a insuficiência analítica da teoria smithiana do comércio internacional. Ricardo observou que a ideia de vantagens absolutas pode ser utilizada para se determinar o padrão de comércio interno de um país que apresente perfeita mobilidade dos fatores de produção, mas não para o comércio internacional, no qual há a presença de imobilidade (ou baixa mobilidade) dos fatores de produção. Vale relatar, portanto, que a tese de Smith é, na verdade, uma ocorrência particular da abordagem mais geral de Ricardo. O autor irá acrescentar, então, que, mesmo se um país for produtivamente superior, a todos os outros com quem pode comerciar, ou seja, mesmo se ele tiver vantagens absolutas de custos para todos os produtos que produz e consome, haverá benefícios para que esse país engaje-se nas trocas internacionais e melhore, assim, o bem-estar de sua sociedade como um todo.

Como já foi dito, o foco analítico diferencial de Ricardo em relação a Smith é a análise a partir de bases relativas de produtividade entre as nações, um aspecto diretamente relacionado à gestão da produção, sendo estes aspectos da Administração Política a chave para o entendimento do porquê da existência de comércio internacional de bens, assim como do padrão de trocas comerciais entre as nações. Vejamos mais detalhadamente o modelo ricardiano.

A teoria das vantagens comparativas de Ricardo tem como base alguns pressupostos fundamentais, dentre os principais cabe citar: 1) considera um mundo com dois países, dois produtos e um único fator de produção relevante, que é o trabalho (modelo 2x2x1); 2) o estoque de mão-de-obra dos países é dado; 3) a mão-de-obra é perfeitamente móvel entre os setores produtivos da economia nacional, mas imóvel internacionalmente; 4) inexistem barreiras ao comércio internacional e custos de transporte; 5) a economia apresenta custos constantes em escala; e 6) existência de diferenciação da tecnologia da produção entre os países.

Ricardo usou a análise hipotética dos custos de produção de vinhos e tecidos em Portugal e na Inglaterra.⁴ Segundo sua hipótese, Portugal teria custos de produção tanto de vinho como de tecidos mais baixos que a

⁴ Vale lembrar que a unidade básica de análise é o trabalho. Portanto, os custos são dados em unidades de trabalho.

Inglaterra; mas mesmo assim o comércio entre os dois geraria benefícios mútuos. Para além das questões económicas, esses são processos da gestão produtiva nacional e de programas de relações entre nações soberanas, podendo, claramente, ser observado como uma escolha política para garantir benefícios futuros para a acumulação capitalista.

É importante notarmos, contudo, que existem condições básicas para que os ganhos sejam de fato observados. Uma primeira que vale destaque é o condicionamento das trocas no mercado internacional a uma relação de preços determinada. No modelo de Ricardo que vimos de apresentar, observamos uma relação do tipo 1:1. Se ocorresse uma variação na relação dos preços no mercado internacional, por exemplo, que fizesse com que as possibilidades de comércio ultrapassassem o trecho 0,89-1,2, observaríamos que um dos países passaria a ganhar ainda mais em detrimento do outro, podendo tornar não viável o comércio entre eles. Uma segunda condição básica para a análise ricardiana é a consideração da “hipótese de país pequeno”, isto é, os países são tomadores de preço, não tendo poder económico suficiente para interferir nos preços internacionais (Bauman et al., 2004, p. 15).

É fácil notar, a partir dessa visão, que o comércio entre Portugal e Inglaterra traria ganhos para ambos. Tais ganhos podem ser vislumbrados de duas formas. A primeira seria a observação do comércio como meio indireto de produção. Quando Portugal produz vinhos e os transaciona por tecidos com a Inglaterra, Portugal está, na verdade, “produzindo” tecidos por meio da produção de vinhos, e a Inglaterra está produzindo vinhos por intermédio da produção de tecidos. A segunda forma de observarmos os ganhos advindos, a partir do comércio internacional, é examinar como esse comércio afeta as possibilidades de consumo de cada país. Por exemplo, Portugal, ao se especializar na produção de vinhos, que é onde possui vantagens comparativas, estará produzindo uma quantidade maior de vinho do que a soma das produções dele e da Inglaterra antes do comércio. A Inglaterra, por sua vez, também estará produzindo mais tecidos em relação à produção mundial (inglesa + portuguesa) na situação anterior ao comércio internacional. Assim, com a produção mundial ampliada, Portugal pode consumir mais tecido e a Inglaterra pode demandar mais vinhos do que antes. O consumo de ambos os países foi alargado (Krugman & Obstfeld, 2001, p. 22).

A partir dos pressupostos do modelo ricardiano, podemos observar, logicamente, que estes não são a melhor representação da realidade e, por

isso, suas conclusões devem ser, devidamente, qualificadas e posicionadas. Krugman & Obstfeld (2001) apresentam- nos algumas críticas à especialização extrema da economia, característica das economias analisadas no modelo clássico. Alguns motivos pelos quais numa economia real não se observa uma extrema especialização: 1) quando se considera a existência de mais de um fator de produção, a tendência à especialização fica reduzida; 2) o protecionismo dos países em defesa de suas indústrias (existência de barreiras ao comércio); 3) o custo do transporte internacional é positivo e pode ser tão alto que leve uma economia à autossuficiência em certos setores (Krugman & Obstfeld, 2001, p. 33).

A teoria das vantagens comparativas de David Ricardo é criticada em suas bases irrealistas e específicas sobre tecnologia, estrutura industrial e condições macroeconômicas e mobilidade dos fatores trabalho e capital. Não obstante tais críticas, Ricardo deixou um legado importante para as relações internacionais. Seu conceito de vantagens comparativas, mesmo com deficiências, deu nova fundamentação ao debate sobre os padrões das trocas internacionais e engendrou novas formulações teóricas que buscam analisar o comércio internacional, seja para refutar o livre-cambismo, como meio de alcance do desenvolvimento econômico de uma nação, seja para defendê-lo, da mesma forma que faz o modelo teórico neoclássico Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O-S). Seguindo nossa análise sobre as teorias do comércio internacional, vale, pois, apresentar o modelo liberal H-O-S, que, até hoje, tem relativa primazia no debate do comércio internacional.

Em 1919, Eli Heckscher lançou seu trabalho seminal sobre o comércio internacional, a partir de um enfoque neoclássico. Ele vai, na verdade, incorporar novas variáveis ao estudo dos determinantes do comércio entre as nações e tentar, sobretudo, avaliar os impactos sobre a distribuição de renda num país, quando este se abre ao comércio com o exterior. No nosso entendimento, esses acréscimos estariam mais próximos das práticas de gestão do que da economia política. Gonçalves (2005) relata:

Ao incorporar os fatores básicos de produção (trabalho, terra e capital) à sua análise, Heckscher ampliou o modelo ricardiano, no qual os preços relativos refletiam a produtividade relativa do trabalho. Porém, é a suposição de igualdade internacional de tecnologia que gera as bases para as propostas principais do modelo neoclássico de comércio exterior (o modelo de Heckscher-Ohlin) (Gonçalves, 2005, p. 102).

Na tentativa de avaliar a relação entre distribuição de renda e comércio internacional, Heckscher desenvolve a ideia de que, com o comércio internacional, haveria equalização dos preços relativos dos fatores de produção.

Vale salientar que Bertil Ohlin foi quem deu prosseguimento no desenvolvimento do modelo de Heckscher, nas décadas de 1920 e 1930. Como mostraremos melhor mais adiante, em 1948, Paul Samuelson, fundamentado em pressupostos não muito realistas, utilizou-se de métodos matemáticos para testar a hipótese de equalização dos preços relativos dos fatores, por isso o modelo é conhecido atualmente como modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson.

Um ponto de significativa relevância que nos é colocado por Gonçalves (2005) é que, na verdade, o modelo teórico seminal desenvolvido por Heckscher foi, de certa forma, desconfigurado em seu processo de desenvolvimento. No prefácio da edição inglesa de seu artigo, que fora primeiro publicado na Suécia, seu país de origem, Heckscher adverte: “Deve-se enfatizar aqui que o termo «fator de produção» não se refere simplesmente às amplas categorias de terra, capital e trabalho, mas às diferentes qualidades de cada uma destas. O número dos fatores de produção, portanto, é praticamente ilimitado” (Heckscher, 1919, apud Gonçalves, 2005, p. 102). Podemos verificar, pois, que o modelo neoclássico simplificado, em que se toma como pressuposto para a existência de dois países, dois produtos e dois fatores de produção — modelo tipo 2x2x2, aparenta uma quebra parcial em relação à abordagem original de Heckscher acerca dos determinantes das vantagens comparativas do comércio internacional. Os elementos da Administração Políticas estavam, claramente, presentes no modelo original, sendo desconsiderado em seus desdobramentos econométricos posteriores, como podemos observar no modelo Ohlin.

“A contribuição central de Heckscher, que Ohlin desenvolveu em seguida, consiste em explicar a troca internacional com base na abundância ou na escassez relativa dos vários fatores de produção de que são dotados os países” (Bado, 2004, p. 7). O teorema de Heckscher-Ohlin assevera, pois, que um país terá vantagens comparativas no produto cuja fabricação utilize de forma intensiva o fator de produção abundante no mesmo. Dessa forma, cada país produzirá e exportará os bens intensivos no fator de produção profuso em seu território econômico.

A abundância relativa de determinado fator, num país, pode ser observada tanto em termos físicos quanto em termos de preço de fatores.

(Baumann et al., 2004, p. 20). No primeiro caso, temos a averiguar os estoques dos fatores de produção existentes no país. Já no segundo, é necessária a análise da relação entre as remunerações relativas dos fatores observados num determinado país. Por exemplo, se considerarmos a existência dos fatores trabalho e capital numa certa economia e também que w e r representam as remunerações dos fatores trabalho e capital, respectivamente, temos que $(w/r)_A$ é igual ao preço relativo do trabalho em relação ao capital no país A e $(w/r)_B$ como a mesma relação no país B. Se $(w/r)_A < (w/r)_B$, podemos afirmar que o país A é abundante em trabalho; enquanto o país B é profuso em capital. Assim, o país A produzirá e exportará, segundo a teoria neoclássica do comércio, bens intensivos em trabalho e o país B aqueles que demandem mais significativamente o fator capital.

No modelo H-O-S, as trocas internacionais serão identificadas como a troca de fatores abundantes por fatores escassos. Isto é, a mobilidade internacional dos bens serve como substituto à mobilidade dos fatores de produção entre as nações, algo muito mais difícil. Tais trocas, ademais, somadas à divisão do trabalho, acabam por efetuar uma equalização dos preços dos fatores de produção, em nível mundial, segundo a teoria neoclássica.

Voltando ao exemplo supracitado, o país A possui vantagens comparativas na produção de bens intensivos em trabalho e o país B naqueles intensivos em capital — $(w/r)_A < (w/r)_B$. Suponhamos dois bens X e Y; sendo o primeiro, trabalho-intensivo; e o segundo, capital-intensivo. Assim, o país A terá uma oferta relativa do bem X maior que a do bem Y. Isso faz com que o preço relativo de X em relação a Y seja menor em A que em B — $(P_x/P_y)_A < (P_x/P_y)_B$. Como o país A produzirá o bem X e o comercializará com o país B, que ofertará mais do Y e exportará para o país A, seus preços relativos convergem. Isto é, o preço relativo internacional do bem X em relação ao Y estará situado entre os preços relativos internos antes do comércio entre os dois países. Observaremos, portanto, que o preço do bem X em A tenderá a subir, enquanto o preço do bem Y seguirá a tendência oposta. Já em B será o preço do bem X que cairá e o do bem Y que apresentará tendência de alta. A convergência dos preços relativos dos bens estará confirmada. É importante salientar que, como nos apresenta Baumann et al (2004, p. 25), duas condições adicionais importantes devem ser observadas para que haja a equalização dos preços dos fatores, quais sejam: 1) necessidade de alguma proximidade entre as dotações fatoriais dos países

analisados; e 2) a inexistência de uma especialização completa dos países considerados, ou seja, ambos devem produzir alguma quantidade de ambos os produtos para que as relações (w/r) possam convergir.

No que concerne à interação entre comércio internacional e distribuição de renda, a teoria apresenta-nos a avaliação de que os setores da economia do país que se encontram envolvidos na produção de bens intensivos, no fator abundante, serão beneficiados com o comércio internacional. Já os setores que produzem bens intensivos, em fatores escassos, concorrentes com importações, sairão prejudicados com a abertura ao comércio com o exterior. Na país A, de nosso exemplo, observaremos que os produtores do bem X ganharão com o comércio com o país B, tendo em vista que poderão exportar seus produtos para ele e ainda a preços mais altos do que os que vigoravam no país A, antes da abertura. Enquanto isso, muitos dos produtores do bem Y no país A poderão sumir do mapa devido à concorrência com as importações do bem Y advindas do país B. Krugman & Obstfeld (2001) apresentam dois aspectos importantes a serem considerados acerca do processo de distribuição de renda com o comércio internacional no modelo neoclássico, quais sejam: 1) a distribuição de renda é afetada, temporariamente, se nos reportarmos à análise da imobilidade dos fatores; e 2) o comércio internacional afeta significativamente e de forma mais permanente a distribuição considerada em grandes grupos de fatores, como capital, trabalho e terra (Krugman & Obstfeld, 2001, p. 80).

E quanto à equalização dos preços dos fatores de produção? Para tal explicação devemos acreditar que, como já foi citado acima, quando dois países fazem comércio estão não só trocando diretamente bens, mas também fatores de produção de forma indireta. Assim, quando o país A exporta o bem X, trabalho-intensivo, para o país B, este está utilizando, indiretamente, a mão de obra abundante no primeiro, tendo em vista que o bem X tem incorporado em si o fator trabalho abundante no país A. Da mesma forma que quando B exporta o bem Y para A está, indiretamente, exportando seu capital embutido na produção do bem Y. Destarte, o país A exporta, de forma indireta, mão de obra para o B e importa deste capital. Tal consideração nos levaria a afirmar que a equalização dos preços dos fatores de produção ocorre, de fato, com o processo de comércio entre as nações.

Em 1948, com base em modelo matemático, Samuelson demonstrou que as trocas internacionais igualarão os preços dos fatores de produção entre as nações nelas envolvidas. Para tal análise, ele considerou condições

que não são vislumbradas na realidade econômica, dentre elas: 1) homogeneidade de fatores de produção; 2) mobilidade internacional de bens sem gravames; 3) identidade das técnicas de produção; e 4) condições de concorrência perfeita nos mercados de fatores e bens. Seus resultados apresentam-se, pois, sem grande valor explicativo para a análise da realidade contemporânea.

Wassily Leontief realizou um trabalho pioneiro e seminal em relação aos testes empíricos do modelo H-O-S. Leontief analisou, a partir da matriz de insumo-produto dos EUA de 1947, o comércio internacional dos EUA, estimando os efeitos de um aumento de US\$ 1 milhão nas exportações e de uma redução do mesmo valor nas importações relativamente ao uso dos fatores de produção. Dado que os EUA tinham o fator capital em abundância relativa mais significativa, a relação capital/trabalho nos setores exportadores deveria ser maior que nos setores competidores com importações. Não obstante tal consideração, o resultado encontrado por Leontief foi que as importações dos EUA embutiam mais capital por trabalhador que as exportações, ou seja, contrariando o modelo H-O-S. Num país desenvolvido e rico como os EUA, abundante em capital, as exportações apresentavam mais trabalho-intensivo que as importações. Esse resultado ficou conhecido na literatura econômica como o *paradoxo de Leontief*.

Algumas críticas ao exercício realizado por Leontief surgiram asseverando que ele desconsiderava: 1) a possibilidade de reversão na intensidade dos fatores, o que significa dizer que, por ter considerado um só país, pode-se não ter conseguido observar que as exportações dos EUA fossem de fato mais intensivas em capital quando comparadas às de outros países; 2) a possibilidade de haver um viés de demanda; 3) um terceiro fator de produção como a terra; 4) a relevância da análise do diferencial de competitividade da mão de obra dos EUA (Baumann et al., 2004, p. 30).

Vale frisar que a observação mais atenta dos fluxos de comércio internacional, atualmente, acaba por apresentar certas inconsistências analíticas do modelo neoclássico do comércio internacional, quando da tentativa de explicação da realidade comercial e dos determinantes dos padrões de comércio entre as nações. Se olharmos com a perspectiva da gestão das relações de produção e circulação de bens e serviços, a maior parte do comércio mundial é feita entre países desenvolvidos, os quais apresentam dotações fatoriais relativamente similares, caso que o modelo H-O-S não pode explicar. Ademais, os críticos irão questionar algumas ideias subjacentes

ao modelo liberal neoclássico, como em relação à difusão do progresso tecnológico através do comércio internacional, fato que não foi observado na realidade objetiva.

Apesar das críticas, o modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson de comércio internacional ainda apresenta visível utilidade quando da análise dos impactos sobre a distribuição de renda de um país advindo do seu envolvimento no jogo do comércio internacional. Se colocarmos o problema da gestão da distribuição, discutido na Administração Política, percebemos que a desconsideração da interferência estatal no comércio internacional torna os modelos de análise limitados. A distribuição e a criação de condições materiais dignas para a maioria da população do planeta não pode dar-se pelo esforço individual de cada um. Diante de um jogo de forças desigual, em que os poderes econômico e político imperam, é necessário pensar em novas formas para gerenciar o comércio internacional.

O Estado e o comércio estratégico administrado: as abordagens de Fichte, List e Prebisch em análise

O debate teórico-ideológico entre livre-cambistas e protecionistas esteve presente na história muito antes dos Clássicos da economia e da Administração (é possível observar o debate sobre o comércio e a proteção mesmo em obras de Aristóteles). Nessa questão, nem sempre as coisas podem ser observadas tão claramente, existindo, muitas vezes, aspectos e posições aparentemente destoantes que demarcam a complexidade analítica do processo. Talvez, por exemplo, um observador menos atento possa pensar que encontramos em Karl Marx um defensor da proteção do comércio nacional contra o capitalismo globalizante, considerando-se a importância da obra do autor para o pensamento esquerdista no século XX. Esquerda essa que teve (e, em geral, ainda tem) forte tendência protecionista. Contudo, como observado em seu discurso na Associação Democrática de Bruxelas, em 9 de janeiro de 1848, Marx deixa claro sua posição em favor do livre-cambismo.

[...] the protective system of our day is conservative, while free trade system is destructive. It breaks up old nationalities and bushes the antagonism of the proletariat and the bourgeoisie to extreme point. In a word, the free trade system hastens the social revolution. It is in this revolutionary sense alone, gentleman, that *I vote in favor of free trade* [grifo nosso] (Marx, 1848, p. 9).

Já na análise keynesiana, a partir da administração política, o Prof. Santos (2008) destaca a crítica do autor ao modelo hedonista do liberalismo clássico e ao *laissez-faire* — “Keynes deixa claro que a tese de que o individualismo ou o autointeresse esclarecido sempre atua em favor do interesse público não é verdadeira, pois carece de comprovação empírica” (p. 142). No tocante às relações internacionais, Keynes também defende uma nova concepção de gestão das relações comerciais, destacando que o modelo de administração política do capitalismo deveria ser extensivo ao plano das relações internacionais.

Na verdade, uma defesa contundente e fundamentada numa inter-relação de elementos de posição em prol do protecionismo surgirá na região que hoje chamamos de Alemanha, no fim do século XVIII e início do XIX, por meio dos escritos de Johann Gottlieb Fichte. Sua principal obra intitulada *O Estado Comercial Fechado*, publicada em 1800, pode ser considerada o livro-marco da defesa do protecionismo. Nessa obra, Fichte irá apresentar a ideia da necessidade de se criar uma nação autárquica por meio de planejamento (Estado dirigido) tanto da questão puramente comercial, com a proibição aduaneira, quanto em aspectos relativos à conversibilidade da moeda e necessidade de um território mínimo à autossuficiência econômica (Estado de dimensão ótima, tese precursora da ideia de *Lebensraum*). Como é exposto por Paulo Henrique de Almeida, “[...] a autarquia aparece como uma consequência da planificação imperativa” (Almeida, 1999a, p. 5).

Como nacionalista alemão, Fichte tinha em mente a construção da nação alemã, que no nosso entendimento é um processo de Administração Política de construção de um Estado. “Não é, portanto, de modo algum surpreendente que ele se oponha ao mercantilismo das grandes potências, que, em sua época, já começava a se transformar no que viria ser o imperialismo moderno” (Almeida, 1999a, p. 5). Fichte vai, assim, traçar as diretrizes de política de comércio exterior para que a nação alemã autárquica e igualitária possa ser construída. A planificação é imperativa tanto devido ao fato da escassez de divisas, resultante do fechamento do Estado, quanto da patente necessidade de acumulação destas, para que fosse feita a importação de tecnologias a serem utilizadas no programa de substituição radical de importações. Além do mais, a eliminação de todos os agentes estrangeiros é colocada como ponto essencial da política. Contudo, Fichte reconhece que possivelmente existirá algum comércio residual com o exte-

rior, ligado a aptidões naturais dos países, o qual deve ser controlado de forma monopólica pelo Estado (Almeida, 1999a, p. 12). Nesse sentido, entra em cena a necessidade de controle estatal sobre a moeda de circulação universal (ouro e prata, ou conversível em ambos, no período) existente no país.⁵

Diferentemente de Fichte, mas com claras influências deste em seu pensamento, Georg Friedrich List desenvolve uma abordagem crítica à Escola Clássica, livre-cambista, que se sedimenta como uma sistematização acurada acerca do protecionismo e o desenvolvimento econômico da nação. List não vê o protecionismo como um fim em si mesmo ou como uma forma objetiva de alcançar a autarcia da nação, porquanto enxerga o protecionismo como um meio de alcançar o fim específico de construção e desenvolvimento de uma Nação forte que possa vir a comerciar num mundo com livre comércio de forma ativa e favorável.

Assim, observamos uma distinção substantiva entre o pensamento de List e de Fichte. Para Fichte, o livre comércio internacional não traz benefícios à nação, é jogo de soma zero; ao passo que, para List, o livre comércio tende a ser benéfico quando praticado entre nações com poderio econômico semelhante. Daí, a defesa do protecionismo “educador” no sentido de fortalecer economicamente a nação para que esta possa participar, de forma segura e ativa, do jogo internacional do comércio. Como relata Anson-Meyer (1982), “Contrairement à ce dont on l'accuse souvent, List n'a jamais prône le protectionnisme comme un principe général de politique économique. Pour lui, il ne s'agit que d'une nécessité historique imposé par la mise en place d'une société industrielle” (Anson-Meyer, 1982, p. 165).

Vale observar que, na verdade, Friedrich List, o suposto pai da defesa das *infant industries*, teve seus primeiros contatos com tais ideias quando estava exilado nos EUA, na primeira metade do século XIX. A primeira sistematização sobre os argumentos em defesa da proteção às indústrias nascentes foi desenvolvida por pensadores estadunidenses como Alexander Hamilton, primeiro secretário do Tesouro Americano, e Daniel Raymond.

Para melhor compreensão do pensamento de Friedrich List, acerca da política de comércio estratégico, vamos, aqui, apresentar, de forma mais detalhada, sua construção teórica encontrada no livro *Sistema Nacional de Economia Política*, publicado em 1841, no qual o autor traça suas

⁵ Para uma análise mais aprofundada do pensamento de Fichte, ver Almeida (1999).

considerações críticas à Escola Popular (como é chamada por List a Escola Clássica da economia) e constrói a fundamentação de sua análise acerca do mundo.

List inicia sua construção teórica refutando o “individualismo cosmopolita” dos clássicos. Isto é, a ideia clássica de análise econômica a partir do indivíduo inserido num mundo cosmopolita, “sem nações”, sem interesses conflitantes entre Estados nacionais, ideia essa bem desenvolvida por Adam Smith no seu livro *A Riqueza das Nações* (1776), é clara e veementemente repelida por List. Para este, os clássicos, ao desconsiderarem a existência da NAÇÃO entre o indivíduo e o mundo, incorreram em um erro crasso de análise, deixando de lado o fundamental da realidade objetiva mundial e levando adiante uma ideia, no mínimo, idealista, se não propositadamente construída segundo interesses particulares, de um mundo cosmopolita, uma união universal onde existiria um estado de paz perpétua. Portanto, List terá seu foco analítico na NAÇÃO e seus programas de Administração das relações de produção, realização e distribuição no jogo mundial do poder. Daí, a importância que dará às políticas de caráter protecionista na condução dos destinos dos projetos nacionais.

