

AP

**Revista
Brasileira de
Administração
Política**

ISSN 2525-5495

volume 2 número 2 outubro de 2009

REB

3

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFBA
EDITORA HUCITEC

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 2, 2 OUTUBRO DE 2009

ISSN 1983-8166

SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**
- 5 Apresentação**
Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes
- 9 Antecedentes da Administração II: o legado esquecido das experiências históricas. O papel da Administração na Organização do Estado Russo pós-Revolução 1917**
Francisco Fonseca
- 21 Contribuições de Lênin e Schumpeter para a história da Administração: reflexões sobre um conceito em construção — Administração Política**
Armando Alexandre Castro, Frederico Burgos, Maria Valesca Damásio, Siegrid Guillaumon & Thaiz Braga
- 49 Administrar processos conflitivos no capitalismo tardio**
Fernando Pedrão
- 65 O papel do administrador: administrar, gestar ou gerir?**
Daniela Neves da Silva & Paulo Francisco Santos Lopes
- 79 Bases teóricas e conceituais da reforma dos anos 1990: crítica do paradigma gerencialista**
Frederico Lustosa da Costa
- 105 O desafio de mudança do modelo paradigmático de estruturação de governo: três experiências brasileiras em foco**
Paulo Emílio Matos Martins, Takeyoshi Imasato & Octavio Penna Pieranti
- 123 O contexto da criação e o desenvolvimento epistemológico da Escola de Administração da UFBA**
Reginaldo Souza Santos

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 2, 2 OUTUBRO 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, FFCH/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.2 (outubro. 2009)- . -

Salvador : EAUFBA, 2008 - .

v.

Semestral

ISSN 1983-8166

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

CDD 350

A QUE SE PROPÕE A REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

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

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

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

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

A relevância do aspecto político deve-se justamente à busca por um entendimento mais amplo sobre essa gestão e à pretensão de incluir todas

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

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

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

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

Os Editores

APRESENTAÇÃO

REGINALDO SOUZA SANTOS
FÁBIO GUEDES GOMES

ESTA TERCEIRA EDIÇÃO DA *Rebap* está marcada por boas notícias no campo da Administração. A primeira é informar que catorze trabalhos foram submetidos, sendo aceitos, pelo Conselho Editorial, sete a tempo de serem publicados neste número 3 — fato que pode ser interpretado que a maioria dos nossos colaboradores está atenta e compreendendo a filosofia editorial deste novo periódico.

A segunda boa notícia são os cinquenta anos da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, completados em 14 de setembro último. Entre os eventos comemorativos, o lançamento do livro *Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia: meio século de história (1959-2009)* figurou como um momento grandioso entre os eventos alusivos à data. Para o restante do ano, a programação contempla uma *peça de teatro* (outubro), o *III Seminário Nacional de Administração Política* (outubro), o *II Fórum de Gestores de Empresas Familiares* (novembro) e o *XI Colóquio Internacional sobre Poder Local — desenvolvimento e gestão social de territórios*.

A terceira boa-nova vem do *III Seminário Nacional de Administração Política*, realizado em 15 de outubro, data do lançamento deste número 3 da *Rebap*. Com o seminário e o lançamento da revista já estamos ficando acostumados; o que nos deixa animados é a realização nessa data da premiação dos ganhadores do *I Prêmio Monográfico em Administração Política João Ubaldo Ribeiro*; entre os concorrentes participaram alunos de graduação (com monografias), de mestrado (com dissertações) e de doutorado (com teses). Vale ressaltar que este evento de premiação será, a partir do próximo ano, estendido às duas escolas de Administração da

Fundação Getúlio Vargas: a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp).

O ponto mais elevado dessa premiação é contar com a própria presença do imortal da Academia Brasileira de Letras e ex-professor de nossa Escola de Administração, o escritor João Ubaldo Ribeiro. A você, João Ubaldo Ribeiro, a Escola de Administração faz duplo agradecimento: primeiro, por tê-lo como integrante do seu quadro docente; segundo, por emprestar o seu nome para a mais qualificada honraria acadêmica do campo da Administração já concedida no Brasil. Este dia repleto de boas notícias se completa com o lançamento da segunda edição do livro organizado pelo professor Reginaldo Souza Santos, *A Administração Política como Campo do Conhecimento* — com o selo da Editora Hucitec e da Escola de Administração. O referido lançamento é uma resposta à demanda do público especializado.

Para completar essa profícua semana tão coroada de eventos, tivemos, ainda, o lançamento do livro *(Des)Ordem e Regresso: o período de ajustamento neoliberal no Brasil — 1990/2000*, organizado pelos professores e ex-alunos de mestrado e doutorado da Escola, Eduardo Costa Pinto e Fábio Guedes Gomes.