Nesse aspecto, analisando seu tempo, List relata que “[. . .] nas atuais condições do mundo, o resultado da liberdade geral de comércio não seria uma república universal, mas, pelo contrário, uma sujeição total das nações menos adiantadas à supremacia da potência industrial, comercial e naval atualmente dominante” (List, 1983, p. 93). E acrescenta:

O sistema protecionista, na medida em que constitui a única maneira de colocar as nações ainda atrasadas em pé de igualdade com a nação predominante (a qual, aliás, nunca recebeu da Natureza um direito perpétuo ao monopólio industrial, senão que apenas conseguiu adiantar-se às demais em termos de tempo), esse sistema protecionista, considerando sob este ponto de vista, apresenta-se como meio mais eficaz para fomentar a união final das nações, e, portanto, também para promover a verdadeira liberdade de comércio (List, 1983, p. 93).

Seguindo na construção de sua crítica teórica, List alerta para o fato de que a teoria clássica do valor não toma em consideração o ponto fulcral da análise econômica, qual seja: a causa da riqueza. Segundo List, os clássicos preocuparam-se em analisar a riqueza; contudo, as causas da riqueza,

que são algo muito diferente da riqueza em si, e para nós, dentro do campo da Administração Política, foram deixadas de lado na construção teórica clássica. A partir dessa crítica, List irá dar vida a uma *teoria das forças produtivas* em que será observada a ênfase na análise das causas da riqueza, estando estas focadas nos atributos e qualificação das forças produtivas da Nação (vale aqui notar que List dá importância significativa tanto ao trabalho intelectual quanto ao “tradicional”, até mesmo apontando para o fato de o primeiro ser, na maioria das vezes, o formador do segundo). A prosperidade de uma Nação estará, pois, ligada ao desenvolvimento das forças de produção nacionais, que só podem ser alcançadas com a gestão das relações de produção, acumulação e distribuição, associando decisões políticas do Estado e dos agentes privados. Para tal, List chama a atenção que o comércio exterior não pode ser tratado seguindo uma lógica simplesmente individualista e racional-econômica, faz-se necessário que o Estado se utilize a política comercial como meio de conseguir aumentar a capacitação e o desenvolvimento das forças produtivas nacionais, no sentido de gerar prosperidade à Nação como um todo, segundo suas estratégias de desenvolvimento deliberadamente traçadas.

No quadro evolutivo apresentado por List acerca dos estágios de desenvolvimento pelos quais as nações devem passar, observamos a seguinte sequência. Um estágio de barbárie inicial, seguido por um estágio pastoril, estágio agrícola, estágio agromanufatureiro e, finalmente, estágio agromanufatureiro-comercial. Como colocado por Bado, List “[. . .] não deixa qualquer dúvida de que a industrialização constitui condição essencial para a maturação econômica” (Bado, 2004, p. 10). Sobre este aspecto da importância da indústria para o desenvolvimento nacional, o próprio List relata, de forma bastante contundente, que:

Uma nação que só possui agricultura é um indivíduo que em sua produção material trabalha com um braço só. O comércio constitui apenas o meio de troca entre a produção agrícola e a produção manufatureira, e entre os diversos setores destas. Uma nação que troca produtos agrícolas por artigos manufatureiros estrangeiros é um indivíduo com um braço só, sustentado por um braço estrangeiro. Esse apoio pode ser-lhe útil, mas não tanto como se possuísse ele mesmo dois braços — isso porque sua atividade depende da vontade do estrangeiro (List, 1983, p. 113).

Considerando as posições políticas adotadas pela grande potência econômica europeia de sua época (a Inglaterra) e seu discurso pró-liberalização comercial, Friedrich List relata que os países que chegam a um alto grau de desenvolvimento, usando de práticas protecionistas, acabam por “chutar a escada” pela qual chegaram ao topo, como podemos vislumbrar na transcrição abaixo.

Quando alguém conseguiu atingir o ponto máximo de sua grandeza, é muito comum recorrer ele a um artifício astuto: atira para longe a escada que lhe permitiu subir, para que outros não a usem para subir atrás dele. É nisso que reside o segredo da doutrina cosmopolita de Adam Smith, e das tendências cosmopolitas de seu grande contemporâneo William Pitt, bem como de todos os seus sucessores nas administrações dos governos britânicos.

Toda nação que, por meio de adoção de taxas protecionistas e de restrições à navegação estrangeira, conseguiu aumentar sua força manufatureira e sua navegação a tal ponto que nenhum outro país é capaz de manter livre concorrência com ela, nada melhor e mais sábio pode fazer do que atirar para longe essas escadas que serviram para construir sua própria grandeza, apregoar às outras nações as vantagens e benefícios do livre comércio, e declarar, em tons penitentes, que até aqui andou por caminhos errados, e só agora, pela primeira vez, conseguiu descobrir a verdade (List, 1983, p. 249).

Notamos, pois, como List coloca a prática de “chutar a escada” para o desenvolvimento como algo usual perpetrado pelos países prósperos, prática essa ainda possível de ser observada nos dias atuais, seguindo padrões analíticos *listianos*, como argumentado por Chang (2002). Nota-se que o “chutar a escada” só pode ser elaborado com uma administração política de um projeto de Nação que crie programas institucionais de proteção e políticas públicas de orientadora da importação e exportação.

Não obstante sua defesa do protecionismo como meio para que a nação, em conjunto com outras políticas de cunho nacionalista, pudesse alcançar o desenvolvimento máximo de suas forças de produção, ou mesmo devido a tal defesa nacionalista, List será partidário do colonialismo. Na verdade, para List o desenvolvimento só seria possível para os países de clima temperado, os europeus e os EUA, cabendo aos países tropicais a

função de serem colônias agroexportadoras dos países mais fortes do norte. Fica aqui clara a ideia de que o pensamento de List tem por fundamento básico o nacionalismo, a partir do qual ele baliza suas críticas à teoria clássica. Vemos, porém, um grau de “franqueza” na abordagem *listiana*, distintamente dos clássicos. Enquanto estes constroem e vendem uma visão de mundo falsamente universalista e libertária, List deixa patente, sem disfarce, sua visão colonialista e eurocêntrica, apontando para o fato de que a Alemanha forte irá participar da “partilha do mundo” latino-americano e asiático entre as potências europeias existentes e colonizar os bárbaros. Observamos, portanto, que List apresenta uma contradição de ordem substantiva quando de sua análise acerca do desenvolvimento das nações. Ao mesmo tempo que constrói todo um arcabouço teórico e analítico do problema do desenvolvimento moderno, anda para trás com sua visão colonialista e discriminatória, olhando o mundo do ponto de vista europeu.

O caráter colonialista da visão de List, embora tenha feito com que alguns, mesmo que influenciados por suas brilhantes ideias, tentassem encobrir qualquer ligação ou influência do autor, não tira o mérito de sua obra genial e, ainda, de certa forma, atual. List conseguiu compreender problemas que ainda passavam despercebidos em sua época e indo muito além do debate econômico. O foco no desenvolvimento nacional, com forte intervenção estatal, no qual o mercado interno ganha importância significativa, com investimentos infraestruturais e proteção aduaneira às indústrias nascentes nacionais, faz do pensamento de List uma das bases de sustentação da defesa do desenvolvimento nos países “subdesenvolvidos”, na segunda metade do século XX, configurando, em tais afirmações, importante arcabouço para a análise da Administração Política do capitalismo moderno. Tal fato pode ser claramente observado a partir da análise do pensamento da Cepal e sua relevância para o processo de industrialização da América Latina, desde a década de 1950.⁶ Para melhor compreendermos as interconexões existentes entre a visão cepalina e alguns aspectos do pensamento de List, vamos apresentar, mais detalhadamente, a seguir, a abordagem desenvolvida por Raúl Prebisch (líder máximo da corrente de pensamento cepalina e voz ativa em favor do desenvolvimento dos países

⁶ Vale aqui lembrar da importante contribuição do economista romeno da primeira metade do século XX Mihail Manoilescu (1929) ao pensamento econômico protecionista, principalmente no Brasil. Sua obra *Teoria do Protecionismo* foi traduzida no país nos anos 1930, tendo sido muito apreciada pelos industriais paulistas.

pobres na Unctad) e sua similitude e confluência analítica acerca da política comercial protecionista como mecanismo propulsor do desenvolvimento das nações subdesenvolvidas.

Primeira, vale ressaltar que Prebisch irá construir um modelo de três setores para as economias subdesenvolvidas, periféricas, tendo como fim demonstrar a inaplicabilidade dos pressupostos, critérios e conclusões neoclássicos acerca da alocação dos recursos em nível internacional, consubstanciado no modelo Hecksher-Ohlin, bem como apresentar a racionalidade do protecionismo como um mecanismo de desenvolvimento para a periferia do sistema capitalista. Assim, observaremos uma ruptura com o pensamento neoclássico, fundamentada na ideia de que as relações econômico-comerciais entre as nações são, caracteristicamente, assimétricas, demonstram a presença dos elementos de administração política em seu modelo. Sobre este aspecto Cardoso (1993) esclarece:

Opondo-se à ideia prevalecente nos meios liberais-ortodoxos que aceitavam a premissa fundamental da teoria de mercado relativa às vantagens comparativas da divisão internacional do trabalho, Prebisch afirma que as relações econômicas entre o Centro e a Periferia tendem a reproduzir as condições de subdesenvolvimento e aumentar o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A mão invisível do mercado apareceria, para Prebisch, como madrasta: em vez de corrigir distorções, acentuava-as (Cardoso, 1993, p. 34).

Ao analisar a região periférica, Raúl Prebisch observa-a repartida em três setores, quais sejam: um setor econômico de subsistência; um segundo setor exportador de bens primários; e um terceiro caracterizado como industrial nascente. Desenvolver significaria reduzir o abismo que separa os setores modernos dos arcaicos, melhorando as condições de vida da massa populacional por meio de sua inclusão nos setores mais dinâmicos da economia. Esse desenvolvimento não poderia se dar apenas pelos pressupostos econômicos, mas é necessário criar instrumentos de gestão política das relações econômicas para dar condições ao Estado e aos agentes econômicos de promover o avanço das condições de reprodução capitalista nestas regiões.

Prebisch nota, ao analisar o ciclo econômico, por meio de estudos empíricos, que havia, na realidade, uma tendência à deterioração dos termos de intercâmbio das economias periféricas em suas relações com o centro.

Tal fato estaria ligado às questões organizativas e estruturais presentes nos países desenvolvidos, que ajudam no processo de impedimento da difusão dos frutos de progresso técnico para o mundo periférico, realçando nesse ponto as questões distributivas assimétricas que marcam uma gestão política que não se preocupa com a materialidade universal. Acerca dessa questão ligada à não difusão do progresso técnico, ponto central da crítica cepalina à teoria neoclássica do comércio internacional, Prebisch (2000) relata claramente:

Em geral, o progresso técnico parece ter sido mais acentuado na indústria do que na produção primária dos países da periferia, como se destaca num recente relatório sobre as relações de preços. Por conseguinte, se os preços houvessem caído em consonância com o aumento da produtividade, a queda teria tido que ser menor nos produtos primários do que nos industrializados, de modo que a relação de preços entre ambos teria melhorado persistentemente em favor dos países da periferia, à medida que se desenvolve a disparidade das produtividades.

Se houvesse ocorrido, esse fenômeno teria tido um profundo significado. Os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países centrais, a baixa dos preços dos produtos finais da indústria. Desse modo, os frutos de progresso técnico ter-se-iam distribuído equitativamente no mundo inteiro, segundo o pressuposto implícito no esquema da divisão internacional do trabalho, e a América Latina não teria nenhum benefício econômico em sua industrialização. Antes, haveria uma perda efetiva, enquanto não se alcançasse uma eficiência produtiva igual à dos países industrializados (Prebisch, 2000a, pp. 81-2).

A conclusão a que Prebisch chegou foi de que não somente os frutos do progresso não chegavam à periferia do sistema capitalista como, na verdade, havia transferência real de ganhos econômicos da periferia para o centro via intercâmbio desigual. Muito além da economia, isto é um problema de administração política na anarquia de um sistema internacional de comércio, que dificulta a consecução de acordos comerciais. Entra em cena, destarte, a defesa por Prebisch da industrialização protecionista, deliberadamente planejada e orientada pelo Estado nacional, tendo como fim o *desenvolvimento nacional* autônomo e independente. Em outros

termos, um programa de Administração Política para o desenvolvimento de um projeto de Nação, que resguarda as assimetrias entre as nações, mantendo o sistema de produção capitalista.

Nessa ótica, algumas similitudes podem ser encontradas entre os argumentos de Prebisch em prol da industrialização dos países mais atrasados tanto em críticos clássicos, como List, quanto em alguns contemporâneos seus, como Gunnar Myrdal. Em Myrdal (1968) encontramos também confluências de ideias e perspectivas analíticas entre ele e Prebisch. E, principalmente, muitos trechos em que a gestão das relações produtivas e distributivas está no centro da configuração do sistema capitalista. Tal fato fica claro no seguinte excerto retirado de Myrdal (1968), no qual uma crítica à abordagem prebischiana é refutada.

O Prof. Jacob Viner faz a seguinte afirmação plausível: “[...] o problema real dos países pobres não é a agricultura como tal ou a ausência de indústria, mas a pobreza, o atraso, a agricultura pobre e a manufatura pobre” (*International Trade and Economic Development*. Oxford: Clarendon Press, 1953, p. 52). Presume-se seja esta crítica ao Prof. Raúl Prebisch e a outros que têm sustentado que a industrialização é a base necessária a um programa de desenvolvimento econômico. Como seu argumento é estritamente estático, Viner deixa totalmente de perceber que a industrialização pretende retificar uma economia em desequilíbrio e dar-lhe ritmo dinâmico (Myrdal, 1968, p. 56).

O pensamento de Raúl Prebisch sobre os problemas do desenvolvimento/subdesenvolvimento teve importância fundamental nas estratégias de desenvolvimento das nações periféricas, tanto na América Latina quanto na Ásia, traçadas desde a década de 1950. A ideia de industrialização deliberada, organizada e orientada pelo Estado nacional; portanto, focada em um receituário de administração política, tornou estruturas econômicas agroexportadoras da periferia em estruturas industriais maduras, com grande capacidade produtiva, demarcando uma era de crescimento econômico periférico na qual a proteção às indústrias nascentes, às vezes já jovens ou maduras, foi levada adiante como ponto fundamental da estratégia nacional de desenvolvimento. Eis aqui, para alguns como Bado (2004, p. 11), um ponto de divergência entre o “pai do protecionismo moderno”, Friedrich List, e Prebisch. List teria dado maior ênfase ao protecionismo

“educador”, temporário, focado em setores potencialmente competitivos, ao passo que Prebisch teria apresentado uma abordagem que via no protecionismo mais amplo uma forma de consecução de estratégias nacionais de desenvolvimento periférico.

Desconsiderando-se o mérito ou não de tal argumento crítico, fato é que tanto List quanto Prebisch formularam teorias que pensavam o desenvolvimento a partir de uma ótica protecionista fundada na ideia de construção da NAÇÃO. Relacionando com as considerações de Reginaldo Souza Santos (2004) sobre a Administração Política, pensamos que estes elementos são fundamentais para a construção de um projeto nação, vinculado diretamente à gestão das relações sociais de produção e distribuição, que permite uma real construção de um projeto soberano. Assim, os pressupostos clássicos e neoclássicos foram refutados e todo um arcabouço teórico foi constituído para dar embasamento a políticas econômicas que permitissem aos países atrasados traçar suas *catch-up strategies* e se desenvolverem de forma relativamente independente e autônoma, criando pressupostos para melhoria das condições materiais de vida para milhares de pessoas, que continuam sendo vilipendiadas na reprodução de um sistema capitalista desigual e excludente.

Considerações finais

O debate acerca do comércio internacional e sua inter-relação com o desenvolvimento não é recente. Na verdade, pode-se asseverar que ele é um dos pontos mais antigos e controversos do sistema de reprodução do capital. Dada a complexidade que o tema envolve, não existe uma estrutura teórica única que aborde, de forma completa, as diretrizes do jogo do comércio internacional. A evolução da teoria deixa-nos claro que, desde os mercantilistas, passando pelos liberais, protecionistas e estrategistas, o comércio entre as nações foi observado como ferramenta fundamental de análise no processo de construção e desenvolvimento de uma nação. Tal aspecto fica potencializado com o incremento da interdependência econômico-comercial mundial atual, o que torna ainda mais premente o estudo acurado do instrumental teórico acerca das trocas internacionais. Não obstante muitos possam, por vezes, acusar as tentativas teóricas de entendimento da realidade de simplistas, é fato que, sem a teoria e sua boa compreensão, a complexidade das relações no plano real pode nos cegar e impedir qualquer análise minimamente fundamentada.

Por isso, este artigo objetivou traçar uma análise, partindo dos teóricos da análise econômica, mas demonstrando que, na base de suas formulações, estão os pressupostos de uma Administração Política. A gestão das relações sociais de produção, de realização e de distribuição encontra-se diretamente vinculada com as questões da troca internacional de produtos e serviços. Entre os pressupostos teóricos liberais do comércio livre, difundido prioritariamente pelas nações hegemônicas industrializadas, e as consistentes críticas protecionistas que demonstram a necessidade da intervenção do Estado e da regulação da administração privada para garantir o desenvolvimento, observamos mecanismos de gestão política em que o Estado e os atores privados são vistos com pesos diferentes para atuarem na reprodução do sistema e na acumulação do capital. A administração dessas relações sociais está na base da construção de um projeto nacional, que continua demonstrando as assimetrias de poderes e a preocupação com a manutenção do sistema capitalista. Pensamos que a questão distributiva é o ponto-chave para a construção do desenvolvimento dos países periféricos, sendo a sua gestão de forma mais igualitária a alternativa vislumbrada para garantia de uma materialidade, que melhore o bem-estar da humanidade.

Temos consciência de que, por se tratar de um campo novo, mesmo na área de administração, a Administração Política está colocada como um campo de análise sujeito a críticas. Assim, partimos de um mapa teórico da economia para perceber quais as suas limitações e onde o arcabouço da gestão política pode alavancar o debate sobre o comércio internacional. Deixamos claro que este é um texto em construção, colocado para comunidade para a crítica e novos aprofundamentos.

Referências

- ALMEIDA, Paulo Henrique de. O Estado Comercial fechado de Fichte e a origem teórica das políticas autárquicas fascistas e stalinistas. In: *Encontro Nacional de Economia Política*, 4, jun. 1999. Porto Alegre: UFRGS. Disponível em: <www.race.nuca.ie.ufrj.br>. Acesso em 27/7/2006.
- ANSON-MEYER, Monique. *Friedrich List: un économiste du développement au XIX siècle*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1982.
- BADO, Álvaro Labrada. Das vantagens comparativas à construção das vantagens competitivas: uma resenha das teorias que explicam o comércio internacional. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 3, n.º 5, pp. 5-20, jul. 2004.
- BAUMANN, Renato et al. *Economia Internacional: teoria e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

- CARDOSO, Fernando Henrique. *As ideias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. 2.^a ed. Petrópolis: Vozes, 1993.
- CHANG, Ha-Joon. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press, 2002.
- GONÇALVES, Reinaldo. *Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GUIMARÃES, Edson P. *Evolução das teorias de comércio internacional*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997 (Estudos em Comércio Exterior, vol. 1, n.º 2). Disponível em: <www.ie.ufrj.br>. Acesso em 20/8/2005.
- JAYME JR, Frederico G. Comércio internacional e crescimento econômico: o comércio afeta o desenvolvimento? *Revista de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, n.º 69, out.-dez. 2001.
- KRUGMAN, Paul R. & Maurice OBSTFELD. *Economia internacional: teoria e política*. 5.^a ed. São Paulo: Makron Books, 2001.
- LIST, Georg Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LOVE, Joseph L. *A construção do terceiro mundo: teorias do desenvolvimento na Romênia e no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MARX, Karl. *On the Question of Free Trade*. Discurso na Associação Democrática de Bruxelas em 9 de janeiro de 1848. Disponível em: <www.marxists.org>. Acesso em: 25/7/2006.
- PREBISCH, Raúl. Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento. In: Ricardo BIELSCHOWSKY (org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000a, vol. 1, cap. 10, pp. 373-422.
- . O desenvolvimento econômico da América latina e alguns de seus problemas principais. In: Ricardo BIELSCHOWSKY (org.). *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000b, vol. 1, cap. 1, pp. 69-136.
- PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. São Paulo: Campus, 2001.
- RICARDO, D. *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Keynes e a proposta de administração política do capitalismo. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, vol. 1, n.º 1, pp. 103-58, 2008.
- . (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru, 2004.
- SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

Resumo

Partindo da análise econômica e adotando como instrumental teórico-analítico a gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição dentro do capitalismo, ou seja, a Administração Política, o presente artigo visa analisar as principais abordagens teóricas que tratam o comércio internacional, identificando de forma

aprofundada seus fundamentos e interligações “evolutivas”, além dos pontos de divergência entre elas. Apresenta-se, num primeiro momento, a abordagem liberal-tradicional (clássica e neoclássica), seguida das análises ligadas à teoria crítica do comércio estratégico de Friedrich List e Raúl Prebisch. A evolução da teoria nos deixa claro que, não obstante as divergências teóricas existentes, desde os mercantilistas, passando pelos liberais, protecionistas e estrategistas, a administração dessas relações sociais está na base da construção de um projeto nacional, que continua demonstrando as assimetria de poderes e a preocupação com a reprodução do sistema capitalista.

Palavras-chave: Administração política; Comércio internacional; Economia internacional.

Abstract

Taking into consideration the economic analysis and adopting the management of social relations of production as a theoretical and analytical tool, realization and distribution within capitalism, ie Political Administration, this article aims to analyze the main theoretical approaches that deal with international trade, identifying its foundations and “evolutionary” interconnections, and also points of divergence between them. At first, the traditional-liberal theory (classical and neoclassical) will be presented, followed by an analysis of the critical view bases on strategic trade theory of List and Prebisch. The evolution of the theory makes it clear that, despite the theoretical differences, from the mercantilists, to the liberal, the protectionist and strategists, the administration of social relations is the basis for a national project, which is still showing asymmetry of power and concern with the reproduction of the capitalist system.

Keywords: Political administration; International economics; International trade.

DA RACIONALIDADE À MATERIALIDADE: RAZÃO E PRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

SÍLVIO VANDERLEI ARAUJO¹

JOÃO GUALBERTO RIZZO ARAUJO²

ENTRE AS MUITAS FORMAS que poderia este texto começar, opta-se por uma particular que trata de uma proposição aristotélica que fundamenta a ideia central que será aqui desenvolvida, o estabelecimento de um propósito para a Administração Política.

Para Aristóteles (2004, p. 17), “toda arte e toda investigação, bem como toda ação e toda escolha, visam a um bem qualquer; e por isso foi dito, não sem razão, que o bem é aquilo a que as coisas tendem”.

Qual é o bem? De Aristóteles até hoje, certamente, a sociedade mudou e com ela mudaram, também, as manifestações políticas, pois as formas de interações sociais acompanharam as mudanças. Na sociedade moderna, isso fica nítido, por exemplo, através de novas formas de dominação impostas aos indivíduos, como os aparelhos privados de dominação discutidos por Gramsci. Quando se passam gerações e gerações, nas quais se entende que existam relações sociais, e que estas relações não foram capazes de transformar a sociedade, de forma a proporcionar liberdades e a garantir plenos poderes de realização individual e coletiva, há o indício de que a sociedade passou despercebida das intenções que sustentaram todo o conjunto de transformações sociais históricas. Quer dizer, a sociedade passou à margem da capacidade de realização das ideias e de seus reais interesses. Porém, o *bem* que até hoje se tem defendido é o *bem* de alguém, e não o da coletividade.

¹ Mestre em Administração pelo NPGA-UFBA. Doutorando em Administração pelo NPGA-UFBA.

² Tem mestrado em Informática pela UFPE e mestrado profissional em Administração pela UFBA. É doutorando em Administração pela UFBA, coordenador de pós-graduação da Unijorge e sócio-diretor da XSITE Consultoria e Tecnologia.

Se pensarmos a Administração Política como a ciência que “seja capaz de garantir a estabilidade nas relações sociais de produção, realização e distribuição” (Santos, 2008, p. 134), a questão, aqui endereçada, é urgente, pois, sem o que, a Administração Política seria mero instrumento de consecução de um plano de expansão do poder político, que nem sempre se voltaria ao que, realmente, deveria se voltar: a liberdade para usufruir, em plenitude, os bens oriundos das realizações sociais.

A urgência se dá em colocar o homem e sua capacidade de realização no centro das discussões. A realização que mencionamos relaciona-se, não somente, à produção, mas a toda uma variedade de capacidades humanas de proporcionar a si mesmos, como indivíduos, organizados ou não, as liberdades necessárias para o desenvolvimento do intelecto, da materialidade, das relações e do espírito. Libertar o espírito humano das amarras que o prendem às concepções tradicionais vinculadas ao desenvolvimento do indivíduo é essencial para se alcançar o pleno desenvolvimento da administração como ciência.

Nessa linha, convém declarar, explicitamente, que a urgência que se apresenta é evitar que a Administração nem seja objeto de execução da materialidade pura, nem seja fruto de expansão do poder político das minorias, nem, sequer, incorpore traços de reflexão com inclinações a problemas de sistemas produtivos específicos.

Destinamos, aqui, os nossos esforços para dar uma pequena contribuição a uma metateoria da Administração Política. Uma metateoria, na condição de proposição de uma racionalidade que guie desenvolvimentos futuros e que se desprenda das influências empíricas deste ou daquele modo de produção, desta ou daquela realidade, mas também que dê conta de explicar os fenômenos da vida organizacional. A incorporação da realidade servirá, ao final, como ilustração da capacidade de realização. Entretanto, é muito importante destacar que a compreensão da materialidade dos sistemas produtivos não perde totalmente sua relevância, pois será alvo de demonstração factual do poder de explicação da Administração Política como ciência e dos Administradores Políticos no papel de agentes de realização.

Para os que se locupletam com um texto cheio de referências, dos que muitos acham os papas da Administração, adiantamos que a leitura desta obra talvez não lhes apeteça, pois aqui não irão, demasiadamente, encontrá-las. Não irão encontrá-las por dois motivos: primeiro, porque as organizações já existiam bem antes do muito do que já foi escrito sobre elas, e a

esses escritos elas, provavelmente, sobreviverão. O que não impede que as desconsiderações de obras, que muitos adoram, não implique contribuições sobre os estudos de organizações. Segundo, somos céticos a respeito do muito que se escreveu; pois, se fossem eficazes, já teríamos resolvido muitos problemas básicos, não somente das organizações, mas dos indivíduos e do que chamamos de humanidade.

Logo, este trabalho se materializa por uma estrutura que, na humilde percepção dos autores, não esgota, mas pode ajudar a se ter novas compreensões sobre a existência das organizações, seus fins e seus meios. A estrutura procura entender a Administração Política em duas dimensões: a racionalidade que envolve a existência das organizações e suas relações internas e externas; e a materialidade do curso de suas ações, seguindo a sociologia weberiana.

Quanto à racionalidade, é preciso desprender-se das acepções materiais dos modos de produção e, para isso, pareceu-nos bastante conveniente buscar, na obra de Aristóteles, a base filosófica para uma contribuição à Administração Política. O entendimento da política e seus fins e as proposições sobre metafísica e ética servirão de orientação básica para as construções sobre uma lógica de administração com conotações políticas.

Por outro lado, para se pensar a materialidade, a sociologia weberiana, mesmo impregnada de alguns preceitos capitalistas, fornece-nos uma exemplificação empírica da ação de realizar. Entre os recursos e as funções do administrador político, é possível perceber-se uma razão de ser da Administração Política como veículo de transformação da realidade social.

A essência da organização como objeto da Administração Política

A organização é fruto de uma vontade de indivíduos (ou indivíduo) de cumprir, pelo menos, um bem. Enquanto esta vontade persistir, haverá um sentido político casado, indissociável à organização. A organização existe para, com a sociedade, trocar um bem.

Para Aristóteles (2004), o indivíduo, embora tenha uma essência, é constituído de várias essências e, a nosso ver, se a organização é composta de um ou mais indivíduos, esta também se compõe de várias essências. A organização é, antes de tudo, uma forma de expressão da essência individual de cada componente, cujo montante, a soma das essências, está muito além de cada fração que a compõe. Para se compreender a essência

organizacional (que se traduz, entre outras coisas, como a capacidade de expressão coletiva das essências individuais) é preciso compreender as frações das essências dos indivíduos que compõem a organização. Mas isso não é o suficiente. Há de se verificar, ainda, a amplitude das interferências das relações, tanto internas e externas na composição da essência organizacional. Separar a organização em funções é uma forma, mas não a única, de se perceberem as manifestações das essências organizacionais, e isso depende, enormemente, do paradigma científico dominante.

De acordo com Morgan (2005), os modos de pensar o mundo são mediados pelo ambiente social e, dessa forma, novas formas de entender o mundo, necessariamente remeteriam a um afastamento de antigas percepções. Com isso, o autor critica a visão ortodoxa das teorias das organizações que se estabelece num arcabouço teórico inquestionável, que se mantém sustentável e se reafirma mediante a ação passiva de aceitação de cientistas de organizações. Isso delimitaria e reduziria o âmbito das discussões, como também tornaria o entendimento dos problemas organizacionais distante das percepções conscientes, uma vez que haveria um desperdício das experiências vinculadas aos indivíduos e suas relações com a comunidade.

A identidade em torno de uma abordagem teórica ocorreria, segundo um conjunto convergente de visões de atividades de pesquisa, que caminham para a aplicação de metáforas prescritivas para o entendimento das realidades organizacionais. A este modelo de investigação que reúne artefatos, métodos e atividades de pesquisa se atribuiria a denominação de ciência normal (Kuhn, 1962). Dentro dessa ciência normal, as metáforas são também formas de se perceber as essências organizacionais num paradigma dominante.

Os paradigmas podem ser entendidos como opções de realidade sobre o ambiente social, ou seja, uma visão implícita ou explícita da sociedade. A identidade de ações e maneiras de pensar e entender o mundo existente entre pesquisadores seriam o elo comum que reúne escolas de pensadores, que convergem para a utilização de diferentes tipos de metáforas como fundamentos para a investigação.

Porém, o argumento de Morgan (2005) para a utilização de múltiplas metáforas conduziriam o cientista para a consolidação de microvisões funcionalistas que, ao final, formar-se-ia um todo prescritivo e incompleto da natureza e essência da vida organizacional. Além disso, observe-se que a argumentação do autor é, em si mesma, funcionalista.

A citação das metáforas, pois, deve ser observada apenas como uma breve ilustração do entendimento das essências organizacionais, e não esgota, de forma alguma, as potencialidades dessas últimas.

O que não se esgota ainda é, justamente, o sentido amplo da organização como elemento da vida política. Concebendo-se a organização como um conjunto de essências que se destinam a um fim, surgem duas dimensões de vinculação à administração política: as essências de todos os indivíduos que com a organização interagem ou delas fazem parte; e a essência da organização como etos material da individualidade.

Aqui, é importante fazer uma distinção entre a missão da organização como essência dos indivíduos, e a missão da organização como sua própria essência coletivizada, pois, ao final, podemos concluir que não há mal no fato de uma organização perecer. Perecer é uma função normal da organização. Encontrar a razão de ser da organização é uma tarefa que está além da compreensão de metáforas visíveis.

A essência dos indivíduos diz respeito aos caminhos para se alcançar a felicidade do ser, qualquer que seja ela. Logo, a própria organização pode ser um caminho e, de fato, o é. É um caminho, consciente ou inconsciente, que expressa a vontade.

A essência da organização diz respeito à materialidade da vontade coletiva ou individual de realizar o bem, qualquer que seja ele. A este bem se fornece uma dimensão de temporalidade, que determina a longevidade da organização. Da mesma forma que um só dia ou curto espaço de tempo não realiza o homem (Aristóteles, 2004, p. 27), não se realizará também a organização.

É comum se dizer que a família não é organização. Contudo, temos de olhar sobre qual aspecto a família não se faz organização. Não importa quem realiza algo. O que importa é o que é esse algo, o bem. Termina que, se entendermos que a família se reúne para trocar um bem com a sociedade e que este bem visa à expansão desta última, diz-se, nesse sentido, que se tem uma organização familiar. Ser ou não organização, depende, acima de tudo, da ação temporal vinculada a um bem intercambiável com a sociedade política. A organização é fruto temporal contínuo da vontade e da realização de cada indivíduo, seja quem for.

Surge, portanto, uma dicotomia entre a vontade e a realização. O que só se compreende segundo o tempo. A dicotomia reside entre o que os indivíduos esperam que a organização cumpra e o que a organização, de fato,

cumpra. A vontade representa o fim e a realização faz-se pelas ações. Ocorre que, nem sempre, o fim primário é o fruto das ações puramente individuais.

Existe uma multiplicidade das essências individuais na organização. Ou seja, a soma das individualidades ainda está aquém do que realmente é a organização. Está aquém porque existem somas de fins que podem, perfeitamente, originar um outro fim mais complexo. Para se entender essa afirmativa, a analogia com a orquestra sinfônica cai muito bem. A expressão da soma das essências dos músicos que tocam o violino, o oboé, a viola, o violoncelo, o piano, a flauta, sem prejuízo ou desmerecimento de outros, numa orquestra sinfônica é muito mais que a complementação da essência individual de cada instrumento. O resultado da obra é, sem dúvida, coletivizado, mas superiormente complexo, e ganha vida e toma contorno como uma essência própria. Isso pode ser verificado, objetivamente, de duas formas: verificando-se que existem propósitos (vontades) ocultos nos instrumentos (indivíduos) que não deixam de se manifestar e, segundo, que a soma de todos os fins (interesses) instrumentais (individuais) pode ser endereçado ao concerto (um bem maior, qualquer que seja, e mais complexo). E, por isso, entender as essências dos indivíduos e suas repercussões é bastante útil. Fugindo de uma psicologia individual,

o que as representações coletivas traduzem é a maneira como o grupo se pensa nas suas relações com os objetos que o afetam. Ora, o grupo é constituído de modo distinto do indivíduo, e as coisas que o afetam são de outra natureza (Durkheim, 2001, p. 21).

As vocações individuais, enfim, estão imersas em vontades coletivizadas e, muitas vezes, inconscientes, cujos resultados estão, muitas vezes, além da compreensão da razão objetiva.

Por outro lado, observe-se que organização refere-se, também, a fatores. Os fatores estendem-se desde a capacidade de realização até os mínimos recursos empregados para se atingir o fim. Com isso, organizar fatores pode ser tarefa de um ou mais indivíduos. Até mesmo a iniciativa individual pode ser tomada como organização. E, a partir disso, recaímos nos pressupostos anteriores, que tratam de essência, temporalidade, realização etc.

Combinar fatores é a expressão da capacidade de realização do indivíduo para se atingir o fim da organização. Os fatores não são puramente endógenos e estão, também, imersos no ambiente externo à organização.

Logo, um esforço para a perpetuação da Administração Política deve, ainda, dar conta de entender e de propor caminhos para a expansão temporal de duas dimensões: a individual, observando o homem como agente de interferência organizacional internamente ou externamente e sua vontade de realizar o bem; e a organizacional, tratando da coletividade e da ação para o alcance da realização.

O tempo, para a organização, não precisa ser linear. A volta e o resgate do passado é uma ótima oportunidade para pensarmos novas formas e novas proposições para esta. O tempo é a unidade de análise que diz respeito à sucessão de fatos necessários para a transformação da essência da organização, ou dos indivíduos, ou da sociedade. O tempo é a dimensão que nos permite dizer o quando a organização cumpriu sua missão. A citação do passado serve para nos indicar que a missão da organização está além de sua existência. Há um legado que se deixa, além da existencialidade. Como legado, se este serve para um bem, a missão ainda se cumpre. Isso é, aproveitar o presente e expandir futuro e passado. A existência organizacional diz respeito à soma das essências dos indivíduos e à expressão da vontade. É natural, então, que se pense que enquanto há indivíduos prontos para se engajar em, pelo menos, um bem comum, exista a organização. Porém, a missão organizacional está muito além disso e essa pode não perecer perante a cessação da vontade dos indivíduos em compartilhar o mesmo bem.

Isso implica, também, que a organização, em suma, independe das vontades dos indivíduos. Indivíduos podem ir ou vir, mas a missão organizacional, apesar de sofrer mudanças, permanecerá. Nesse sentido, a missão da organização é como uma obra de um autor que se deixa à posterioridade, porque os fatos da vida não estão descasados, e suas origens estão certamente no passado, implicam o presente e, provavelmente, influenciarão o futuro.

Nesse momento, podemos, então, responder à pergunta: por que as organizações, como expressão da vida humana, perecem?

1. Porque há discrepância entre as essências dos indivíduos entre si e entre a organização.
2. Porque a essência organizacional não é compatível com a essência da sociedade política.
3. Porque foi alcançado o grau de evolução que se esperava e se atingiu o fim (o tempo da organização passou).

O que se defenderá, neste ponto, é que nascer e morrer são fatos normais da vida organizacional. Uma forma de se perceber isso é resgatar

uma abordagem economicista da crise capitalista e a ilustração do hotel de luxo schumpeteriano.

Para Schumpeter (1975), a desmaterialização da propriedade e as dificuldades oriundas do próprio sistema capitalista contribuem para o desinteresse e o rompimento de suas instituições. Porém, tudo continua vivo (a burguesia, a família, o poder político) e isso é mais importante que qualquer tendência a outra civilização nascente sob a guisa do próprio sistema capitalista. A burguesia (na condição de indivíduos detentores dos meios de produção) opera como um hotel, onde uns entram e outros saem, mas ninguém lá para sempre permanece.

Existe um movimento cíclico, nas economias, que seguem a ordem de Recuperação, Prosperidade, Recessão, Depressão que dependem de padrões de atividades empreendedoras. No caso da teoria schumpeteriana, uma onda de inovações continuará até que a economia seja reconfigurada de acordo com uma nova tecnologia. E, nessa reconfiguração, é que muitas empresas nascerão e muitas morrerão.

Para Perelman (1995, p. 195),

Schumpeter held that business cycles are not usually traumatic. He (1961, pp. 245-6) contended that "the physical volume of total transactions typically falls only insignificantly" during a recession. He even predicted that research would prove how "exaggerated the popular conceptions of the ravages of depression are". For Schumpeter, these relatively painless downturns can easily wipe out excess capacity, freeing up the economy for a renewed bout of growth.

Entretanto, é importante separar as causas da suposta morte organizacional. Observe-se que há duas classes de casos: a primeira, diz respeito ao alcance do fim; a segunda, refere-se às falhas da Administração Política. Quanto à primeira, as linhas anteriores já esclarecem bastante para afirmar que não se tem aí nenhum demérito ou injustiça, pelo contrário, atingido o fim, há de se enaltecer a organização que um dia existiu materialmente.

Por outro lado, a falha da Administração Política, como instrumento de realização, deve ser ressaltada como um aspecto negativo da vida política. A Administração Política falha quando não dá conta de atingir o fim da vida política na organização. E as implicações vão além da organização.

Se a política da administração trata da relação entre indivíduos organizados e a sociedade, logo, a sociedade política é composta pelos mesmos indivíduos e organizações que compõem a organização, outros indivíduos externos e outras organizações externas que com ela interagem. Além disso, se a vida política, na organização, tem, como fim, a própria expansão da sociedade política mediada pela organização, tem-se como implicação que a Administração Política está para o desenvolvimento não somente dos entes internos à organização, como também de seus agentes externos, outros indivíduos e organizações que dela, de alguma forma, dependem. A isso, hoje, alguns cientistas da administração e administradores políticos concedem a denominação, ainda que injusta, de responsabilidade social. Injusta, pois, como observa Freitas (2000, p. 80), a dita responsabilidade social, muitas vezes, é pautada no descompromisso com os próprios atores organizacionais.

Não se trata de uma questão de justiça ou equidade, mesmo porque definir o que é justo e equitativo não é tarefa tão fácil, tampouco o equitativo implica ser justo (Aristóteles, 2004, p. 125). Trata-se de falhas que decorrem, uma vez se concebendo a expansão da sociedade, da contraposição das vontades e das ações para se atingir o bem, que se supõe ser o maior para a organização. A percepção do próximo é a forma mais eficaz de se proporcionar a distribuição efetiva dos resultados da vida organizacional. E a Administração Política é meio pelo qual a distribuição pode ser alcançada. O fim da Administração Política não deve ser o bem para o administrador exclusivamente ou das classes dominantes que interagem com a estrutura organizacional. O fim da Administração Política é o bem da sociedade política.

Na próxima seção são apresentadas as implicações para a Administração decorrentes da vida política em organizações.

A que se destina a Administração Política? uma proposição ética de realização social e uma transição para a materialidade

A melhor forma de iniciar esta seção é dividindo com o leitor a proposição de que toda organização é política. Há política não destinada às organizações, porém a segunda não prescinde da política. A política é, para ordem das coisas, o meio através do qual o indivíduo alcança a expansão de todas as essências da vida material em sociedade (Aristóteles, 2001). E que para que todas as coisas funcionem é bom esclarecer que, por

mais que estejam os fatores organizacionais relacionados à heteronomia, não há nada mais determinístico em sua natureza que a política endógena às suas engrenagens.

Há um motivo para a vida política.

Que a procura mantém a união da comunidade só é evidenciado pelo fato de que quando as pessoas não necessitam umas das outras (isto é, quando não há necessidade recíproca ou quando um deles não necessita de outro) não realizam a troca a qual só ocorre quando alguém deseja o que temos [e nós desejamos o que elas têm] (Aristóteles, 2004, p. 114).

Sendo assim, a noção de política traz imensa responsabilidade para a administração, pois incorpora, em seu objeto, de forma concomitante, aqueles elementos de incursões intraorganizacionais e toda uma gama de fatores que se entrelaçam com a expansão da sociedade por meio das organizações.

E o que deve orientar o papel do administrador político enquanto agente endógeno de transformação e realização? Ora, para se aprofundar neste tipo de discussão as formulações sobre a ética são, no mínimo, um ponto de partida. Se a ética está, para a ordem dos fatos em sociedade, relacionada à ciência dos costumes que tem como objeto a atividade prática, trata-se de um corolário inferir que a guia de orientação da ação do administrador político é o bem final realizado pelos costumes inseridos nas práticas organizacionais.

Se o fim de toda ação é a felicidade ou o sumo bem (Aristóteles, 2003, p. 16), o problema de determinar a orientação da ação do administrador político tem como pré-requisito o entendimento sobre o que é e para quem serve esse sumo bem e o que seria o honesto e o justo para a satisfação da natureza humana, pois

ao falar do honesto e justo, que são os objetos de estudo da ciência política, encontra-se tantas disparidades de opiniões, que parecem não serem tais por natureza, mas somente por lei. Acerca das coisas que não de considerar boas, depara-se também com certa instabilidade de juízos, e o motivo é que a muitos acontece delas receberem danos, havendo já perecido alguns em virtude da riqueza, assim como outros por sua força de ânimo (Aristóteles, 2003, p. 25).

O homem é composto por várias essências e, se assim o é, é natural também que, para cada coisa, viva em sua essência haja um fim. Se existem vários fins, o bem será esses fins (Aristóteles, 2003, p. 24). A dificuldade em determinar o fim decorre da complexidade da sociedade política.

Dessa complexidade emerge uma dicotomia entre o interesse coletivo e os projetos da classe dominante por conta das distinções existentes nas classes sociais. Existiria, portanto, uma miríade de mecanismos que interferem no jogo político.

o poder político [...] pode ser imaginado como existindo na medida em que uma pessoa ou grupo de pessoas conduza determinadas situações na direção desejada. Esse poder nunca é inteiramente independente, já que seu exercício é afetado pela situação geral e pelos próprios indivíduos sobre os quais incide (Ribeiro, 2006, p. 181).

Logo, se considerarmos que o bem é digno a um único indivíduo, é ainda mais digno quando se refere à sociedade (Aristóteles, 2003, p. 24) e se ainda existem vários fins e se ético não significa, então, ser justo a todos, a ação do administrador político deve ser orientada por algum princípio que, ao menos, disponha dos meios de realização de um fim segundo o influxo da vontade de uma coalização de interesses mais representativa para a expansão da essência do homem e a atividade que, por sua essência, lhe é dada. As atividades, nesse caso, podem ser entendidas pelo convívio na, ou pela relação, com a organização. Termina que, em meio a tudo que se faz, há coisas que nem são justas, nem são desejadas por todos e, em ambos os casos, o justo ou o injusto, operará uma lei de retorno como resultado da vontade e da ação do administrador como indivíduo e da organização como resultado do esforço coletivo.

E para não nos acusarem de vinculação puramente cármica da ação e da vontade com a organização e os indivíduos, Morgan (1996, p. 253) discute uma teoria autopoietica que “encoraja a compreensão de como a mudança se desenvolve por meio de padrões circulares de interação. Organizações evoluem ou desaparecem em conjunto com mudanças que ocorrem em seus ambientes”. Trata-se de um conjunto de relações circulares que se originam de causas relacionadas e produzem efeitos que estão longe de uma sistemicidade mecânica. O *feedback* positivo é um anúncio da lei do retorno que no mínimo nos diz que tudo que foi feito e pensado voltará e com maior amplitude.

Em toda ação há um misto de voluntariedade e involuntariedade. Todavia, muitas ações se assemelham mais às voluntárias,

pela razão de serem escolhidas no momento em que se fazem, e o fim da ação ser sempre conforme as circunstâncias. ... Esta se faz espontaneamente, porque o princípio do movimento dos órgãos em tais ações está em nós mesmos. Mas aquelas coisas cujo princípio está em nós, em nós mesmos está igualmente o operá-las ou não operá-las (Aristóteles, 2003, p. 60).

Com isso, é possível afirmar que qualquer que seja a ação há, sim, de se imputar responsabilidades ao administrador. Este não estará totalmente isento de qualquer ação, por mais benéfica ou danosa, que se mostre à sociedade.

Para Ribeiro (2006, p. 167), “a tarefa do administrador, em última análise, consiste na utilização racional dos recursos disponíveis, numa dada situação, para a consecução de determinados objetivos”.

A proposta consiste na atuação do administrador para a resolução de problemas de cunho sociais. O contexto social estaria presente em todas as atividades profissionais cotidianas. Isso implica que a ciência da administração se enquadre no âmbito de uma ciência social aplicada, que se inter-relaciona com diversas outras ciências sociais. As funções do administrador, por conseguinte, tornam-se inteligíveis à medida que se compreende a aplicação de metodologias de investigação e conceituação das ciências sociais.

O administrador assume uma posição fundamental para a transformação do contexto social, devido à sua dedicação à execução de tarefas aplicadas, as quais se têm como pré-requisitos o entendimento e a interferência de campos diversos do saber em ciências sociais.

Por conta da interferência de diversos campos de saber em ciências sociais, ocorreria certa indefinição em relação ao papel do administrador nas organizações. Às vezes agente (um técnico), às vezes político (um pensador/articulador). Porém, segundo o pensamento aqui desenvolvido, é mister afirmar que o papel do administrador, na condição de agente de transformação social, está tanto para o fazer como para o pensar. Para definir uma racionalidade que guie, sem compulsão alguma, a vontade dos homens em organização e daqueles que da organização dependem.

Além disso, concebendo a ação do administrador como objeto de uma ciência social. Como afirmam Bourdieu, Chamboredon & Passeron (2004), os fatos sociais não representam a individualidade, mas têm uma forma constante e uma natureza que não depende da arbitrariedade individual. Os problemas das ciências sociais, e aí se destacam os problemas da administração, devem ser investigados e explicados com rigor científico e sem a interferência de opiniões do investigador, da mesma forma que as decisões, as ações e suas racionalidades, também, assim o devem ser, sem se deixar seduzir pela não-consciência. A não-consciência estaria presente nas ciências sociais, quando o pesquisador lida com fatos conhecidos, costumes que o inconsciente teima em construir análises, e a isso não pode escapar a voluntariedade dos atos e do indutivismo já defendida por Aristóteles (2004).

Nesse ponto, é importante deixar bem claro um aspecto da administração política: desde quando há indivíduos organizados, alguém, quem quer que seja, haverá de cumprir o papel do administrador. Isso nos leva a uma proposição diferente da postulada por Moreira (2008). Para o autor, a questão fundamental seria “indagar se existem administradores políticos, pela análise de qual a composição da classe dominante no capitalismo”. Porém, ocorrem limitações e incompreensões nesse tipo de abordagem: as primeiras, dizem respeito à tentativa indutivista de se perceber o administrador político. Preso ao sistema capitalista, não há como superar as necessidades do espírito para a além da relação do capital e, decerto, as organizações existiam e existirão para além de qualquer sistema de acumulação. Logo, o indutivismo capitalista não responde nem pelas vontades, nem pelas ações de todas as espécies de anseios à expansão da sociedade política; as segundas, relacionam-se à limitação da luta de classe como objeto de ação política. Não é certo que em tudo que ocorra nas organizações anteveja-se uma relação de conflito e disputa por poder, recursos, ou qualquer meio de realização. A luta de classe é uma expressão da ação política, mas não encerra em si todas as formas de expressão. Da mesma forma que o Estado também não. Isso limita a percepção da realização por conta da limitação da ciência primeira, a política; e a terceira, é a falta de compreensão do papel e dos meios de expansão da sociedade civil a que este administrador deveria debruçar-se. Há de se perguntar o que, num determinado sistema produtivo, deve ser o alvo de ação para a expansão da sociedade política. Com base numa abordagem ética, qual o fim e para

quem o fim está sendo executado e como expandir o fim? O mais interessante disso é que “o que não tem remédio, remediado está”. Para se aceitar isso é bom lembrar o que foi dito por Schumpeter (1975) sobre o capitalismo destruir as próprias bases de sua sustentação. Não devemos nos despreocupar com o presente, mas também devemos nos antecipar para algo posterior.

A esperança da ideologia ou da utopia de uma sociedade, à beira de um colapso, traduz-se na necessidade de transformação social. Tal necessidade é independente do sistema de produção e é fruto, em última instância, da necessidade humana de desenvolvimento. A sociedade em rede, por exemplo, é um alerta para a urgência de desenvolvimento planejado por conta das interdependências sociais (Castells, 1999). Alguém, um administrador, terá a incumbência de orientar a concepção das ideias e da ação para a sua realização. Nesse sentido, a abordagem da sociologia weberiana pode nos ajudar no tocante à aplicação teórica ao capitalismo, como ilustração do pensamento e da ação em torno de um fim, não cabendo julgar o quão supremo seja este fim.

A realização weberiana

O exercício da gestão tem-se realizado dentro de princípios técnicos ideologicamente constituídos, conforme uma dada sistemática produtiva estabelecida e que luta, naturalmente, pela sua perpetuação. Esta luta é fruto de um conjunto de interesses constituídos e fortalecidos, ao longo do tempo, pela classe, no sentido weberiano, detentora da propriedade (Weber, 1999, pp. 176-7).

A esfera da realização da produção se dá e é fortalecida, neste ambiente, pela organização burocrática, independentemente do seu caráter público ou privado (Santos, 2004). Na verdade, uma relação simbiótica ocorre neste processo, no qual os movimentos, em cada um dos elementos, da organização e do sistema de produção, direcionados ideologicamente, refletem diretamente no outro, estabelecendo uma espiral de desenvolvimento social.

Embora o pleno desenvolvimento de uma economia monetária não constitua condição preliminar indispensável à burocratização, a burocracia como estrutura permanente está ligada à pressuposição de uma renda constante para a sua manutenção (Weber, 1974, p. 243).

Para Weber, o procedimento burocratizado é o que garante o crescimento das organizações e a expansão dos impérios e do Estado. Esta seria a fonte de organização mais eficaz para levar a cabo os desígnios de uma sociedade. A burocracia é uma estrutura estável e precisa, em que os papéis estão bem determinados e sua execução é condicionada à especialização técnica do burocrata. A estrutura de comando hierárquica, mesmo com alocação democrática (uma tensão constante em Weber), permite melhor controle e determinação mais clara dos papéis a serem desempenhados. A administração criadora livre não constitui um reino de ação livre, arbitrária, de mercê, de preferência e avaliação motivadas pessoalmente. Antes, as regras são definidas de forma clara e aplicada a todos os casos.

A necessidade de especialização técnica leva a uma valorização do conhecimento e dos certificados que comprovem este conhecimento, ampliando o processo de racionalização da educação e do treinamento. A administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada — que é característica moderna — pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo.

A ocupação do cargo passa a ser uma profissão e passa-se a reconhecer a figura do administrador profissional. Esse administrador irá realizar as funções determinadas pela estrutura burocrática, utilizando-se dos seus conhecimentos técnicos, com pouco ou nenhum espaço para um questionamento de ordem ética ou política. A remuneração pela atuação do administrador, na estrutura burocrática, é um elemento-chave para a sobrevivência da burocracia, sendo os salários medidos e atribuídos de acordo com a hierarquia, pelo tipo de função, e não como uma remuneração sobre o trabalho realizado.

Assim, a estrutura burocrática é fortemente dependente de uma economia monetária, seja baseada nos rendimentos dos lucros privados, seja em um sistema estável de tributação. A utilização de uma economia natural, não-monetária, ou de sistemas patrimonialistas, reduzem as possibilidades de sucesso da estrutura burocrática.

A finalidade suprema da realização weberiana é a própria perpetuação das estruturas e ampliação do poder e da dominação que estas exercem sobre a sociedade. A estrutura burocrática tende a concentrar os recursos nas mãos do “senhor” da máquina burocrática, retirando-os dos indivíduos e colocando-os a serviço de um projeto político-econômico determinado. A máquina burocrática retira dos indivíduos os “meios de produção”,

ampliando o seu controle sobre a realização e a distribuição. Trata-se da materialização da razão em prol de um fim. É o pragmatismo da realização materializado na estrutura de poder organizacional, que deveria representar a soma das vontades dos indivíduos que compartilham e que compõem o poder na estrutura burocrática.

Uma vez instalada a máquina burocrática, esta se torna parte da engrenagem social da qual a sociedade passa a depender para a sua própria existência. Ela é uma estrutura social extremamente difícil de destruir, pois, de um lado, o burocrata é apenas parte de uma engrenagem sobre a qual não tem controle, e, de outro lado, o restante da sociedade depende dos serviços especializados oferecidos pelo aparato burocrático tecnicamente especializado.

A máquina burocrática é, ainda, um instrumento de poder primário para quem possui o seu controle. Comandada do alto e com funcionamento independente de quem está no comando, a estrutura burocrática segue os desígnios que lhe forem dados. Daí, por exemplo, no Estado Moderno, em muitos casos, as revoluções terem sido substituídas pelos golpes de Estado. Ou seja, a máquina burocrática continua funcionando, mas agora em favor de novos direcionamentos políticos. “As consequências da burocracia dependem, portanto, da direção que os poderes que usam o aparato lhe derem” (Weber, 1974, p. 267).

A Administração Política, como definida em Santos (2004), concretiza-se em Weber no comando da máquina burocrática. Ou seja, a realização de um projeto de nação só é possível através do comando da máquina burocrática.

Com frequência, a burocratização se realizou em aliança direta com os interesses capitalistas [...] Não obstante, podemos esperar, como um efeito da burocratização, uma estrutura política pequeno-burguesa [...], ou mesmo uma estrutura política estatal socialista que sufoque as oportunidades de lucro privado (Weber, 1974, p. 267).

O domínio da burocracia viabilizaria a implementação de modelos de gestão diversos, com diferentes escolhas dentre as possibilidades de produção, circulação e distribuição dos bens materiais (Administração Política). A burocracia de Weber se encaixa, em grande parte, na dimensão de realização e produção da administração política. É uma abordagem de orientação técnica para o exercício da gestão nas organizações.

Como a máquina burocrática esteve sempre intimamente ligada ao modo de produção capitalista, e ideologicamente orientada por este, era de se esperar que, na ausência de uma preocupação da Administração com os direcionamentos políticos dados à utilização dos meios de produção, mas apenas às formas mais eficazes de realizar esta condução, fôssemos levados a construir uma sociedade desigual, onde o bem comum e a distribuição mais equitativa da produção não são os seus princípios norteadores.

A ausência desta preocupação, como elaborado em Santos (2004), tem levado o administrador a se comportar como um burocrata, um técnico, a serviço de um modelo de sociedade que não é em nenhum momento questionado. A eficiência e a eficácia de funcionamento da máquina passaram a comandar o pensamento e as ações do administrador. A Administração Política é o caminho para o questionamento e a crítica aos modos de produção e distribuição na sociedade. O uso do aparato burocrático seria a sua forma de realização, a base técnica para a execução do projeto de nação e para a expressão de uma organização que objetiva a expansão da sociedade política.

Este exercício de análise da Administração Política em Weber não tem a pretensão de apontar um caminho único para a realização do projeto de nação. Caribé (2008), por exemplo, defende outras formas de organização, não necessariamente burocráticas, como meio de realização e distribuição visando o bem comum, afirmando que a organização burocrática está impregnada pela ideologia capitalista. Como vimos, essa vinculação não é determinística, dependendo da estrutura burocrática, apenas de alguma forma econômica monetária, mas, não necessariamente, capitalista. Em contrapartida, o próprio Weber aponta que a organização burocrática tende a fornecer, ela mesma, os meios de produção, alijando os seus componentes (burocratas/trabalhadores/administradores) dos meios de produção.

Considerações finais: um grande desafio pela frente

Algo que nos perguntamos no desenvolvimento destas linhas se relaciona com os motivos que separam o homem enquanto indivíduos organizados do fim da Administração Política. E uma resposta para isso se encontra na materialidade expressa sobre o retorno da vida política.

É natural que o hedonismo substitua facilmente o fim real, pois o hedonismo é o que mais urge na natureza humana em termos de realização. O ser feliz tem uma relação direta com as convicções humanas de

finalidade material e espiritual. Como a matéria é mais próxima e se faz mais presente àqueles pobres de espírito, a inobservância do próximo tanto nas relações internas e externas da vida organizacional é algo natural.

A forma de organização e de gestão a ser instituída na construção do bem comum, se burocrática, autogestionária ou em outro tipo de conformação, ainda deve ser alvo de muita discussão. Sem dúvida, cada uma das opções de administração política do bem-estar da sociedade vai estar impregnada de uma ou outra ideologia, o que não necessariamente pode ser considerado ruim, dados que os meios (realização) e os fins (distribuição) satisfaçam às necessidades individuais e coletivas da sociedade, entendida como o complexo da humanidade e do seu meio ambiente. A Administração Política deve ajudar-nos a compreender que modelo de desenvolvimento queremos para a nossa sociedade e a formular soluções para sua consecução.

Talvez, o que possamos deixar de maior contribuição em relação à construção aqui apresentada é a observação que gestão e organização são indissociáveis. A gestão existe para a organização e esta última não prescinde da gestão. Logo, a Administração Política deve tratar da capacidade de concepção e realização de entes organizados ante as suas aspirações ao desenvolvimento. O desenvolvimento é a instância maior da expressão de liberdade planejada e universal do ser humano. Produção e distribuição são frutos da propriedade de conceber e realizar o fim para a expansão da sociedade.

Referências

- ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- . *Ética*. São Paulo: Edipro, 2003.
- . *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- BOURDIEU, P.; J. C. CHAMBOREDON & J. C. PASSERON. Primeira parte: a ruptura/Segunda parte: a construção do objeto. In: *Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2004, pp. 23-72.
- CARIBÉ, D. A. Ciência ou ideologia? A constituição do campo da administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 35-48, 2008.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*, vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- FREITAS, M. E. *Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- KUHN, T. S. *The Structure of Scientific Revolutions*. 3rd edition. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

- MOREIRA, F.S. Administradores políticos enquanto classe: um projeto de pesquisa. *Revista de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 49-70, 2008.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- , Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. *RAE*, vol. 45, n.º 1, jan-Mar, 2005.
- PERELMAN, M. Retrospectives: Schumpeter, David Wells, and Creative Destruction. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n.º 3, pp. 189-97.
- RIBEIRO, João Ubaldo. Política e Administração. Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 1969. *Revista O&S*, vol. 13, n.º 37, abr.-jun., pp. 165-193, 2006.
- SANTOS, R. S. (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru, 2004.
- , Keynes e a proposta de administração política do capitalismo. *Revista de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 103-58, 2008.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nova York: Harper Perennial, 1975.
- WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.
- , *Economia e sociedade*, vol. 2. Brasília: UNB, 1999.

Resumo

Este ensaio busca iniciar uma discussão sobre os objetos e os propósitos da atividade social humana, envolvendo indivíduos organizados, e suas consequências para expansão da sociedade política. Emprega-se uma visão aristotélica sobre os fins e as ações e coloca-se a administração política como a ciência capaz de responder às pretensões humanas de desenvolvimento e não mero instrumento de dominação de homens sobre outros homens. Na esfera da realização, trazemos à tona uma visão weberiana da sociedade burocratizada e discutimos como ela tem contribuído para compor o quadro atual da nossa sociedade. Não pretendemos aqui apontar as soluções, mas contribuir com o debate sobre os caminhos da Ciência da Administração para a construção de uma sociedade, cuja finalidade última seja o desenvolvimento do próprio ser humano, e não apenas das organizações.

Palavras-chave: Administração política; Organizações; Racionalidade; Prática.

Abstract

This essay aims to start a debate over the real purposes of the human social activity in organizations and its consequences for the expansion of political society. We have adopted an aristotelic approach of ends and actions and we propose that Political Administration is the science able to answer these questions, not a mere instrument of domination. In the action field, we bring in a weberian approach of the bureaucratic society and discuss how it has contributed to form our present society. Our intention is not to point out solutions to the problems we have presented, but to start the debate about what does the Science of Administration can do to build a more fair society whose ultimate goals are human beings and not only organizations.

Keywords: Policy administration; Organizations; Rationality; Practice.

SOBRE AS MUDANÇAS POLÍTICAS E ECONÔMICAS RECENTES NA AMÉRICA LATINA E A FASE PÓS-NEOLIBERAL¹

FÁBIO GUEDES GOMES²

Preâmbulo

A PASSAGEM DO SÉCULO XX PARA O XX I tem marcado importantes mudanças políticas e econômicas nos países do hemisfério sul-americano. A ascensão de governos de esquerda, de diversos matizes, demonstra a incapacidade do projeto neoliberal de se manter na região como alternativa de políticas econômicas e modelos de sociedade, nos marcos de um sistema internacional dominado por um núcleo de poder liderado pelos Estados Unidos da América. Ademais, o próprio resultado econômico e social daquelas políticas demonstrou o fracasso das políticas do *laissez-faire*, com a absurda desigualdade de riqueza e de renda que assola, ainda, a maior parte da população no espaço regional, sendo isso comprovado pelo aumento da exclusão, da violência urbana e rural e do desemprego, características que passaram a serem mais presentes e ampliadas nas décadas de 1980 e 1990. Basta reportar aos estudos da Comissão Econômica para América Latina (Cepal), que publica, anualmente, o Balanço Social da América Latina e Caribe, para se ter uma base empírica mais realista.

Apesar de apresentar uma realidade complexa e de difícil definição econômica, política e social, a América Latina e o Caribe entraram numa

¹ Texto apresentado, sumariamente, na oficina intitulada Sociedade de Classes, Subdesenvolvimento e Desenvolvimento dos Países da América Latina, realizada no III Fórum Social das Américas, na cidade da Guatemala, em 9/10/2008. A versão definitiva do texto foi exposta no XI *Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo*, realizado no Palácio de Convenções da cidade de Havana, Cuba, entre os dias 2 e 6/3/2009.

² Economista, mestre em Economia e doutor em Administração. Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Feac) da Universidade Federal de Alagoas, Brasil. E-mail: fbgg30@yahoo.com.br.

nova fase, que pode ser distinguida das últimas três décadas do século XX. Essa realidade, que está se modificando, encontra nos aspectos políticos e econômicos suas nuances mais fortes. Do ponto de vista social, apesar de mudanças importantes, ainda se levará muito tempo para a região remover problemas históricos estruturais que se somaram aos produzidos pela aventura neoliberal. Assim, este ensaio tem como objetivo discorrer sobre alguns aspectos que julgamos importantes e que estão na ordem do dia das transformações de que os povos da América Latina e Caribe estão sendo testemunhas.

Para iniciar nossas reflexões, organizamos as subseções deste trabalho na forma de problemas a que procuraremos responder, com base na discussão de uma parte da literatura contemporânea sobre a América Latina, buscando focar, principalmente, os movimentos e a dinâmica que estão em curso na parte sul do hemisfério.

Problema 1 — Nos últimos dez anos, a América Latina vem sendo varrida por sucessivas vitórias majoritárias de partidos de esquerda que, ao assumirem o poder, têm ampliado a participação dos países nas relações internacionais. Então, o que significa essa ascensão de governos de esquerda na região? Pode-se especular a respeito do futuro da América do Sul, a partir dos desdobramentos dessas mudanças em curso.

Podemos afirmar que está, realmente, havendo uma mudança no quadro político e econômico latino-americano. O mais importante neste caso não é conhecer somente a conjuntura atual, mas explicar os fundamentos que determinam essas mudanças e o contexto internacional em que elas se inserem. O ponto de partida para explicar a ascensão de líderes que representam um novo esquerdismo na América Latina, como Evo Morales, na Bolívia,³ Hugo Chávez, na Venezuela, Néstor e Cristina Kirchner, na Argentina, Rafael Correa, no Equador, Michelle Bachelet, no Chile, Tabaré Vázquez, no Uruguai, Daniel Ortega, na Nicarágua, Fernando Lugo, no

³ É importante destacar que a vitória de um indígena à presidência da república na Bolívia só pode ser comparável à ascensão de um trabalhador metalúrgico ao posto máximo do Estado brasileiro. Morales foi eleito em 2005 com a esmagadora marca de quase 54% dos votos válidos. Em toda a história do país nenhum governante tinha chegado ao poder com mais de 35% dos sufrágios. Sua principal base eleitoral são os povos indígenas que constituem mais de 65% da população boliviana.

Paraguai⁴ e o próprio Lula, no Brasil, além do recém-eleito Mauricio Funes, em El Salvador, é o fracasso social e econômico do projeto neoliberal, para a região, capitaneado pelos Estados Unidos, e proposto, no final da década de 1980, no que ficou conhecido como o Consenso de Washington. O

Consenso sugeria que, em troca da renegociação das dívidas externas dos países da região, fosse adotada uma série de reformas com o intuito de alinhar as economias às novas determinações do movimento de expansão das redes de acumulação capitalistas, que, depois da dissolução da União Soviética, no início da década de 1990, tornaram-se predominantes no mundo. Naquela proposta (imposta na verdade), incluía-se um projeto de modernização capitalista liderado pelos grandes blocos de empresas norte-americanas e europeias (financeiras e não-financeiras), prometendo mais competitividade e concorrência, com a expansão de serviços, mercadorias a preços baixos e poupança externa a baixo custo. Tudo isso dentro de uma democracia liberal em contraste aos anos de chumbo que a América Latina experimentou, entre as décadas de 1970 e 1980, com os regimes militares. A Alca, nesse sentido, representaria um passo mais audacioso de anexação do mercado latino-americano, depois dos ajustes estruturais realizados, ao mercado norte-americano.

O resultado dessas estratégias não se traduziu em melhorias das condições básicas das populações latino-americanas. Muito pelo contrário, os graves problemas que hoje percebemos a *olho nu*, em qualquer cidade de médio ou grande porte (falta de serviços públicos, violência e queda da renda nos estratos inferiores da população, caos da estrutura urbana, deteriorada infraestrutura logística⁶ e Estados nacionais fragilizados etc.) avoluma-

⁴ A eleição de Fernando Lugo, da Aliança Patriótica para a Mudança (APC), em abril de 2008, contraria a trajetória da história política do Paraguai, dominado por mais de seis décadas pelo conservador Partido Colorado. O ineditismo fica por conta de Fernando Lugo justamente não ser, em mais de cinquenta anos, de origem militar, liberal e classes sociais conservadoras. Pelo contrário, trata-se de um missionário religioso com fortes vinculações com os movimentos sociais, formado, intelectualmente, na esteira do desenvolvimento da ideologia da Teoria da Libertação, dissidência da conservadora Igreja Católica na América Latina.

⁵ Não obstante a situação ainda persistente da desigualdade em boa parte da América Latina, estudo recente divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), vinculado ao governo brasileiro, demonstra que essa situação vem se revertendo no país, principalmente pelo crescimento da renda salarial. Os números realmente são muito alvissareiros, levando em conta a penúria econômica e situação de precariedade da possibilidade de ascensão social nas décadas anteriores. Cf. Brasil (2008).

⁶ Uma boa referência que consegue estabelecer relações entre as formas de dominação capitalista imperial pelos Estados Unidos, as políticas neoliberais e a desestruturação dos espaços urbanos, tendo como elemento símbolo a explosão das favelas no Terceiro Mundo, é o estudo do sociólogo norte-americano Davis (2006).

ram-se, e, em cima de outros problemas seculares não resolvidos, e que foram consequências de séculos de dominação colonialista (distribuição de renda, racismo, heterogeneidade social, má distribuição da propriedade territorial etc.).

Assim, era natural esperar a reação da sociedade a um estado de problemas tão negativos e de consequências desastrosas para o bem-estar coletivo e, principalmente, para as esferas mais esquecidas da população em geral. Como exemplo de projeto malsucedido, temos o caso emblemático da Argentina que, em 2001, enfrentou uma de suas piores crises da história, com o desemprego batendo cerca de 40% da população economicamente ativa e a falência múltipla de empresas de vários setores produtivos, além de um Estado dominado por uma espécie de *mafioscracia*⁷ e com dívidas interna e externa elevadas, comprometendo, sobremaneira, sua capacidade de prover os bens públicos essenciais (educação, saúde, segurança etc.) e investimentos.

Assim, diante do exposto, não é nada fácil compreender o futuro da região, sobretudo porque, para se especular sobre o futuro, é preciso levar em conta aspectos históricos que delineiam trajetórias, que se bem compreendidas, podem apontar-nos elementos necessários para traçar as tendências do porvir. De qualquer sorte, o máximo que se pode fazer é lançar algumas hipóteses, tendo por base a experiência histórica e a compreensão das questões essenciais que ditam a dinâmica da conjuntura. Ainda assim, tentar adivinhar para onde a América Latina caminhará, a partir da ascensão dos governos de esquerda, é difícil, até mesmo para as chamadas pseudociências, as que, sem métodos científicos de investigação e objetos de estudos bem-definidos, tentam explorar a sabedoria tradicional e o senso comum.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer o elevado grau de heterogeneidade das sociedades dos países que fazem parte da região. Apesar de laços importantes que nos unem, a exemplo da forte influência que teve o

⁷ Existe um filme-documentário muito bem-feito, dirigido por Francisco Solanas, diretor de cinema, militante político de esquerda, que chegou ao parlamento nacional argentino para exercer o mandato de deputado entre 1993 e 1997. O filme intitulado *Memória del Saqueo* foi apresentado pela primeira vez em 2004, na 54.ª edição do Festival Internacional de Cinema de Berlim, chegando a ser premiado com o Urso de Ouro. Nele destaca-se o “vendaval” neoliberal que assolou a Argentina e seus desdobramentos, além de realizar uma crítica contundente às instituições públicas do país que nesses anos foram postas quase exclusivamente a serviço dos mais estreitos interesses dos grupos corporativos, da burocracia corrupta e das classes políticas reacionárias.

colonizador europeu da Península Ibérica, que firmou a hegemonia e domínio da língua portuguesa e castelhana. Esses elementos são extremamente insuficientes para nos dizer que somos muito parecidos, quando levamos em conta as nossas diferenças étnicas primárias, ainda considerando que o continente é, majoritariamente, indígena de diferentes origens e culturas. Outro fator de destaque reside no nosso passado escravocrata que esteve muito mais presente na costa atlântica que no restante do território latino-americano; a heterogeneidade das formas de exploração e produção de riquezas; bem como a diversidade do processo de constituição das instituições etc. Somente com base nesses aspectos, tem-se uma noção de como se torna complexa a tarefa de buscar compreender a realidade atual, na América Latina, e a impossibilidade de se fazer conjeturas sobre seu futuro.

Uma questão fundamental, que impõe ainda mais dificuldades, diz respeito à própria formação do Estado nacional na região. Diante das crises políticas mais recentes, na qual a Bolívia figura como exemplo mais próximo, quando algumas províncias buscam a autonomia em relação ao governo central, liderado pelo presidente Evo Morales, no contexto das disputas pelo controle e uso das riquezas originárias dos hidrocarbonetos, percebem-se, claramente, as dificuldades de uma unidade nacional que se reflita num Estado com instituições consolidadas e continuidade dos processos políticos.⁸

A mesma conclusão pode ser estendida para a Venezuela, o Paraguai, o Equador e o Peru. Só se pode, realmente, falar em Estado-nação na América do Sul, em seus termos clássicos, nos casos da Argentina, do Brasil e do Chile. No entanto, nesses três predomina uma estrutura política marcada pelo corporativismo da relação de parcelas da sociedade e o próprio Estado. Talvez, o Uruguai seja uma exceção de uma república considerada muito mais estável, do ponto de vista democrático e do funcionamento de suas instituições, se comparada às rupturas políticas que os demais países do Hemisfério Sul passaram, e, além disso, tem um sistema mais pluralista do ponto de vista das relações de interesses entre a sociedade e o Estado.⁹

⁸ O conflito político recente na Bolívia, onde os governadores da chamada Meia Lua se rebelaram contra o governo central, declarando-se províncias autônomas, teve como elemento detonador a disposição da presidência de ampliar os programas sociais a partir da alocação de recursos fiscais sobre, justamente, a renda oriunda da produção dos hidrocarbonetos, nos departamentos comandados por forças políticas conservadoras e opositoras ao governo Morales.

⁹ Interessante a leitura do texto de Moreira (2000).

Portanto, a questão da estrutura econômica, social e política da América Latina e sua heterogeneidade, determina a diversidade da superestrutura, dentro do esquema que Marx e Engels construíram para desenvolverem o método do materialismo histórico. Em seu mais recente livro, Bandeira (2008) aborda, de forma muito clara, que um dos traços políticos fundamentais da chamada América espanhola, que resultou em sucessivos governos nos séculos XIX e XX, caracterizados pelo *caudilhismo* e *populismo*, foi a própria dificuldade da Espanha em manter as bases de um regime político unitário sob seus domínios. E isso ficou ainda mais evidente quando a Espanha foi perdendo controle sobre as antigas colônias na Centro-América, na chamada Bacia do Prata e nas regiões andinas e amazônicas, por volta da segunda metade do século XIX. Então, o vácuo de poder do império espanhol deu lugar à ascensão de grupos políticos e econômicos *criollos*, quase sempre ligados às esferas mais altas de poder e a representantes das oligarquias agrárias, que jamais aceitaram qualquer tentativa de instalação de uma monarquia parlamentarista entre os domínios regionais, causando sempre tensões entre a instauração de repúblicas presidencialistas e legislativos representativos. Nesse sentido, a história da América Latina foi marcada, em momentos políticos decisivos, por golpes ou tentativas de golpes militares que, até antes da Segunda Guerra Mundial, refletiam o quadro de instabilidade, ainda presente, deixado pelo espólio colonial.

É importante sublinhar, então, que as matizes dos governos de esquerda, que assumiram o poder recentemente, têm que ver com essas diferenças estruturais e que, por isso, seria impensável vê-los numa linha de ação única em vários segmentos e intervindo na sociedade ou em respostas às demandas e pressões dos interesses de seus respectivos agrupamentos sociais.

Entrar na avaliação das condições internas de funcionamento dos governos de esquerda nas relações que eles vêm estabelecendo com seus respectivos povos e com outros países fora do hemisfério, é preciso muito mais tempo e espaço de análise, que foge, completamente, aos limites deste ensaio. No entanto, podemos alinhar nossa reflexão e resumí-la, correndo risco de cometer alguns equívocos, se adotarmos a linha de que o que mais aproxima o comportamento dos governos de esquerda, recém-eleitos, na região, são dois temas extremamente importantes para os respectivos países: superar a alternativa neoliberal de modelo econômico e fortalecer a capacidade de intervenção estatal; principalmente, retomando a soberania e o controle dos recursos energéticos da região e de estratégias de desenvol-

vimento econômico e social. Assim, dentro desse temas podemos destacar alguns fatos emblemáticos que demonstram as mudanças em curso na América Latina.

1. O estreitamento das relações econômicas, políticas, militar e energética extra-hemisféricas com a China, a Rússia, o Irã, a África do Sul e a Índia.

2. A proposta de criação do Banco do Sul e fortalecimento da Corporação Andina de Fomento, estratégias que buscam substituir o papel de instituições multilaterais como FMI e Banco Mundial, que acabaram convertendo-se em instrumentos a serviço da administração internacional sob hegemonia norte-americana.

3. O acordo nuclear entre Argentina e Brasil com a proposta de criação de uma empresa binacional para alavancar a estratégica de cooperação científico-tecnológica entre os dois países na área.

4. A assinatura, em outubro de 2008, do acordo entre Brasil e Argentina estabelecendo o sistema de comércio bilateral, realizado em moeda local dos dois países, excluindo a necessidade de divisas em dólares nas relações comerciais.

5. O desvanecimento da proposta de criação da Alca.

6. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Irsa), que busca articular os espaços geográficos, com projetos de estradas, linhas férreas e gasodutos.

7. A criação e primeira reunião do Conselho Sul-Americano de Defesa, uma estratégia inédita e que não conta, pela primeira vez, com a participação dos Estados Unidos nesta temática tão sensível.

8. A determinação do Equador em não renovar o contrato de cessão de seu espaço para a continuidade da base militar norte-americana de Manta.

9. A expulsão dos embaixadores dos Estados Unidos em La Paz e Caracas, depois que ficou clara a movimentação política das duas embaixadas, dando apoio aos movimentos opositoristas.

10. A suspensão, em novembro de 2008, das operações do DEA (Departamento Contra as Drogas) dos Estados Unidos, na Bolívia, sob acusação de atuar política e conspiratoriamente contra o governo.

11. Desalinhamento gradual de países como Honduras e Nicarágua das linhas políticas de Washington.

12. A solução de contenciosos na América do Sul, pela via diplomática e pelo diálogo entre os presidentes, sempre respeitando a legitimidade dos processos democráticos de suas escolhas.

Deve-se, ainda, levar em conta o forte crescimento dos movimentos sociais na região, com destaque para ampliação da participação dos diversos grupos indígenas, que se têm conscientizado, cada vez mais, de sua capacidade de protagonizar mudanças políticas e estruturais fundamentais, e enfrentarem a própria situação econômica e social que marca a realidade de numerosas comunidades, há muito tempo. Não se pode jamais esquecer de que no continente latino-americano, majoritariamente indígena, e com a crescente participação desses grupos na vida política de países, como a Bolívia, a Venezuela e o Equador, forma-se um novo quadro de resistência aos ditames da modernidade turbinada pelo capitalismo contemporâneo.

Portanto, para Tokatlian (2008), professor de Relações Internacionais da Universidade de Buenos Aires, de onde buscamos sintetizar alguns pontos acima elencados, a América Latina vem reduzindo sua dependência dos Estados Unidos muito fortemente. Como ele próprio sublinha, a região vem deixando “para trás sua histórica subordinação a Washington, buscando novos parceiros fora do continente e fortalecendo a capacidade de ação estatal”. Assim, a chamada Doutrina Monroe que marcou, tão intensamente a influência dos Estados Unidos na região, de uma forma ou outra, “está se desvanecendo”, observou o professor.

Problema 2 — Que importância tem as mudanças, por exemplo, na Venezuela?

Geralmente, a mídia conservadora na América Latina, e a serviço dos interesses corporativos, alinhados com a direita representante do fundamentalismo de mercado, denunciam os efeitos multiplicadores dos gastos dos excedentes econômicos da atividade petrolífera venezuelana, com destaque para a criação e dinamização de empreendimentos econômicos populares e amplos programas sociais. Chamam essas estratégias de populistas. Por trás desse discurso que busca esconder-se, muitas vezes, no tecnicismo econômico neoliberal e no cinismo político dos partidos de direita que defendem os valores morais da justiça, liberdade e democracia existem interesses muito fortes que não admitem a democratização dos recursos públicos na forma de expansão das políticas governamentais, fazendo chegar a milhares de famílias pobres e carentes serviços básicos e recursos econômicos que, ao contrário, poderiam ser canalizados nas inúmeras políticas esta-

tais destinadas à acumulação de capital, beneficiando as famílias situadas nos estratos superiores da sociedade.

Denominado de socialismo do século XXI, as mudanças na Venezuela têm como aspectos centrais o retorno da presença do Estado ao centro das grandes decisões nacionais e controle dos recursos estratégicos, bem como criação de empresas estatais necessárias ao impulso do novo modelo de desenvolvimento, de caráter popular e social. Uma das críticas comuns a esse novo modelo tem sido a improvisação e a falta de planejamento por conta das ações do Estado. O que promove inquietações nos setores privados e amplia o raio de incerteza para o ambiente dos negócios.

Por outro lado, destaca-se, na Venezuela, a criação de uma pasta ministerial — única no mundo — o Ministério da Economia Solidária, responsável por viabilizar a geração de empregos e renda apoiando pequenas iniciativas de produção locais. A ideia geral é buscar a diversificação produtiva no plano nacional e diminuir a dependência econômica, no tocante à geração de riquezas e renda, da atividade petrolífera. O resultado disso tudo tem sido a criação de 6.840 cooperativas que empregam cerca de 210 mil pessoas no país; expropriação de terras improdutivas e empresas falidas com compromissos trabalhistas pendentes e seu uso posto às atividades produtivas tocadas por programas de gestão cooperativa e em associações.

Os gastos sociais podem ser mensurados na marcante presença de mais de 15 mil médicos nas favelas e zona rural da Venezuela. Número que só pôde ser alcançado graças, também, a um acordo de cooperação internacional assinado com Cuba, que implica o fornecimento de petróleo à ilha, a preços subsidiados, em troca da presença de médicos cubanos dando apoio e logística ao programa de saúde popular na Venezuela.¹⁰

O líder do maior movimento social da América Latina, o MST, João Pedro Stédile, relatou suas impressões acerca das transformações observadas *in loco*, numa breve visita realizada por ele, para conferir, de perto, o processo de reforma agrária que vem sendo promovido pelo governo venezuelano. Num tom entusiástico, Stédile (2005) mostra as principais mudanças, sobretudo, o crescimento da conscientização popular da importância das transformações recentes e o crescimento de sua participação nas decisões de Estado.

¹⁰ Acordo entre o Presidente da República Bolivariana da Venezuela e o Presidente do Conselho de Estado de Cuba, para a aplicação da Alternativa Bolivariana das Américas, 14 de dezembro de 2004 <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2004/por/a141204p.html>>.

Cabe indagar, portanto, com base nos simples exemplos mencionados — o que significam essas transformações com seus efeitos econômicos e sociais? Podemos afirmar que isso significa uma “ruptura” com o modelo neoliberal que imperou em toda a América Latina, durante mais de três décadas, desde o fatídico dia do golpe contra o governo de esquerda, democraticamente eleito, do presidente Allende, em 1973, no Chile.¹¹ Significa o dissenso, quer dizer, o rompimento com as práticas de políticas econômicas que tinham por base a cartilha formulada para a região pelo Consenso de Washington, a partir da situação de extrema dificuldade de enfrentar os dilemas do endividamento externo, na década de 1980, e que foram equacionados pelas negociações em torno do programa de reformas macroeconômicas e ajustes nas estruturas econômicas dos países latino-americanos. Nas reformas neoliberais adotadas pelo *establishment* político da região, os seus termos foram ratificados em troca de uma nova inserção internacional (globalização), empreendida pelos grandes conglomerados transnacionais e grupos financeiros, com a aceitação submissa das classes dominantes regionais, responsáveis por conduzir e executar, à sua maneira e sob a fiscalização de organizações internacionais (FMI e Banco Mundial), as políticas econômicas internas.

Àquelas classes dominantes cabiam-lhes as novas oportunidades de modernização e integração ao ciclo contemporâneo de acumulação de riquezas, notadamente assentado nas transações financeiras internas e estrangeiras. Portanto, a Venezuela, ao buscar reverter suas prioridades de políticas econômicas e públicas à maioria da população excluída e retomar a soberania, por meio do controle de seus recursos estratégicos, tornou-se, de certa maneira, a experiência de vanguarda na América Latina do começo do século XXI. Isto, claro, a despeito das desconfianças de segmentos da esquerda da região¹² e ataques radicais dos partidários reformistas social-democratas (ou social-liberal) e conservadores reacionários de direita.

¹¹ Sobre a história do golpe no Chile ver o extraordinário livro de Moniz Bandeira (2008).

¹² É preciso dizer que até mesmo em uma parte da esquerda latino-americana observa-se críticas muito fortes às iniciativas que estão ocorrendo na Venezuela e na Bolívia. Claro que os ânimos na Venezuela são mais febris por conta de uma posição muito clara contra a política externa dos Estados Unidos na região e seu histórico de políticas de desestabilização e conspiração contra governos não alinhados. No tocante à Bolívia, interessante notar que a esquerda tradicional, tão afeita ainda aos movimentos clássicos operários, tem dificuldades de compreender o forte componente étnico dos movimentos sociais contemporâneos e aceitá-los como elemento central também da mudança e transformação social. Outra questão que ao longo dos anos vai ficando cada vez mais cristalina: a aversão, de parte da esquerda tradicional, a qualquer movimento econômico e social em que o Estado tenha aumentado sua participação. Observa-se, neste caso, uma ojeriza de alguns

Num contexto mundial, em que as grandes empresas transnacionais e os conglomerados financeiros dominam a cena política — os novos leviatãs, utilizando o termo de Atilio Borón (1999) — forçam a abertura dos mercados e a imposição de práticas econômicas liberais à circulação de mercadorias e capital financeiro. Os Estados nacionais da periferia capitalista sul-americana, por apresentarem estruturas institucionais mais frágeis e grupos econômicos que não se identificam com a sociedade, tornam esses movimentos externos funcionais à desarticulação social e fragmentação da unidade nacional, e, com isso, o acirramento das contradições e conflitos, beirando a guerra civil (violência urbana, narcotráfico, prostituição etc.).¹³

A filosofia político-econômica neoliberal defende o aprofundamento das relações capitalistas fundadas no individualismo, no consumismo e na expansão da propriedade privada voltada para acumulação e especulação. Ela assumiu uma conotação moral, diferentemente da visão liberal clássica que percebia a evolução da sociedade individualista e egoísta como um fenômeno natural. Assim, países da periferia teriam de adotar modelos que se apresentassem por meio de políticas econômicas e de ajustes estruturais que priorizassem, fundamentalmente, abertura econômica, Estado mínimo, desregulamentação etc.¹⁴ Isso provocou, na América Latina, um desajuste social que aumentou a desigualdade na região, o que pode ser aferida pelos mais de 200 milhões de pobres e indigentes.

A atualidade das transformações sociais, na Venezuela, pode ser compreendida nos marcos de um texto publicado, em 1977, por Celso Furtado, intitulado “Conhecimento Econômico da América Latina”. Ele foi originário de um discurso que o autor proferiu no seminário “Consciência e Nação”, evento organizado pela Universidade Simón Bolívar de Caracas, em 1976. O seminário teve como objetivo inaugurar as atividades do Instituto de Altos Estudos da América Latina, com sede na mesma Universidade.

desses grupos tão grande que qualquer governo mais nacionalista e desenvolvimentista, que tenha ascendido ao poder em virtude da própria força e insatisfação dos movimentos populares, às vezes, é adjetivado também de populista, ditatorial e outras categorias do ramo.

¹³ Em novembro de 2007, estivemos em Caracas, na Venezuela, num período bastante conturbado, pois o governo Chávez estava às vésperas do referendo que iria consultar a população sobre mudanças importantes na Constituição do país. O que deu para perceber claramente foi que, naquelas semanas que antecediam o pleito, havia uma divisão cristalina da população na capital. Esta divisão, no entanto, refletia muito bem a disputa envolvendo as classes sociais dominantes economicamente e as que representavam mais os anseios populares e eram partidárias dos movimentos sociais e políticos pró-Chávez. Em resumo, Caracas se encontrava politicamente mobilizada e numa clara demonstração que a luta de classes não é um capítulo da história.

¹⁴ Paulani (2005, p. 124 ss.).

O texto é uma clara demonstração de que os acontecimentos recentes na Venezuela apontam para aspirações desejadas há tempos e que se fazem imperiosas no contexto das condições socioeconômicas da região e do predomínio do pensamento dominante em matéria de política econômica e de desenvolvimento. Por essa importância, justifica-se o longo trecho transcrito:

“A enorme concentração de poder que caracteriza o mundo contemporâneo — poder que se manifesta sob a forma de superestados nacionais e ciclópicas empresas transnacionais, uns e outros apoiados em imensos recursos financeiros, no controle da técnica e da informação e em instrumentos de intervenção aberta ou disfarçada de âmbito planetário — coloca a América Latina em posição de flagrante inferioridade, dado o atraso que acumularam as economias da região e as exíguas dimensões dos mercados nacionais. Dessa observação podemos inferir dois corolários. O primeiro é que o reencontro dos povos, latino-americanos em um destino comum se imporá cada vez mais como ideia-força a todos aqueles que pretendiam lutar contra o subdesenvolvimento e a dependência de nossos países. O segundo é que a ideia de reproduzir nesta parte do mundo a experiência de desenvolvimento econômico no quadro das instituições liberais, se configura cada vez mais como uma quimera para os observadores lúcidos de nosso processo histórico. Em face da transnacionalidade da economia, a opção do *laissez-faire* significa hoje em dia, em subsistemas dependentes, renunciar a ter objetivos próprios, aceitar progressiva desarticulação interna, quiçá a perda mesma do sentido de identidade nacional. Convém acrescentar que essa desarticulação traz consigo agravação das desigualdades geográficas dentro de um mesmo país, concentração social da renda, marginalização de amplos segmentos de população, enfim, crescentes custos sociais [...] o simples fato de que ele [Instituto de Altos Estudos da América Latina] haja sido criado, primeira instituição do gênero na América Latina, é indicação de que a ideia-força da convergência dos destinos de nossos povos está avançando. E que a iniciativa haja surgido na Venezuela, num momento de colapso da vida política de tantos países da região, não nos surpreende, a nós que admiramos esta terra de onde partiram os peregrinos da luta pela liberdade de nossa América” (Furtado, 1977, pp. 136-7).

Problema 3 — O Brasil desponta como moderador na região, por ter um governo mais “equilibrado” do ponto de vista das ações e negociações. Este pode ser um passo para o país tornar-se “líder” da América do Sul, alinhando o continente a uma estratégia comum de integração regional?

Inicialmente, é importante reforçar que a política externa brasileira tem realmente estado à altura dos princípios da diplomacia. Isso é uma das grandes virtudes do governo Lula, apesar de fortes pressões internas, que até tentou manipular a opinião pública, mediante seus instrumentos de comunicação, no caso do contencioso entre a Bolívia e a Petrobrás em torno do contrato de fornecimento do gás.

Os maiores atingidos com a estratégia boliviana de resgatar o controle sobre a produção e comercialização de gás foram os empresários industriais do Sul-Sudeste do país e as famílias que moram em condomínios de luxo.¹⁵ Se fosse pela vontade das nossas classes dominantes, o Estado brasileiro teria ressuscitado o sangue lusitano colonialista e posto as forças armadas brasileiras para resolver a contenda.¹⁶ Pelo contrário, o tempo foi

¹⁵ O Brasil importa, diariamente, cerca de 22 e 24 milhões de metros cúbicos de gás da Bolívia. Praticamente se distribui entre o estado de São Paulo, o Sul e entre refinarias e termoeletricas. Em São Paulo e estados do Sul a importação se distribui em 12% para gás natural veicular (GNV), entre 60% a 70% para utilização na indústria e entre 18% e 28% para consumo residencial e comercial (Apla, 2005).

¹⁶ Ou da mesma forma que a ditadura militar, no governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), optou por dar todo apoio às tentativas de golpe de Estado na Bolívia, no governo nacionalista de esquerda do general Juan José Torres, entre 18 e 21 de agosto de 1971, e no Uruguai, quando a Frente Ampla, um conglomerado de partidos de esquerda, ameaçava ascender ao poder governamental nas eleições parlamentares de 1971. Neste país, o então regime governamental sob o comando de Jorge Pacheco Areco foi marcado por uma forte repressão e autoritarismo responsáveis pelo surgimento de vários segmentos políticos de esquerda radical, como, por exemplo, o mais conhecido deles, o Movimento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T). Como o presidente uruguaio, desde 1968, governava o país com dificuldades e sob ameaça dos avanços das forças de esquerda, buscou estreitar as relações com Argentina e Brasil, por meio da diplomacia, buscando apoio nos regimes militares destes países no intuito de conter tais avanços. Assim, tanto no golpe de estado na Bolívia como na contenção dos grupos de esquerda e no controle social no Uruguai, o governo Médici forneceu armas, equipamentos e munições para aparelhar-lhes as forças militares e postou as forças armadas, notadamente o exército, nas fronteiras dos dois países na iminência de invadir os territórios vizinhos para colaborar com os grupos de extrema direita nacionais. Isto tudo, evidente, contava com o apoio logístico e de inteligência da CIA norte-americana, que buscou aliados regionais para conter a onda de avanços de partidos e movimentos políticos com forte inclinação de esquerda e com referências na revolução cubana e no regime soviético. Em suma, nossa história recente é pródiga nos exemplos de tentativa de ser resolverem os problemas regionais pelo desrespeito à soberania e autonomia nacionais e com o emprego de instrumentos de força e coerção. Sobre o assunto conferir Moniz Bandeira (2008), capítulos VI, VII e VIII.

o senhor da sabedoria e isso mostrou a acertada estratégia de tratar a questão de maneira diplomática e conciliadora.

Dissertando sobre a evolução do pensamento latino-americano em relações internacionais, o professor da Universidade de Buenos Aires, Raúl Bernal-Meza, buscou categorizar as estratégias de política externa em diferentes períodos da história da América do Sul no século XX.¹⁷ Baseado num estudo de José Paradiso,¹⁸ Meza analisa a postura da política externa argentina pelo emprego do conceito de *realismo periférico*. Esse pragmatismo comercial-liberal diplomático, também, pode ser estendido para a análise do caso da política externa e de inserção internacional durante os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O realismo periférico significa a adoção de uma política externa que tem como premissa central o abandono de qualquer estratégia no campo diplomático de isolamento ou confronto com os Estados Unidos. Os seus princípios básicos residem em: *a)* adaptar os seus objetivos políticos aos da potência hegemônica; *b)* deve-se levar em conta a relação custo-benefício material dessas relações e considerar os riscos de qualquer confronto com a potência dominante, por mais que seja por motivos banais; *c)* requer a reformulação e reconceituação do conceito de autonomia e soberania, em capacidade e custos relativos a qualquer confronto e no quadro de uma inserção internacional mais intensa.

Assim, para aqueles autores o realismo periférico seria caracterizado por uma política externa com fortes ambições, meramente comerciais, pragmática, que atenda aos interesses em comum dos grandes grupos econômicos envolvidos com as relações comerciais internacionais. Além disso, essa política externa deve admitir a natureza das relações de poder internacional, aceitar o papel de submissão a este poder e praticar uma diplomacia de cavalheiros sem tergiversar ou partir para o confronto que possa caracterizar uma política externa mais pró-ativa e de caráter mais nacionalista.

Na América do Sul, a Argentina foi o país que mais se alinhou a esse perfil de política externa. Notadamente, no governo de Carlos Menem, o que resultou numa catástrofe econômica, social e política.

No caso brasileiro, Meza considera que a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso foi tão incompetente que não conseguiu, con-

¹⁷ Bernal-Meza (2005).

¹⁸ Paradiso (1993).

traditoriamente, atingir aquele alto perfil de alinhamento que alcançou o exemplo argentino. Na verdade, a política externa brasileira, antes de Luiz Inácio Lula da Silva, foi muito ambígua; ao mesmo tempo que apresentava, em certos momentos, um discurso que se posicionava contra algumas políticas norte-americanas, no fundo praticava políticas econômicas com alto perfil de subordinação à globalização e ao Consenso de Washington.

Predominou, no governo Fernando Henrique Cardoso, uma diplomacia de “caixeiro-viajante” que protagonizou a busca desenfreada da abertura econômica (comercial e financeira) e depois correu para ampliar o comércio exterior brasileiro e convidar investimentos internacionais com o intuito de salvar as contas externas, desequilibradas em razão da abertura financeira e comercial sem preocupações com salvaguardas.

Por outro lado, no governo Lula, o Itamaraty assumiu uma postura completamente diferente do governo anterior. Tanto que não faltam críticas das mais diversas dos antigos diplomatas e embaixadores que serviam à estratégia neoliberal¹⁹ e hoje são, na maioria, consultores de grandes empresas do ramo exportador ou de instituições corporativas como é o caso da Fiesp (Federação da Indústria do Estado de São Paulo).

Uma das grandes virtudes da política externa recente foi estabelecer, a partir de uma plataforma nacional desenvolvimentista e não-alinhada, um diálogo com as nações abaixo da linha do equador. Isso ampliou canais de comércio muito proveitosos com a África, Oriente Médio e Ásia. Ademais, possibilitou aproximar-se, com respeito aos condicionantes de funcionamento político e econômico internos, dos países sul-americanos em torno de temas controversos e situações políticas conflituosas. Outra grande conquista da política externa brasileira foi impedir, de maneira gradual e sem muito alarde, o avanço da proposta da Alca pelo governo norte-americano. Como já foi diversas vezes apontado, esse projeto realmente tinha poucas vantagens para a região e, especialmente, para o Brasil.²⁰

Quem observa, por exemplo, as publicações que a Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada ao Itamaraty, vem lançando tem noção do perfil político e estratégico da atual diplomacia brasileira. Assim como os

¹⁹ Ver, por exemplo, as manifestações do ex-ministro das Relações Exteriores do governo Fernando Henrique Cardoso, Celso Lafer (2005).

²⁰ Muitas foram as manifestações críticas ao projeto da Alca. Podem-se destacar as mais didáticas como Jakobsen & Martins (2002) e Guimarães (2004). Cf. também Gomes (2005), Batista Jr (2005) e Guimarães (2006), deste especialmente o capítulo 8, “Quinhentos Anos de Periferia: a Inserção”.

Estados Unidos contam com centros de inteligência que assessoram a diplomacia e dão as diretrizes intelectuais do projeto imperial, a Fundação vem desenvolvendo papel importante na disseminação do conhecimento e de estudos que esclarecem a real situação do mundo e da América Latina. Isso, de certa maneira, promove a democratização do conhecimento, um elemento importante numa região marcada pela presença de meios de comunicação que dominam a concessão pública e são alinhados a grupos conservadores e têm forte simpatia pela política norte-americana.

Não há espaço para dúvidas de que o Brasil, pela capacidade econômica que reúne, do tamanho do território e de sua população, o alto grau de diversificação produtiva e os recursos que pode contar e uma diplomacia mais ponderada, progressista e preocupada em construir um projeto nacional mais inclusivo e despido de interesses sectários, é naturalmente um líder regional e pode construir a ponte para a consolidação da integração regional.

Porém, o país ainda continua extremamente dependente dos mercados financeiros, em virtude de ter uma dívida pública nacional muito elevada. Isso compromete, sobremaneira, o Estado e suas políticas públicas, limitando a capacidade de financiamento de investimentos à altura de uma proposta mais audaciosa de desenvolvimento econômico. Enquanto isso permanecer, haverá alguns obstáculos para que o país se fortaleça para assumir uma posição mais protagonista na América Latina.

Por outro lado, neste início do século XXI, abre-se uma janela de oportunidade para que a América do Sul possa trilhar o caminho da tão sonhada integração regional. As experiências do passado, como a Alalc (1960) e a Aladi (1980), não passaram de projetos comerciais ambiciosos e que não levavam em conta o alto grau de competição intrarregional entre os signatários dos acordos, já que boa parte dos países era (e ainda é) exportadora de bens primários. Ao contrário da Europa setentrional, que se apoiou, desde o início no projeto de união regional, na década de 1950, na Política Agrícola Comum, a América Latina e o Caribe, jamais puderam contar com um eixo fundamental que viesse apoiar uma estratégia de integração mais sólida. No entanto, na contemporaneidade, a questão energética aparece como grande possibilidade de convergir os interesses econômicos e políticos, principalmente da América do Sul. Existe forte possibilidade de sinergias em produção, distribuição e consumo, já que existem regiões que têm excedentes de petróleo, gás e outras fontes de energia, e parte maior da região é

dependente. Por outro lado, o Brasil, por exemplo, apresenta-se como, além de um grande produtor de derivados do petróleo, produtor, também, de fontes alternativas de energia, como os biocombustíveis. Então, resumindo, a questão energética, suas fontes e seu consumo podem muito bem estabelecer-se como eixo estratégico de um projeto de integração regional.²⁰

Problema 4 — Em linhas gerais, como tem sido as relações entre Brasil, América do Sul e Estados Unidos, no contexto da ascensão de governos de esquerdas e da adoção de políticas externas mais ativas e não-alinhadas diretamente aos desígnios da estrutura de poder internacional?

Essa questão pode ser avaliada de vários ângulos. Do ponto de vista da economia política internacional, as relações EUA-Brasil, no contexto do período neoliberal, ou seja, desde meados da década de 1980, predominou o alinhamento mais que o confronto com Washington, em que pese discordâncias dos recentes governos brasileiros em temas importantes dos quais os Estados Unidos têm contrariado as resoluções da ONU, como a última invasão ao Iraque e o desrespeito à Declaração dos Direitos Humanos, por exemplo.²¹ Nesse sentido, o Brasil preferiu, no passado imediato, respeitar as decisões consensuais nos grandes fóruns internacionais.

Mas é preciso ampliar o escopo de análise e conhecer as relações contemporâneas entre EUA-Brasil, notadamente a partir das necessidades e interesses estadunidenses nessas relações. Resumidamente, os EUA têm um problema concreto de difícil solução no curto prazo: o crescimento vertiginoso, durante toda a década de 2000, dos déficits públicos e comerciais com o resto do

²¹ A esse respeito, ver o excelente trabalho de Andrade (2007).

²² As imagens das torturas e humilhações contra os prisioneiros iraquianos cometidos por soldados norte-americanos, em Abu Ghraib, só revelaram o que há muito se conhecia das práticas de guerra do império estadunidense. A própria guerra do Vietnã foi um massacre em descumprimento da Carta Universal dos Direitos Humanos. Principalmente por um país que geralmente empenha as palavras de seus governantes para defender o direito à liberdade e democracia mundo a fora em nome de seus interesses nacionais e de seus alinhados. Para Seymour Hersh, celebrado jornalista da revista *The New Yorker*, as agressões em Abu Ghraib não foram meros incidentes, mas uma orquestração tanto do governo como do comando militar norte-americano no Iraque, com o intuito de burlar as Convenções de Genebra e extrair informações estratégicas para conter possíveis insurreições de grupos iraquianos (Hersh, 2004). Não é por outra razão que a história já condenou os Estados Unidos, assim como outros exemplos, como a União Soviética sob o comando de Stálin, a ponto de Noam Chomsky declarar: "Os Estados Unidos são um dos principais Estados criminosos do mundo" (Chomsky, 2008, p. 11). Sobre o assunto é sugestiva a leitura do conjunto de ensaios de Hobsbawm (2007).

mundo, os chamados déficits gêmeos na literatura econômica. Somente com o resto do mundo, o resultado líquido da balança comercial estadunidense, em 2006, foi de US\$ 805 bilhões. A dívida pública ultrapassa a casa dos US\$ 10 trilhões e segue sendo alimentada com um déficit público de cerca de 5% do PIB, anualmente, sobretudo por causa dos gastos militares.²³

Para azedar aquela situação, o colapso do sistema financeiro com o estouro da bolha imobiliária, assentada nas hipotecas *subprimes*, levou à quebradeira que atingiu, em meados de 2008, seis importantes instituições financeiras e bancárias: Fannie May e Freddie Mac (securitizadoras), Bear Eterns, Merril Lynch e Lehman Brothers (megacorretoras de derivativos) e a grande seguradora AIG. O socorro do Estado americano, por intermédio do Federal Reserve, mediante empréstimo do Tesouro Nacional, pode elevar a dívida pública total em mais de US\$ 850 bilhões.²⁴ Numa crise financeira que já é considerada a maior desde a Grande Depressão, em 1930, os Estados Unidos já contam com outro elemento que se soma a outros que permeiam sua perda de hegemonia global. Além da adoção de políticas unilaterais e arbitrárias nos fóruns internacionais, a corrida armamentista, a falta de disposição para cooperar como fez no pós-Segunda Guerra Mundial e perda de competitividade de sua economia para o

²³ Cerca de 25% do orçamento do Estado norte-americano são destinados a esses gastos, equivalentes à metade do que os demais Estados nacionais do resto do mundo gastam em armas. Em 2007, esses gastos representaram 45,5% do total mundial. Segundo o Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), em 1998, os Estados Unidos gastaram US\$ 293 bilhões, e, a partir de 2000, a escalada da militarização se acelerou extraordinariamente, confirmado pelos seguintes números: em 2000, US\$301 bilhões, 2001, US\$312 bilhões, 2002, US\$356 bilhões, 2003, US\$415 bilhões, 2004, US\$464 bilhões, 2005, US\$503 bilhões, 2006, US\$527 bilhões, 2007, US\$578 bilhões. Um aumento considerável de quase 200% em todo o período. Dados e informações disponíveis em Sipri (2008).

²⁴ Antes da crise, o déficit público norte-americano para 2008 estava estimado em US\$550 bilhões. Calcula-se que, em 2009, o déficit alcance os US\$800 bilhões, podendo chegar, portanto, a 5,5% do PIB, muito maior que os 3,5% do exercício fiscal 2007-2008. Será, então, a maior marca depois da Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, este resultado fiscal pode ser atenuado caso a atividade econômica seja reativada e contribua para o aumento da arrecadação de impostos. Como essa possibilidade é muito remota, porque é mais provável uma recessão em 2009, a única possibilidade de redução do desequilíbrio fiscal seria uma valorização dos ativos financeiros bancários que o Tesouro dos Estados Unidos está comprando. No entanto, a visão do ex-analista do comitê fiscal do Congresso dos EUA e atualmente economista da Qorvis Communications, empresa sediada em Washington, Stan Colleder, "até onde podemos ver, nada de positivo, nada mesmo, deve acontecer no médio prazo para aliviar o déficit norte-americano" (*Folha de S. Paulo*, 15/10/2008). Assim, o futuro não é nada alvissareiro para as contas públicas do país. O que importa saber é como essa conta será paga; pelo contribuinte norte-americano? Ou a fatura desta conta será imputada ao resto do mundo, principalmente às nações mais frágeis do sistema, por intermédio das relações financeiro-comerciais que são tecidas dentro da estrutura de poder internacional? São questões importantes porque dizem respeito à construção de uma nova estratégia de relacionamento interno e internacional que o Estado norte-americano terá de estabelecer daqui para frente.

continente asiático, agora seu sistema nervoso, o sistema financeiro, perde completamente credibilidade.²⁵

Então, o império está assentado numa extraordinária condição de endividamento, que não se tem registro na história de fenômeno semelhante. Ao mesmo tempo, vem perdendo participação na economia mundial e está envolto numa crise financeira de extraordinária magnitude.²⁶ A pergunta que cabe agora fazer é: quem poderá financiar esse endividamento, a recuperação da economia dos Estados Unidos e suas bases de poder imperial ao redor do mundo,²⁷ com um sistema econômico tão combalido e o surgimento de novos *locus* de poder internacional?

Se o governo norte-americano quiser impor uma carga fiscal ao seu contribuinte na magnitude de suas necessidades atuais, acompanhada da redução das compras internacionais, sacrificando, assim, o consumismo das famílias e/ou emitindo mais dinheiro para financiar-se, terá, realmente, adiado um problema de consequências negativas inevitáveis, tanto do ponto de vista interno como para a manutenção de sua moeda como padrão internacional. No entanto, nenhum desses mecanismos pode ser utilizado de maneira isolada. Quem, também, acaba contribuindo no financiamento do império estadunidense são as riquezas formadas em vários espaços e mercados mundiais e que se deslocam, na forma de poupanças, para *Wall Street*, facilitadas pelas novas tecnologias de informação e telemática. Para que isso fosse possível, era preciso dotar os títulos públicos emitidos pelo Estado americano de poder de rendimento seguro e garantidos. No entanto, com a perda da credibilidade do seu sistema financeiro e o elevado custo para os cofres do Tesouro nacional para ter de salvar o sistema, possivelmente os Estados Unidos encontrarão muito mais dificuldades de manter suas bases de financiamento e manutenção de seu poder como vinha ocorrendo.

²⁵ Existe uma vasta literatura sobre esses temas podendo-se sugerir Vergopoulos (2005) e Fiori (2004; 2007).

²⁶ Se no pós-Segunda Guerra Mundial a economia norte-americana conseguia ser chamada de locomotiva do mundo, representando cerca de 40% da economia mundial, hoje essa pujança reduziu-se muito, e a participação das economias em desenvolvimento chega a ser responsável por 43,7% do PIB mundial em 2007. Liderando este bloco encontra-se a China, com 10,8%, enquanto os Estados Unidos ainda continuam com a maior participação no PIB global com 21,3%, ou seja, pouco mais de um quinto, enquanto em 2000 chegou a um terço. Existe clara tendência de diminuição se houver realmente crescimento muito baixo em 2009 e 2010.

²⁷ Os Estados Unidos possuem ao redor do mundo mais de 750 bases militares e dezesseis centros de inteligência. São cerca de 350 mil soldados distribuídos no *front* externo. Sobre o assunto é sugestivo conferir o excelente trabalho de Moniz Bandeira (2005) e Farias (2004).

Com relação ao papel da América Latina, no contexto mais recente e atual, algumas considerações devem ser feitas. Depois da crise financeira na Ásia, em 1997, onde os países da região eram os principais emprestadores aos Estados Unidos, com riquezas formadas pela capacidade de exportação de países como Japão, Coreia do Sul, Indonésia e, principalmente, a China, houve recrudescimento desta colaboração. Excluindo a China que detém cerca de US\$ 2 trilhões em títulos do Tesouro dos Estados Unidos, a participação do restante da Ásia no mercado financeiro de *Wall Street* já vinha diminuindo e isto se acelerará certamente depois da atual crise.

Por outro lado, a participação do Terceiro Mundo no mercado de *Wall Street* cresceu, notadamente, a partir de 1998, conforme aponta Arrighi, em seu mais recente trabalho.²⁸ Por sua vez, a América Latina assumiu papel central nesse processo. Boa parte do excedente alcançado com as exportações de *commodities* agrícolas, industriais e minerais que engordavam as reservas internacionais dos países da região, bem como os ganhos financeiros com a especulação que os mercados regionais permitiam, se somavam à riqueza formada e geralmente fluía com naturalidade para *Wall Street*, permitida pelas políticas neoliberais de falta de controles de capitais na região.²⁹

Assim, a América do Sul, em particular, passou a ser um dos financiadores da campanha imperial estadunidense. Nesse sentido, as propostas neoliberais com as promessas de integração a um mundo da globalização econômica e de transformações internas, não passaram de estratégias que, também, colaboravam com as articulações desses países à nova ordem internacional pautada, por um Estado imperialista com muitas necessidades de expandir suas bases comerciais e financeiras.

²⁸ Arrighi (2008).

²⁹ Apenas o Chile adotava controle sobre a saída de capitais de curto prazo do país. Em relação aos fluxos líquidos de rendas em benefício dos Estados Unidos oriundos da América Latina, conferir também Duménil & Lévy (2005, p. 103 ss.). Para corroborar o que afirmamos, dados da Cepal (2006) demonstram a evolução da transferência líquida de renda ao exterior da América Latina. Em 1996, 1997 e 1998, o saldo foi favorável à região em US\$22 bilhões, US\$32,5 bilhões e US\$27,8 bilhões, respectivamente, com destaque para o salto a partir de 2002. A partir justamente de 1999, o quadro se inverte e com exceção do ano 2000, até 2005, os dados tornaram-se negativos: -US\$2,5 bilhões (1999), US\$153 milhões (2000), -US\$3,4 bilhões (2001), -US\$41,4 bilhões (2002), -US\$37 bilhões (2003), -US\$ 65 bilhões (2004) e -US\$75,5 bilhões (2005). Dados mais recentes da Cepal (2007), para 2006 e 2007, mostram a mesma tendência de exportação de renda líquida, US\$89 bilhões e US\$88 bilhões, respectivamente. Neste mesmo relatório a Cepal confirma nossas preocupações, sublinhando que, por exemplo, o "Brasil también ha registrado un marcado aumento de las rentas al exterior, pero en este caso se debe a la rentabilidad procedente de las colocaciones financieras a más corto plazo y en el mercado de renta fija, inversiones que han aprovechado las tasas de interés más elevadas reinantes en Brasil (*carry-trade*)" (Cepal, 2007, p. 66).

Enquanto a estratégia de crescimento econômica era defendida com base na ampliação das exportações, estabilidade macroeconômica e abertura financeira, mais a região era atrativa aos capitais especulativos, que se aproveitavam das altas taxas de juros praticadas, e exportava, também, capitais que procriavam, aqui, de forma rentista. A América do Sul, nos anos 1980 e 1990, tornou-se um espaço de ganho financeiro rápido, facilitado pelo comprometimento dos governos da região com a liberalização e desregulamentação financeira. E isso acabou solapando estratégias e interesses de políticas de desenvolvimento econômico com linhas definidas em áreas industriais, agrícolas e científico-tecnológicas.³⁰

À guisa de reflexão final

Assim como aconteceu com a perda da capacidade de dominação hegemônica da Inglaterra na passagem do século XIX para o século XX, vemos hoje isso acontecer com os Estados Unidos. Claro que isso não ocorrerá no curto prazo. Já vem ocorrendo, processando desde sua derrota na Guerra do Vietnã. O que já é representativo do ponto de vista do poder econômico, como foi visto. Do ponto de vista político, a perda de hegemonia acelerou-se muito, sob a administração do presidente George W. Bush. No entanto, é bom lembrar que os Estados Unidos continuarão sendo muito representativos em diversos aspectos,³¹ especialmente militar, e sua superação pela China, como alguns já apontam, ainda vai demorar algumas décadas.

A enrascada em que os norte-americanos se meteram, no Iraque, abriu um vácuo importante de presença, a exemplo do passado, dos instrumentos

³⁰ Do ponto de vista político, os interesses estadunidenses também se espriam por toda a América do Sul. Em texto recente, Moniz Bandeira (2008) analisa, pormenorizadamente, a importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos, principalmente na alvorada de uma nova "corrida imperialista" entre as grandes potências que disputam pela segurança energética e alimentar. A América do Sul figura nesta disputa principalmente por suas ricas reservas de hidrocarbonetos. Talvez seja por essas razões que os Estados Unidos já prevendo o acirramento das disputas em torno desses recursos, resolveram reativar a IV Frota Naval no Atlântico Sul, na perspectiva de que a região torne-se uma das mais ricas na produção de petróleo. Além disso, não podemos descartar a natureza estratégica que têm os recursos hídricos num ambiente de ameaças futuras no desabastecimento de regiões de água potável. Neste quesito, o Brasil possui grande parte do Aquífero Guarani e uma bacia hidrográfica riquíssima na região amazônica. Sobre as operações militares estadunidenses na tríplice fronteira brasileira (Argentina, Paraguai e Uruguai) sob a ideologia de combate ao terrorismo dentro do escopo do documento de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, conferir o interessante trabalho de Souza (2007).

³¹ Sobre esses aspectos ver o interessante artigo do professor-emérito de História da Universidade de Princeton, Arno Mayer (2008).

de intervenção e de negociações que o país tradicionalmente utilizava para manter os países sul-americanos alinhados ou sob controle da política externa estadunidense. Somando-se a isso, o fracasso das políticas neoliberais e a questão energética, como pontos cruciais para a região, permitiram a ascensão muito rápida dos governos de esquerda na região.

Evidente que alguns países (Venezuela, Bolívia e Argentina) posicionaram-se, com mais ênfase, em defesa dos seus interesses nacionais, deixando de sangrar riqueza na forma de compras de títulos do Tesouro norte-americano. No caso da Venezuela, até de 80% de suas reservas internacionais vinham sendo utilizadas para financiar importações de tecnologias e bens de capital, bem como articular seus interesses políticos com outros países sul-americanos e Cuba, por exemplo; sobretudo buscando colaborar com o fortalecimento da integração regional e financiamento de projetos de ampliação da produção e consumo de gás e petróleo, bem como na compra de títulos públicos, por exemplo, da Argentina.

No caso do Chile, historicamente ligado aos interesses dos Estados Unidos, sob o governo da socialista Michele Bachelet, vem buscando estreitar as relações com os países da região, até apoiando a Bolívia na crise política provocadas pelos departamentos nacionais rebeldes. O apoio ao governo boliviano foi ratificado na primeira Cúpula Extraordinária da União Sul-Americana de Nações, realizada, também, no Chile, em 15 de setembro de 2008, no Palácio de La Moneda. "Quisemos com esta convocação manifestar nossa preocupação e solidariedade com o povo da Bolívia", declarou ao término do encontro a presidenta do Chile.

Não há dúvidas de que o clima, na América do Sul, é muito diferente do que vigorava durante a gestão de governos de direita. O que se pode prospectar é que a América Latina tem buscado um eixo de integração a partir das relações sul-americanas. A questão energética tornar-se, neste contexto, o tema principal e inédito na história da região, pois as experiências passadas de integração esbarravam em objetivos pretensivos, prazos muito curtos e na forte concorrência entre os países por espaços na economia internacional para seus produtos agrícolas. Assim, era muito mais fácil para os Estados Unidos solaparem qualquer iniciativa de consolidação de uma integração, porque eles negociavam unilateralmente com os países a presença de seus produtos no maior mercado consumidor do mundo. Agora não. Temas como petróleo, gás e infraestrutura, somados com a crise do projeto neoliberal na região e a crise financeira no centro imperial,

tornou a aproximação dos países uma possibilidade mais concreta e em prol de uma proposta de desenvolvimento regional mais promissora e em torno dos interesses das maiorias. Estamos, realmente, entrando numa fase pós-neoliberal, e que o futuro reserve para os povos latino-americanos uma vida mais digna e cheia de esperanças!

Referências

- ANDRADE, Ricardo Barretto. *Da integração energética à integração política: a adoção de uma Política Energética Comum (PEC) como eixo da integração regional sul-americana*. Monografia de Conclusão de Curso. Salvador: Centro Universitário Jorge Amado, 2007.
- ASSOCIACIÓN QUÍMICA Y PETROQUÍMICA LATINO-AMERICANA (Apla). *Petrobras admite que pode faltar gás no Brasil em 6 dias*. 9/6/2005, disponível em <<http://www.apla.com.ar/petroquimica2/mostrar.php?id=978>>. Acessado em 28/10/2008.
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Síntese da evolução do pensamento latino-americano em relações internacionais. In: A. PROCÓPIO (org.). *Relações Internacionais: os excluídos da arca de Noé*. São Paulo: Hucitec, 2005, pp. 209-58.
- BORÓN, Atílio. Os “novos leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: Emir SADER & Pablo GENTILI (orgs.). *Pós-Neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999, pp. 7-67.
- BATISTA Jr., Paulo Nogueira. *O Brasil e a Economia Internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.
- BRASIL. *Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)/Assessoria Técnica da Presidência, 2008.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Anuário estadístico de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Santiago, Chile: Cepal, julho/2006. Disponível em <www.eclac.org>. Acessado em 12/10/2006.
- . *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Cepal, 2007. Disponível em <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/31993/LCG_2355_Cap_IV.pdf>. Acessado em 11/10/2008.
- CHOMSKY, Noam. Os Estados poderosos se opõem à democracia. Entrevista a Le Monde Diplomatique Brasil, *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, n.º 15, out. 2008, pp. 10-1.
- DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DÉFICIT DOS EUA VAI SALTAR NA CRISE. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10/10/2008, Caderno Dinheiro, p. B4.

- DUMÉNIL, Gerárd & Dominique LÉVY. O neoliberalismo sob hegemonia norte-americana. In: François CHESNAIS (org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005, pp. 85-108.
- FARIAS, Flávio Bezerra de. *Filosofia política da América: a ideologia do novo século americano*. São Paulo: Cortez, 2004.
- FIORI, José Luís. *O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FIORI, José Luís (org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- FURTADO, Celso. Prefácio a *Nova Economia Política*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, pp. 136-7.
- GOMES, Fábio Guedes. Alca: a continuidade do Consenso de Washington. *Cadernos do Ceas* (Centro de Estudos e Ação Social), Salvador, n.º 219, set.-out. 2005, pp. 63-76.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- . ALCA para principiantes. In: Darc COSTA & Francisco Carlos TEIXEIRA DA SILVA (orgs.). *Mundo latino e mundialização*. RJ: Faperj-Mauad, 2004.
- HERSH, Seymour Myron. Chain of Command. *The New Yorker*. US, 17/5/2004. Disponível em <http://www.newyorker.com/archive/2004/05/17/040517fa_fact2>. Acessado em 28/10/2008.
- HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- JAKOBSEN, Kjeld & Renato MARTINS. *Alca: Quem ganha e quem perde com o livre comércio nas Américas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- LAFER, Celso. Grande gabador, pequeno fazedor. *O Estado de S. Paulo*, 18/12/2005.
- MAYER, Arno J. Navegando em águas turbulentas. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, n.º 14/9/2008, pp. 16-7.
- MEMORIAS del Saqueo. Dirigido por Francisco Pino Solanas. Argentina: Productions Francia, 2002-2003. VHS.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Fórmula para o caos: a derrubada de Salvador Allende (1970-1973)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- . A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos. *Espaço Acadêmico*, n.º 89, out. 2008. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/089/89bandeira.pdf>. Acessado em 13/10/2008.
- . *Formação do império americano: da guerra da Espanha à guerra no Iraque*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- MOREIRA, Constanza. A esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário. *Opinião Pública*, Campinas, vol. VI, n.º 1, 2000, pp. 17-54.
- PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

- PAULANI, Leda Maria. *Modernidade e discurso econômico*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- SIPRI. *Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security*. Disponível em <<http://yearbook2008.sipri.org/intro>>.
- SOUZA, Matheus de Oliveira. *O novo padrão norte-americano de intervenção frente ao terrorismo internacional e sua influência na tríplice fronteira*. Monografia de Conclusão de Curso. Salvador: Centro Universitário Jorge Amado, 2007.
- STÉDILE, João Pedro. Venezuela: um país em transformação. *Caros Amigos*, ano IX, n.º 103, out. 2005, p. 19.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. América Latina reduz sua independência dos EUA. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, n.º 15, out. 2008, pp. 26-7.
- VERGOPOULOS, Kostas. *Globalização: o fim de um ciclo, ensaio sobre a instabilidade internacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

Resumo

O texto busca tratar, de forma mais pedagógica, as recentes mudanças econômicas e políticas na América Latina e, em especial, na América do Sul. Organizado em quatro questionamentos, colocam-se grandes problemas a serem discutidos em linhas gerais, expressando o caráter reflexivo e crítico sobre os desafios da integração sul-americana e as relações com os Estados Unidos. Destaca-se a importância das mudanças na Venezuela e a guinada para a esquerda de importantes governos da região, expressando uma realidade em constante mudança rumo a uma fase pós-neoliberal. Nesta nova fase, as esperanças reacendem-se, para mudanças fundamentais no desenho de projetos de desenvolvimento econômico com inclusão social, bem como as incertezas aumentam diante de impasses históricos nas relações internacionais dos países do Cone Sul.

Palavras-chave: Integração regional, América do Sul, Pós-Neoliberalismo.

Abstract

The text seeks to address more recent changes to educational and economic policies in Latin America and especially in South America Organized into four questions, it poses major problems to be discussed in general terms, expressing the character and critical reflection on the challenges of South American integration and relations with the United States. The relevance of changes in Venezuela and yaw to the left of key governments in the region, expressing a reality of constant change towards a post-neoliberal. In this new stage, the hopes were rekindled to fundamental changes in the design of projects of economic development with social inclusion and increase the uncertainty facing historic dilemmas in international relations of the countries of the South Cone.

Keywords: Regional integration; South America; Post-Neoliberalism.

COOPERAÇÃO PARA O APRENDIZADO E A INOVAÇÃO EM CADEIAS DE SUPRIMENTO: A INFLUÊNCIA DAS ASSIMETRIAS ENTRE OS AGENTES

FRANCISCO LIMA CRUZ TEIXEIRA *

ESTE ARTIGO TEM por objetivo explorar a influência das assimetrias entre os elos de cadeias de suprimento na distribuição dos ganhos da cooperação. Para tanto, apresenta-se uma breve revisão da literatura sobre o tema, tal como ele é tratado nos campos da organização industrial, da administração e dos estudos sobre inovação. É levantada a hipótese, fundamentada nessa revisão da literatura, de que a distribuição dos ganhos advindos da cooperação é influenciada pelas diferenças no tocante a capacidades, recursos financeiros e porte entre os agentes, e que essas diferenças podem estar vinculadas às estruturas de mercado prevalentes em cada elo da cadeia. Em seguida, descreve-se a cadeia de suprimento da transformação plástica, analisam-se as estruturas de mercado dos segmentos participantes, o processo de cooperação para a aprendizagem e a inovação, bem como a distribuição dos ganhos entre os agentes. Na última seção, além de serem apresentadas as principais conclusões que corroboram, com base no estudo de caso apresentado, a hipótese levantada, são indicadas possíveis implicações para ações empresariais e para políticas públicas de competitividade, baseadas na cooperação em cadeias de suprimento.

Estruturas industriais: “ilhas de coordenação planejada em um mar de relações de mercado”?

Desde a publicação do clássico artigo de George Richardson (1972), a literatura sobre Organização Industrial tem devotado grande interesse ao

* Professor-titular da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e pesquisador do seu Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA).

fenômeno da cooperação interfirmas. Esse autor parte de uma crítica à teoria da firma tradicional, que concebe as estruturas industriais como se fossem “ilhas de coordenação planejada em um mar de relações de mercado”.² Richardson sustenta que essa concepção não é suficiente para explicar a divisão do trabalho entre firmas e mercados, uma vez que deixa sem resposta uma questão fundamental para entender a maneira como as cadeias industriais são organizadas: que tipo de coordenação deve ser assegurado pela via da direção da empresa e qual deve ser deixado para a mão invisível do mercado?

Na verdade, pode-se entender que, no seu famoso artigo, originalmente publicado em 1937, Coase (1996) já se havia debruçado sobre esse problema ao questionar: o que é uma firma? Onde terminam os limites de uma empresa e começam os de outra? Quais os custos e benefícios da integração?

O problema é que a teoria neoclássica da firma não trabalha com a hipótese de que a coordenação pode ser exercida por meio da cooperação entre diferentes agentes ao longo de uma cadeia produtiva, por exemplo. No entanto, o mundo real é farto de exemplos de cooperação interfirmas, que é vista por Richardson, em antecipação à Teoria dos Custos de Transação (TCT), como uma forma intermediária de coordenação entre a direção interna e a do mercado.

Na tentativa de construir uma explicação para as três diferentes formas de coordenação existentes (mercado, integração e cooperação), Richardson (1972) recorre ao também célebre trabalho de Penrose (1959), que ressalta a importância da organização, do conhecimento, da experiência e de habilidades para se entender as atividades produtivas e as especializações das firmas. Em geral, as empresas tendem a se concentrar em atividades que requerem capacitações complementares, porém similares. As atividades não similares, porém presentes em cadeias produtivas, normalmente são conduzidas por outras firmas. Nesses casos, a coordenação pode ser feita pelo mercado ou pela cooperação. Segundo Richardson, a possibilidade de existir cooperação aumenta quando, ao longo da cadeia, as atividades não são similares, porém são intimamente complementares. Dessa forma, diferentemente da TCT, que procura entender a emergência de formas híbridas de governança pela análise dos custos de transação (Williamson,

² Em inglês, no original “islands of planned co-ordination in a sea of market relations” (p. 883).

1985), a abordagem de Richardson privilegia os recursos produtivos e as capacitações existentes nos diferentes estágios de uma cadeia produtiva.

O tema da coordenação, ao longo de cadeias de suprimento, começou a ganhar espaço no mundo da administração, a partir do exame e das tentativas de difusão do chamado modelo japonês de produção. Esse modelo havia criado um novo padrão de subcontratação, baseado no relacionamento de longo prazo e na cooperação entre as diferentes empresas ao longo de uma cadeia de produção (Freeman, 1993).

Nesse contexto, a cooperação não se resumia ao planejamento conjunto das quantidades a serem produzidas, dos preços e da qualidade dos produtos. Havia uma ênfase muito grande na redução dos estoques entre os elos da cadeia — fonte de custos extras e de problemas de qualidade — por meio de técnicas de suprimento *just-in-time*. O mais importante, no entanto, é que o modelo japonês incluía também a cooperação para a inovação, o que pressupunha alguma forma de compartilhamento de conhecimento e aprendizado entre as empresas. O exemplo da indústria automobilística era constantemente citado: como os japoneses conseguiram criar novos modelos, com ótima qualidade, em prazos tão curtos? A gestão dos novos projetos incorporava a participação dos fornecedores desde o início, dizia a resposta. Essa prática era facilitada pelo fato de as montadoras japonesas, fiéis ao princípio de só executarem atividades para as quais eram mais capacitadas, possuírem um número muito menor de fornecedores diretos do que as montadoras ocidentais (Womack, Jones & Roos, 1992; Fransmann, 1994).

O entusiasmo com o modelo de subcontratação japonês levou à criação de uma nova técnica gerencial no ocidente, denominada de Gestão da Cadeia de Suprimento (*Supply Chain Management*), muitas vezes difundida como uma nova panaceia para a obtenção de vantagens competitivas sustentáveis. Em atitude típica do *pop-gerencialismo*, ao se tentar difundir essa técnica, frequentemente se esquecia que efetivas relações de cooperação em cadeias produtivas requerem um alto grau de confiança e lealdade entre seus participantes (Bessant & Lamming, 1999). Mesmo assim, alguns autores, a exemplo de Porter (1986), prescrevem fortemente o uso de procedimentos para a otimização da cadeia de suprimento (ou de valor), como se esses tipos de variáveis subjetivas não fossem importantes. Como apontado por Zawislak (2005), parte-se do pressuposto de que “O jogo de soma-zero, típico da relação de mercado, é substituído pelo jogo de soma-positiva, onde todos os jogadores ganham” (p. 4).

O fato é que as possíveis vantagens competitivas decorrentes da eficaz gestão de cadeias de suprimento levaram as empresas automotivas ocidentais a criarem novos modelos de produção que, em última instância, radicalizaram os princípios do *just-in-time*, ao trazer os fornecedores diretos e, em alguns casos, os indiretos, para junto da linha de montagem, com o principal objetivo de reduzir radicalmente os estoques intermediários (Vasconcelos & Teixeira, 2000; Zawislak, 1999).

Uma outra abordagem para o fenômeno da cooperação em cadeias de suprimento é explorada pelos autores que estão preocupados em entender o processo de inovação, visto como o principal motor da dinâmica das estruturas industriais. Os chamados neoschumpeterianos (Freeman, 1993; Lundvall, 1992) veem o processo de inovação como resultado da interação entre as oportunidades tecnológicas, vislumbradas em processos de busca de conhecimentos visando ao melhoramento de produtos e processos, de um lado, e às necessidades dos usuários, do outro. O aproveitamento dessas oportunidades e a satisfação das novas necessidades requerem que informações qualitativas sejam trocadas ao longo de uma cadeia, composta por produtores especializados de acordo com suas capacitações básicas. Isso pressupõe que um processo de aprendizado interativo seja estabelecido, envolvendo os diversos agentes da cadeia. Usando a linguagem dos evolucionistas, esse processo de aprendizado interativo significa que as rotinas dos diversos agentes de uma cadeia sejam compartilhadas e modificadas conjuntamente (Dosi, Nelson & Winter, 2000).

O estudo da aprendizagem, no âmbito das relações interorganizacionais, remete ao conceito de redes de firmas, concebidas como arranjos institucionais que possibilitam uma organização eficiente das estruturas de mercado, mediante a coordenação, de forma cooperativa, das ligações sistemáticas que se estabelecem entre firmas interdependentes. De acordo com DeBresson & Amese (1991), o conceito de redes pode levar à superação da separação artificial entre a empresa e seu ambiente, permitindo que as estruturas de mercado, ao invés de serem abordadas com base em modelos preestabelecidos, sejam estudadas a partir de seus processos endógenos de formação.

Do ponto de vista da aprendizagem e inovação, é importante perceber que as ligações que se estabelecem em redes de firmas ao longo de uma cadeia produtiva podem ser de três tipos qualitativamente distintos, com crescente nível de complexidade: (1) limitadas a um plano mercadológico;

(2) vinculadas à coordenação do processo produtivo e, por isso, requerendo níveis mais elevados de coordenação da rede; (3) permeadas pela troca de conhecimentos e competências retidos pelos agentes, alimentando o processo de inovação. O terceiro tipo de ligação é qualitativamente o mais denso, pois envolve a realização de esforços tecnológicos conjuntos e coordenados, além da integração de procedimentos produtivos. Assim, a coordenação em uma rede de firmas trata tanto da aprendizagem que ocorre no interior de uma dada empresa, como da aprendizagem nas relações entre elas (Fontes, 2005).

Embora a formação de *redes* seja vista pelos neoschumpeterianos como uma poderosa ferramenta para lidar com as crescentes incertezas provocadas, *inter alia*, por mudanças mercadológicas e tecnológicas intensas, eles também chamam a atenção para outras variáveis presentes nesse tipo de organização. Freeman (1991), por exemplo, lembra que o trabalho em redes pressupõe a existência de relações de confiança e lealdade entre os agentes, relações essas que estão vinculadas a padrões histórico-culturais e educacionais próprios de cada contexto e de cada região. Confiança e lealdade, em oposição a comportamento oportunista, são valores que assumem diferentes dimensões em cada ambiente e cultura de negócios.

Além disso, ao longo das cadeias produtivas, as relações de poder dos agentes podem ser assimétricas, e essas assimetrias podem gerar resultados insatisfatórios, conforme destaca Lundvall (1992).

[...] Eu apontei duas diferentes características que podem sistematicamente levar a inovações insatisfatórias. Uma delas diz respeito às relações assimétricas de poder entre usuários e produtores, resultando em mudança técnica enviesada. Quando produtores dominam tanto em termos de recursos financeiros como competência técnica, existe uma inerente tendência ao desenvolvimento de inovações custosas que não são adequadas às necessidades dos usuários (p. 54).³

No entanto, relações de poder assimétricas podem gerar outros problemas, além de inovações custosas. O estudo empírico de Smith, Dickson & Smith (1991) sobre padrões de cooperação entre pequenas e grandes empresas britânicas mostra que nem sempre as relações são amistosas e

³ Tradução do autor.

igualitárias. Por sua vez, o cultuado modelo japonês já foi denunciado como sendo, na verdade, um modelo autoritário e “feudal”, no qual as relações de cooperação entre os grandes conglomerados (*keiretsu*) e suas extensas redes de subcontratação são impostas de cima para baixo, implicando condições de trabalho cada vez piores, na medida em que se desce na pirâmide de supridores (Sakai, 1990).

De fato, as redes de cooperação em cadeias produtivas podem ser polarizadas, com a presença de “núcleos virtuosos”, formados por empresas que atuam nas etapas que agregam mais valor, e “núcleos competitivos”, que correspondem às etapas em que as empresas têm pouco poder de barganha e competem com outros fornecedores com base em preços. Os núcleos virtuosos geralmente envolvem empresas diferenciadas pelas tecnologias e capacitações, marca famosa ou acesso favorável a canais de comercialização, que lhes conferem o poder de comandar preços e liderar a rede (Tigre, 2006). No que se refere ao tipo de cooperação que envolve aprendizagem, Acha & Cusmano (2004) sustentam que o papel e a posição na rede de inovação refletem dependências tecnológicas e assimetria de poder entre os agentes.

Ao analisar a cooperação para a inovação entre os elos da cadeia produtiva do plástico, na próxima seção, será adotado um ponto de vista que busca identificar as estruturas de mercado, o padrão de cooperação e a distribuição dos ganhos resultantes do processo. Parte-se do pressuposto, conforme apontado por Lundvall (1992), de que podem existir relações assimétricas ao longo de uma cadeia. Essas relações assimétricas podem ser decorrentes de diferenças de recursos financeiros e capacitações tecnológicas entre os agentes. Ademais, em segmentos com baixas barreiras à entrada, a tendência é que se criem estruturas de mercados desconcentradas, nas quais predominem as pequenas empresas com reduzidos recursos financeiros e capacitações tecnológicas, formando o “núcleo competitivo” da cadeia.

Cooperação na cadeia produtiva do plástico

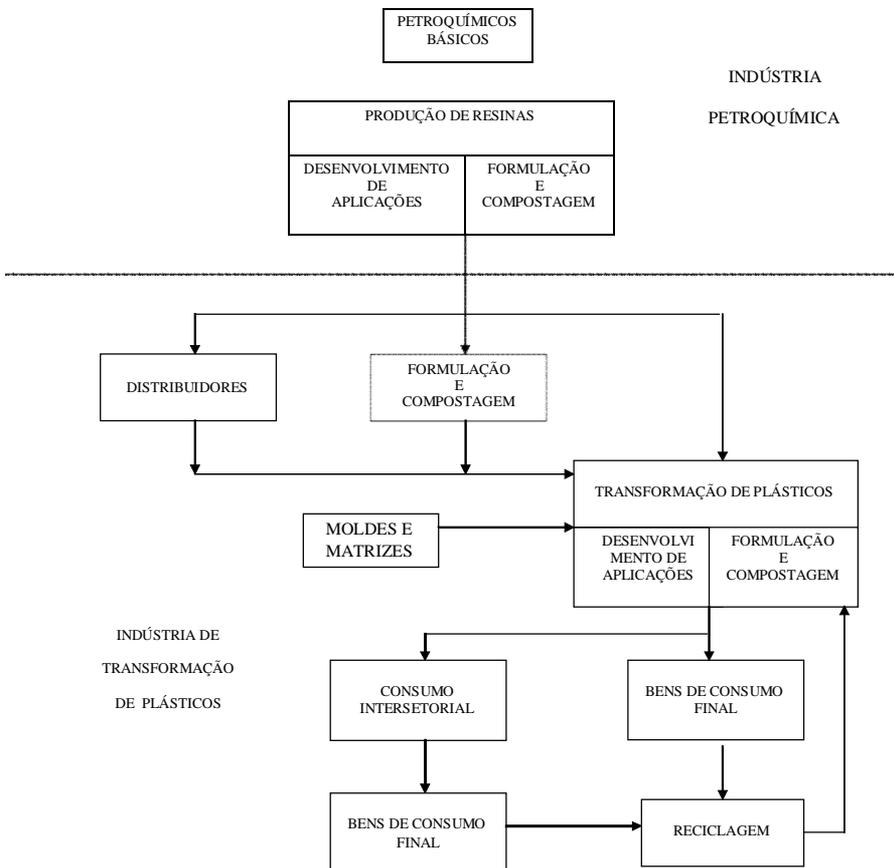
Para a realização deste estudo de caso, foram consultadas diversas publicações e bases de dados sobre a indústria, que permitiram a identificação das principais características estruturais dos setores envolvidos. Foi realizado também um trabalho de campo abrangendo um painel de nove empresas localizadas no Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia. Dessas, sete pertencem à indústria de transformação e duas são produtoras de resinas. Contou-se, ainda, com a experiência e *expertise* de três Centros do

Senai: o Cetepo, em São Leopoldo-RS, a Escola Senai Mario Amato, em São Bernardo-SP, e o Cimatec, em Salvador-BA.

Análise da cadeia

Conforme ilustrado na Figura 1, na cadeia produtiva da indústria de transformação plástica, que tem as resinas petroquímicas como insumos, e bens de consumo final como produtos, outras atividades e agentes estão envolvidos, além da produtora de resinas sintéticas e a transformadora, responsável pela produção de artigos que serão destinados ao consumo final (utensílios de plásticos, por exemplo) ou à demanda de outros setores industriais que incorporam os transformados plásticos nos seus produtos de consumo final (embalagens, por exemplo).

Figura 1: Cadeia Produtiva da Indústria de Transformação de Plásticos



A própria produtora de resinas executa, em geral, as atividades de desenvolvimento de aplicações, bem como aditivação. O desenvolvimento de aplicações é uma atividade, essencialmente, técnica e consiste em pesquisar formas de modificar a resina para que ela possa ser usada em determinada aplicação (bem de consumo final ou demanda intersetorial) ou para que ela possa ter o seu desempenho, no processo de transformação, melhorado. Essa atividade envolve capacitações laboratoriais — que têm como resultado a obtenção de formulações adequadas aos objetivos pretendidos, por meio da adição de outras resinas e de aditivos — e industriais, em escala-piloto, por meio de simulações dos processos de transformação, visando a testar as soluções encontradas nas máquinas transformadoras das resinas modificadas. O desenvolvimento de aplicações está, portanto, intimamente relacionado com a atividade de desenvolvimento de mercados, parte da área comercial de uma produtora de resinas. Coutinho e outros (2005) consideram que o desenvolvimento de aplicações gera um tipo particular de inovação, diferente da inovação de produto tradicional.

Além disso, a empresa petroquímica pode executar as atividades de aditivação e compostagem por meio de uma empresa controlada ou por uma *joint-venture*. Essas atividades consistem na produção, em larga escala, de resinas modificadas (formulações), obtidas no desenvolvimento de aplicações, por meio da mistura física de aditivos (pigmentos e corantes, por exemplo), outras resinas (*blendas*) ou outros insumos. Em geral, não envolvem transformação química nas resinas e insumos, apenas mistura física.

As resinas puras ou modificadas são vendidas para distribuidores, para empresas independentes de formulação e compostagem, ou diretamente para empresas de transformação. Os distribuidores atendem, basicamente, aos pequenos transformadores, cujas quantidades demandadas são pequenas para serem atendidas pelas petroquímicas, e ao mercado *spot*. Por intermédio deles, as resinas chegam à grande quantidade de pequenos transformadores (ver Tabela 1), que, em geral, atendem os segmentos de mercado menos qualificados.

As empresas de formulação e compostagem são especializadas nas atividades técnicas de desenvolvimento de aplicações para atender nichos de mercado bem-delimitados. Em geral, além de desenvolverem as formulações, executam as misturas físicas e, em alguns casos, transformações químicas de resinas, aditivos ou cargas, vendendo ao transformador solu-

ções prontas para a obtenção de determinadas características técnicas dos produtos finais transformados.

A transformação plástica utiliza moldes em metal na produção de peças moldadas por injeção, e matrizes, também em metal, em processos de extrusão. A produção de moldes e matrizes, atividade conhecida como ferramentaria ou matrizaria, pode ser feita pela própria transformadora ou por empresas especializadas, pertencentes ao ramo metalmeccânico.

As empresas de transformação podem produzir seus artigos a partir de homopolímeros, copolímeros, *blendas*, compostos, ou material reciclado. As maiores e mais qualificadas podem desenvolver as atividades de desenvolvimento de aplicações, formulação e compostagem, do mesmo modo que as produtoras de resinas. A obtenção de uma formulação especial, destinada a determinada aplicação, preservada por sigilo, pode conferir à empresa um poder mercadológico diferenciado, sendo essencial para a captura de nichos de mercados especiais ou para garantir fatias de mercados altamente competitivos.

O processo produtivo da indústria de transformação é caracterizado pelo uso de máquinas organizadas em processos discretos ou intermitentes. Os principais processos de produção de plásticos são extrusão, injeção e sopro. A extrusão consiste na fabricação de tubos, lâminas e filmes inflados para sacolas. O equipamento utilizado nesse processo é a extrusora. Na injeção, a matéria-prima, já fundida, é introduzida num molde por pressão, utilizando-se uma injetora. Com o sopro, obtêm-se peças ocas, tais como frascos e garrafas, por meio de um equipamento denominado sopradora. Outro processo utilizado é a termoformagem, que consiste na deformação de chapas plásticas aquecidas para a produção de recipientes, peças técnicas e outros produtos. Por último, pode-se citar a calandragem, que consiste em passar um produto entre dois ou mais cilindros metálicos, que giram em sentidos opostos, formando uma lâmina.

Com a difusão do sistema de produção baseado em montagem modular, iniciado na indústria automobilística, mas já encontrado em outros bens duráveis, como os eletroeletrônicos e eletrodomésticos, as empresas de transformação que participam da cadeia de suprimento desses setores passam a incorporar atividades de montagem. A planta da Ford, em Camaçari-BA está organizada nessas bases. Isso significa que um supridor de peças injetadas, por exemplo, é também responsável pela montagem de toda a porta dos carros, incorporando diversos componentes de outros

fornecedores. Essa é uma tendência que representa uma importante mudança estrutural na cadeia do plástico.

Estruturas de mercado

Ao longo da cadeia produtiva, que vai dos petroquímicos básicos até a transformação de plásticos, a concentração é bastante desigual. No Brasil, existem quatro produtores de petroquímicos básicos e doze de resinas termoplásticas, e um dos produtores de básicos e termoplásticos, a Rio Polímeros, iniciou sua operação em junho de 2005. Já a quantidade de empresas de transformação é bem maior: em 2004, somavam 8.048 (MDIC, 2004). Essa estrutura produtiva resulta em uma assimetria de poder de barganha entre as produtoras de resinas e as transformadoras, que convivem com uma oferta oligopolizada. O recurso às importações é dificultado pelos custos de transporte, pela necessidade de maior volume de compra, de assistência técnica e por outros custos de internalização do produto.

A Tabela 1 apresenta alguns indicadores estruturais da Indústria de Transformação de Plásticos (ITP) e de Resinas Termoplásticas (IRT) no Brasil. Como pode ser visto, a ITP é uma indústria que emprega grande contingente de mão-de-obra, particularmente quando comparado com a IRT. No entanto, o tamanho médio das empresas é pequeno: apenas 27,4 empregados por empresa, ou US\$ 4,15 mil de faturamento/ano por empregado. Esses números não incluem a informalidade. Estima-se que existam, pelo menos, mais mil empresas informais no país, empregando mais de 35 mil pessoas (Desenplast, 2003). O pequeno tamanho das empresas pode ser avaliado, também, pelo consumo médio anual de resinas, que, em 2003, foi de apenas 465 toneladas por empresa, enquanto a produção por empregado atingiu 18,71 toneladas.

As empresas de transformação de plásticos são bastante heterogêneas no que diz respeito ao tamanho, à qualificação técnica e aos mercados atendidos. Como as barreiras à entrada, tanto tecnológicas como de capital, não são elevadas, o setor comporta grande número de firmas, com um tamanho médio relativamente pequeno e alto desvio-padrão.

De fato, esse é um setor onde prevalecem as micro e pequenas empresas. Segundo dados do MDIC (2005), em 2002, 71,3% do total de empresas eram considerados micro (até 19 empregados), 23% pequenas (de 20 a 99 empregados), 5,4% médias (de 100 a 499 empregados) e apenas 0,3% grandes (acima de 500 empregados). Além disso, é uma indústria que proporcio-

na baixa remuneração relativa a seus empregados: em 2002, enquanto o percentual da quantidade de pessoal ocupado na produção no setor correspondia a 4,07% do total da indústria, os gastos com pessoal atingiram apenas 3,18% (Desenbahia, 2005). É, portanto, uma estrutura de mercado que tem por principais características uma oferta atomizada e segmentada.

Tabela 1. Brasil: Indústrias de Transformação de Plásticos (ITP) e de Resinas Termoplásticas (IRT), dados selecionados, 2003

Indicadores	ITP	IRT*
Faturamento (US\$ milhões)	9.346	5.034,7
Número de pessoal ocupado	225.000	5.978
Número de empresas	8.213	12
Consumo aparente de transformados (t.)	3.847.181	–
Consumo aparente de resinas no Brasil (t.)	–	3.816.921

Fonte: Abiplast (2005) e Abiquim (2004)

* Inclui: PEBD, PEBDL, PEAD, PP, PVS, EVA, PS e PET.

Já a IRT configura-se como um oligopólio concentrado, formado por grandes empresas, com faturamento médio de US\$ 419,5 milhões. Ela é intensiva em capital: o número médio de empregados por empresa corresponde a 685, com um faturamento médio de US\$ 842,2 mil por empregado. A significativa diferença de porte médio entre as empresas da ITP e da IRT faz com que as produtoras de resinas reúnam maiores capacitações para desenvolver novas aplicações, muitas vezes em cooperação direta com clientes industriais.

Cooperação, aprendizagem e inovação

O processo inovativo na indústria de transformação de plásticos pode ser caracterizado como, principalmente, mas não exclusivamente, exógeno, além de incremental. Segundo a taxonomia de Pavitt (1984), ela seria uma indústria dominada por fornecedores. Trata-se de um setor maduro e tradicional, cujas principais inovações são geradas por fornecedores, tanto de máquinas, como de resinas, *blendas* e compostos. Quanto a processos produtivos, as inovações são desenvolvidas, fundamentalmente, pela indústria de bens de capital especializada. Em termos de produtos, as empresas de resinas são as principais ofertantes de novidades, como já foi assinalado, uma vez que, em geral, reúnem capacitações mais avançadas que as transformadoras.

Focando a análise na relação entre as produtoras de resinas e as transformadoras, verifica-se que as primeiras procuram expandir seus mercados pelo desenvolvimento de novas aplicações para seus produtos. No entanto, mesmo sendo as protagonistas dessas atividades, elas dependem dos transformadores para atingirem os mercados. As petroquímicas, apesar de reunirem as capacitações necessárias para o desenvolvimento de produtos modificados para novas aplicações, em geral, não praticam estratégias de verticalização para frente. A principal razão é que a pulverização dos mercados finais impede que elas possam comercializar toda sua produção por meio de uma ou de um conjunto limitado de empresas transformadoras. Portanto, de acordo com a análise de Richardson (1972), as atividades não são similares, porém são, intimamente, complementares, resultando em fortes incentivos à cooperação para a inovação: as capacitações relevantes das petroquímicas são, fundamentalmente, tecnológicas, ao passo que as das transformadoras são comerciais.

As diferenças de porte e de qualificação entre produtoras de resinas e transformadoras conferem certas especificidades a essa cooperação. A qualificação produtiva e a escala de produção da transformadora determinam o tipo de mercado atendido. O mercado intersetorial, em geral, requer tanto qualificações de ordem produtivas como de escala. Os setores que trabalham com produtos finais com reduzida margem de tolerância a erros (a indústria automobilística, por exemplo), impõem normas a toda cadeia de suprimento. Nesse exemplo, não só o produto da transformadora (peça ou componente) tem de ser certificado pela montadora de automóveis, mas também os produtos usados na transformação, chegando até ao produtor de resinas. Nesse contexto, o desenvolvimento de soluções para os projetos das peças e respectivos moldes, geralmente, é feito em conjunto pela supridora da resina e o cliente industrial, cabendo ao transformador apenas a execução das tarefas de processamento. Com isso, oportunidades de aprendizado não são aproveitadas pela ITP.

Da mesma forma, muitas vezes, para que um novo *grade*, *blend* ou copolímero possa ser usado, torna-se necessária a interação entre o produtor de resina e o fabricante de equipamentos com o fim de adaptar as máquinas às propriedades do novo material. Na substituição do vidro por plástico nos copos de requeijão no Brasil, por exemplo, foi necessário o desenvolvimento de um novo processo de injeção para um novo *grade* de polipropileno (Padilha, 2005).

Em síntese, o processo de cooperação para a inovação ao longo da cadeia produtiva em análise é, cada vez mais, dominado pelas produtoras de resinas e os clientes industriais. Às empresas transformadoras são alocadas tarefas de produção, após o desenvolvimento das aplicações. Portanto, a agregação de valor pelo conhecimento raramente conta com a participação desses atores, que buscam, pela execução de atividades de montagem, uma nova inserção na cadeia.

Distribuição dos ganhos

O acirramento da competição na indústria de transformação, em todo o mundo, tem levado as empresas a operarem com margens cada vez menores. Esse processo é aprofundado, no caso do mercado intersetorial, pelo estabelecimento de normas e condições de suprimento cada vez mais rígidas dos setores de bens de consumo final.

As margens das transformadoras são também comprimidas pelo custo das matérias-primas. No caso brasileiro, os preços das resinas são regulados pelo mercado internacional, uma vez que as tarifas de importação se encontram em baixos patamares. Mesmo assim, as produtoras locais são capazes de praticarem preços superiores aos internacionais, em virtude das tarifas e dos custos de internalização do produto. Além disso, a estrutura atomizada da indústria de transformação confere às petroquímicas um poder de barganha superior ao de seus clientes, situação que, em épocas de escassez de matérias-primas, pode ser ruínoza para as transformadoras. Os consumidores industriais geralmente trabalham com contratos anuais de fornecimento, com preço fixo, e não aceitam o repasse do aumento dos preços das resinas para o produto final, comprometendo as margens da ITP quando ocorre elevação nos preços desses produtos (Veiga & Machado, 1997).

O peso das matérias-primas, na indústria de transformação, é ilustrado pela Tabela 2. Verifica-se, também, o grande peso do custo de mão-de-obra, mesmo que mal-remunerada, evidenciando a importância da sua produtividade para a competitividade no setor. A Tabela 2 permite, ainda, que se tenha uma ideia geral das baixas margens praticadas na ITP: em 2002, a margem bruta foi inferior a 5%. Os números da Tabela 2 podem ser comparados com o índice EBITDA/ROL⁴ das produtoras de resinas, que mede o resultado operacional antes das receitas/despesas financeiras,

⁴ EBITDA significa em inglês, "earnings before interest, taxes, depreciation and amortization". ROL é a Receita Operacional Líquida.

impostos, depreciação, amortizações e equivalência patrimonial, refletindo o desempenho específico da fabricação de produtos químicos: em 2003, de acordo com a Abiquim (2004), esse índice foi de 16,65%.

Tabela 2. Brasil. Estrutura de custos e despesas da indústria de transformação plástica, 2002

Itens	%
Matérias-primas/custo total	49,40
Gastos com pessoal/custo total	15,60
Energia elétrica e combustível/custo total	3,14
Depreciação/custo total	14,90
Serviços industriais terceirizados/custo total	2,17
Demais custos operacionais/custo total	9,99
Custos/receita total	95,2

Fonte: Ribeiro & Spínola (2004).

Verifica-se, portanto, mesmo que de forma preliminar, uma situação em que as empresas de transformação convivem com dificuldades de sobrevivência, impensadas entre as grandes produtoras de resinas e os seus clientes industriais. Pode-se afirmar, portanto, que elas formam o “núcleo competitivo” dessa cadeia produtiva.

Porém, os dados apresentados não permitem sustentar que essa situação se deva a falta de cooperação. Não obstante, a cooperação visando ao aprendizado e à inovação poderia ser um meio para que as transformadoras se apropriassem de maior fatia do valor agregado na cadeia. Porém, as evidências colhidas no trabalho de campo indicam que esse tipo de cooperação ou é inexistente ou não tem no elo da transformação um componente importante no que se refere ao aporte de conhecimentos e capacitações. As evidências, também, indicam que a tendência não é no sentido do estabelecimento da cooperação visando a aprendizagem e a inovação. No que tange à participação da ITP na cadeia, a tendência é de reforçar a cooperação vinculada à coordenação do processo produtivo, uma vez que ela vem incorporando atividades complementares de montagem de módulos e componentes.

Conclusões: sobre cavalos e cavaleiros

Neste artigo, foi levantada a hipótese de que a distribuição dos ganhos advindos da cooperação em cadeias de suprimentos é influenciada pelas assimetrias no tocante a capacitações, recursos financeiros e porte entre os agentes participantes, e que essas diferenças podem estar vincula-

das às estruturas de mercado prevalentes em cada elo de uma cadeia. Nos elos cujas barreiras à entrada são baixas, encontram-se, em geral, empresas de pequeno porte, com restrições financeiras e com limitadas capacitações tecnológicas e produtivas. Nessas condições, essas empresas não seriam, proporcionalmente, beneficiadas com o processo de cooperação para o aprendizado e a inovação. No estudo de caso apresentado, mesmo considerando as limitações dos dados utilizados, sobretudo no que se refere à distribuição dos ganhos, essa hipótese parece que foi fundamentada. Porém, como se trata de um estudo exploratório, para que essa hipótese possa ser testada, outros estudos sobre cadeias de suprimento precisam ser realizados.⁵

No caso analisado, as empresas que compõem a Indústria de Transformação de Plásticos (ITP) desempenham papel coadjuvante no processo de aprendizado e inovação, que tem, como principais atores, os líderes da “governança”, isto é, as empresas produtoras de resinas petroquímicas, as fornecedoras de máquinas e os clientes industriais que comercializam os produtos finais. A ITP, por possuir baixas barreiras à entrada, tanto de capital como tecnológicas, é formada principalmente por pequenas empresas que executam, na maioria das vezes, encomendas advindas das produtoras de resinas ou de fornecedores de máquinas, que cooperam diretamente com os clientes industriais, a exemplo das montadoras de automóveis e empresas fabricantes de embalagens.

Nesse cenário, a sobrevivência na ITP é uma tarefa difícil. Com baixas margens de rentabilidade, o recurso à informalidade, como estratégia de sobrevivência, é comum. Mesmo as empresas maiores e mais qualificadas estão sendo obrigadas a desempenhar atividades de montagem, complementares à transformação do plástico, para atender às exigências dos novos modelos de organização da produção, a exemplo dos consórcios modulares e condomínios industriais das montadoras instaladas no Brasil. Nesse contexto, acentua-se o tipo de cooperação vinculada à coordenação do processo produtivo, em detrimento da permeada pela troca de conhecimentos e competências, visando ao aprendizado e à inovação.

Essa situação já havia sido observada por Richardson (1972), quando ele lembra da afirmação de Bismarck de que uma boa aliança deve ter

⁵ O estudo de Acha & Cusmano (2004) analisa o caso da cooperação em P&D na cadeia produtiva do petróleo (*upstream*), usando variáveis institucionais, tecnológicas e de mercado para identificar as posições e os “nexos” das articulações entre os agentes.

um cavalo e um cavaleiro, e que essa situação é, muitas vezes, encontrada tanto em relações entre nações, como entre firmas.

Essas conclusões, mesmo sendo exploratórias e preliminares, têm implicações para as ações empresariais voltadas para a gestão de cadeias de suprimento e para políticas industriais. No caso da gestão, é importante deixar claro para todos os participantes que os ganhos podem não ser distribuídos proporcionalmente, uma vez que vender a ideia de um jogo de soma positiva pode gerar desconfianças e tentativas de comportamentos oportunistas pelos elos mais fracos da cadeia.

No caso de políticas industriais, em primeiro lugar, as voltadas para o aumento das capacitações tecnológicas devem levar em conta as características das cadeias de suprimento e dos setores participantes. Setores com baixas barreiras à entrada, que tendem a ser compostos por pequenas empresas, requerem atenção especial, notadamente quando se trata de investimentos em centros de pesquisas compartilhados e programas avançados de qualificação de pessoal, uma vez que, do ponto de vista da geração de empregos, esse tipo de atividade pode obter melhores resultados.

As políticas voltadas para a dinamização de aglomerações produtivas, a exemplo de APLs, e formação de redes podem desempenhar papel importante no fortalecimento das pequenas empresas nesse tipo de cadeia de suprimento. A ideia central é que a cooperação entre essas empresas pode elevar a escala para comprar, produzir, vender e inovar. Com isso, o poder de barganha com fornecedores e clientes pode ser também aumentado. No entanto, nada garante que a cooperação aconteça em ambientes nos quais relações de confiança não são prevaletentes. Além das características próprias de cada cadeia de suprimento, há de serem levados em conta cada ambiente e cultura de negócios.

Referências

- ABIPLAST. *Perfil da indústria de transformação de material plástico — 2002*. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria do Plástico, 2005.
- ABIQUIM. *Anuário da indústria química brasileira*. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria Química, 2004.
- ACHA, V. & L. CUSMANO. Governance and Co-ordination of Distributed Innovation Processes: Patterns of R&D Co-operation in the Upstream Petroleum Industry. *Econ. Innov. New Techn.*, vol. 14(1-2), 2004.
- BESSANT, J. & R. LAMMING. *Using Supply Chains to Transfer Learning about "Best Practice"*. Brighton: Centrim (mimeo), 1999.

- COASE, R. La naturaleza de la empresa (1937). In: O. WILLIAMSON & S. WINTER (orgs.). *La naturaleza de la empresa: orígenes, evolución y desarrollo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- COUTINHO, P., J.V. BOMTEMPO, A. ANTUNES, S. BORSHIVER & A. MARTINI. *Innovation Dynamics, Development of New Applications and Evolution of Vulcanized Thermoplastic Elastomers Industry*. Rio de Janeiro: URFRJ, Escola de Química (mimeo), 2005.
- DESENBAHIA. *A estrutura da indústria de transformação plástica na Bahia*. Salvador: Agência de Fomento do Estado da Bahia, 2004.
- DESENPLAST. II Seminário de Transformação Plástica. Salvador, 2003.
- DEBRESSON, C. & AMESSE, F. Networks of Innovators: A Review and Introduction to the Issue. *Research Policy*, vol. 20, n.º 3, pp. 363-79, 1991.
- DOSI, G., R. NELSON & S. WINTER. Introduction. In: G. DOSI, R. NELSON & S. WINTER (orgs.). *The Nature and Dynamics of Organizational Capabilities*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- FONTES, S. Aprendizagem, redes de firmas e redes de aprendizado: identificando fatores e mecanismos para o desenvolvimento da capacidade competitiva. In: F. Teixeira (org.). *Gestão de Redes de Cooperação Interempresariais*. Salvador: Casa da Qualidade, 2005.
- FRANSMAN, M. The Japanese Innovation System: How Does it Work? In: M. DOGSON & R. ROTHWELL (orgs.). *The Handbook of Industrial Innovation*. Aldershot/Inglaterra: Edward Elgar Publishing, 1994.
- FREEMAN, C. Networks of Innovators: A Synthesis of Research Issues. *Research Policy*, vol. 20, n.º 3, pp. 499-514, 1991.
- . *The Economics of Technical Change: A Critical Survey*. Brighton: SPRU/University of Sussex, 1993.
- LUNDVALL, B. User-Producer Relationships, National Systems of Innovation and Internationalisation. In: B. LUNDVALL (org.). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter Publishers, 1992.
- MDIC. *Fórum da Competitividade da Cadeia Plástica: breve resumo e andamento*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretaria do desenvolvimento da Produção, 2004.
- PADILHA, G. *Desafios para o crescimento da indústria brasileira de plásticos*. Rio de Janeiro: UFRJ/Escola de Química, 2005.
- PAVITT, K. Patterns of Technical Change: Towards Taxonomy and a Theory. *Research Policy*, vol. 13, n.º 6, pp. 343-73, 1984.
- PENROSE, E. *The Theory of the Growth of the Firm*. Nova York: John Willey & Sons, 1959.
- PORTER, M. *Estratégias competitivas: técnicas para a análise de indústrias e da concorrência*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- RICHARDSON, G. B. The Organization of Industry. *Economic Journal*, set., pp. 883-896, 1972.

- RIBEIRO, M. T & V. SPINOLA. *A indústria baiana de transformação de resinas plásticas à luz da teoria dos custos de transação*. Salvador: NPGA/UFBA (mimeo), 2004.
- SAKAI, K. The Feudal World of Japanese Manufacturing. *Harvard Business Review*, nov.-dez., 1990.
- SMITH, H., K. DICKSON & S. SMITH. "There Are Two Sides to Every Story": Innovation and Collaboration within Networks of Large and Small Firms. *Research Policy*, vol. 20, n.º 3, 1991.
- TIGRE, P. *Gestão da inovação: a economia da tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- VASCONCELOS, N. & TEIXEIRA, F. Reestruturação produtiva, organização do trabalho e emprego na cadeia automotiva brasileira. *Nexus Econômicos*, vol. II, n.º 1, 2000.
- VEIGA, P. & J. MACHADO. *A indústria brasileira de resinas termoplásticas: desempenho recente, condicionantes da competitividade e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior — Funcex, 1997.
- WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. Nova York: The Free Press, 1985.
- WOMACK, J., D. JONES & D. ROOS. *A máquina que mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- ZAWISLAK, P. A. (1999) *Diagnóstico automotivo. A plataforma tecnológica da cadeia automotiva do RS*. Porto Alegre: Nitec/PPGA/UFRGS.
- . Integração e agregação de valor em cadeias de valor: uma investigação na indústria petroquímica brasileira. *Anais do XXIX Enanpad*. Brasília: Anpad, 2005.

Resumo

Este artigo tem por objetivo explorar a influência das assimetrias entre os elos de cadeias de suprimento na distribuição dos ganhos da cooperação. Para tanto, apresenta-se breve revisão da literatura sobre o tema, tal como ele é tratado nos campos da organização industrial, da administração e dos estudos sobre inovação. É levantada a hipótese, fundamentada nessa revisão da literatura, de que a distribuição dos ganhos advindos da cooperação é influenciada pelas diferenças quanto a capacitações, recursos financeiros e porte entre os agentes, e que essas diferenças podem estar vinculadas às estruturas de mercado prevalentes em cada elo da cadeia. Em seguida, descreve-se a cadeia de suprimento da transformação plástica, analisam-se as estruturas de mercado dos segmentos participantes, o processo de cooperação para a aprendizagem e a inovação, bem como a distribuição dos ganhos entre os agentes. Na última seção, além de serem apresentadas as principais conclusões que corroboram, com base no estudo de caso apresentado, a hipótese levantada, são indicadas possíveis implicações para ações empresariais e para políticas públicas de competitividade, baseadas na cooperação em cadeias de suprimento.

Palavras-chave: Cadeias de Suprimento, Cooperação, Aprendizagem, Inovação.

Abstract

The objective of this article is to explore the influence of the asymmetries among the links of supply chains in the distribution of cooperation benefits. For that, a brief review of the literature is presented, such as this subject is treated in the fields of industrial organization, management and studies on innovation. Based on this review, a hypothesis is raised: the distribution of the cooperation benefits is influenced by the differences in terms of qualifications, financial resources and size of the agents, and that these differences can be linked to the prevailing market structures in each link of the chain. After that, the supply chain of the plastic transformation industry is described, the market structures of the participant segments and the process of cooperation for learning and innovation are analyzed, as well as the distribution of the benefits between the agents. In the last section, the main conclusions are presented that support, on the basis of the case study presented, the raised hypothesis. Besides, possible implications for enterprise actions and public policies for competitiveness based in cooperation in supply chains are indicated.

Keywords: Supply Chains, Cooperation, Learning, Innovation.

Apresentação

Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes

Antecedentes da Administração I: o legado esquecido das experiências históricas

Francisco Fonseca

Bases teórico-metodológicas da administração política

Reginaldo Souza Santos, Elizabeth Matos Ribeiro & Thiago Chagas

Sobre o papel social do administrador

Rômulo Carvalho Cristaldo

Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o desenvolvimento

Wilson Cano

Administração Política versus Administração Profissional: analisando o campo de conhecimento do ensino superior de Administração

Aline Craide, Ana Rita Silva Sacramento, Denise de Andrade Ribeiro & Lindomar Pinto da Silva

A administração política do comércio internacional: do livre comércio ao comércio estratégico administrado

Ivan Tiago Machado Oliveira & Wesley Gusmão Piau Santana

Da racionalidade à materialidade: razão e prática da Administração Política

Sílvio Vanderlei Araujo & João Gualberto Rizzo Araujo

Sobre as mudanças políticas e econômicas recentes na América do Sul e a fase pós-neoliberal

Fábio Guedes Gomes

Cooperação para o aprendizado e a inovação em cadeias de suprimento: a influência das assimetrias entre os agentes

Francisco Lima Cruz Teixeira

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - EAUFB**

EDITORA HUCITEC

MAA VOCE LER E SABER