Por fim, o rol de boas notícias se completa com a ampliação do diálogo entre a EAUFBA, a Ebape e a Eaesp, tendo eixo central de discussão a Administração Política. As principais idéias dessas conversas têm sido:

a) Ampliar o prêmio monográfico em Administração Política aos alunos da FGV, compreendendo os estudantes da Ebape e os da Eaesp;

b) Inaugurar a série Administração & Desenvolvimento — que teria a participação das duas editoras: Hucitec e Getúlio Vargas —, iniciando o evento com os trabalhos de Guerreiro Ramos;

c) O Seminário Nacional em Administração Política — abrigado na EAUFBA até a terceira edição — deve ser apoiado também pela Ebape e pela Eaesp;

d) A Ebape deve ampliar o apoio ao Projeto de Inovação, que tem como coordenadores os professores Marcos Vasconcelos (Eaesp) e Cláudio Cardoso (EAUFBA);

e) Estabelecer um diálogo com a Academia Brasileira de Ciência da Administração, visando apoiar a discussão da Administração Política como um campo do conhecimento, assim como seja parceira no debate sobre a

realidade brasileira; a ideia central é que a Administração assuma a liderança na construção de um Propósito, de um Ideário para este País;

f) A realização de um grande encontro com os dirigentes e professores precursores das três instituições (EAUFBA, Ebape e Eaesp) para a construção de uma proposta de ação — tendo como resultado ou compromisso o lançamento de uma Carta-Convocatória.

Para finalizar esta apresentação, devemos reafirmar ao leitor que a *Rebap* é um periódico que postula divulgar os pensamentos concernentes à Administração Política para a construção de um novo paradigma de pesquisa para uma teoria crítica. Como disse o professor Francisco Teixeira, no prefácio ao número 1 da *Rebap*: “A tarefa é árdua e imensa. Afinal, trata-se de reverter tradições e métodos enfronhados em quase todos os programas de pesquisa hoje existentes na área”.

A edição deste novo número com ensaios cujos conteúdos guardam coerência com o que está prescrito no editorial publicado na *Rebap* n.º 1 reflete a certeza de que as dificuldades começam a ser superadas e nos aproximamos, mais rápido do que o esperado, da consolidação de um novo paradigma em pesquisa no campo da Administração.

Continuamos a ser fiéis aos propósitos originários!

ANTECEDENTES DA ADMINISTRAÇÃO II: O LEGADO ESQUECIDO DAS EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS. O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO RUSSO PÓS-REVOLUÇÃO DE 1917

FRANCISCO FONSECA¹

EM DECORRÊNCIA DO ARTIGO que publicamos na *Rebap* (volume 2, abril de 2009), acerca do legado esquecido da histórica experiência da Comuna de Paris quanto ao tema da Administração e da Gestão do Aparelho do Estado, dedicamo-nos agora aos desafios interpostos — simultaneamente históricos e teóricos — à Revolução Russa quanto à reorganização do aparelho do Estado em bases estruturalmente distintas das então vigentes.

Procuraremos analisar tanto o sentido de continuidade histórica e de reflexão teórica da Revolução Russa em relação à Comuna de Paris quanto refletir sobre alguns dos desafios concretos enfrentados pelos revolucionários em sua tentativa de construir um novo “Estado” e uma nova sociedade.

Por fim, queremos demonstrar — numa perspectiva ensaísta, tal como no artigo anterior — que ambas as experiências históricas são confluentes aos problemas levantados pela Administração Política, assim como a Administração contemporânea necessita revisitá-las para retirar delas lições para o presente e para o futuro.

Da Comuna de Paris à Revolução Russa: linhas de continuidade

“Destruição do poder estatal”, que era uma “excrecência parasitária”; “amputação”, “destruição” dele; “um poder estatal que agora

¹ Professor de ciência política na FGV/SP no curso de Administração Pública (graduação e pós) e pesquisador do Centro de Administração Pública e Governo (Ceapg) da FGV/SP.

seria supérfluo”: assim Marx se expressa ao falar do Estado, analisando e avaliando a experiência da Comuna. [...].

Marx deduziu das lutas políticas e de toda a história do socialismo que o Estado deverá desaparecer e que a forma transitória para seu desaparecimento (a forma de transição do Estado para o não Estado) será o “proletariado organizado como classe dominante”. Mas Marx não se propunha a *descobrir as formas* políticas desse futuro. Limitou-se a fazer uma observação precisa da história da França, elaborar sua análise e chegar à conclusão a que o ano de 1851 o levou: aproxima-se a *destruição* da máquina estatal burguesa.

E quando eclodiu o movimento revolucionário de massas do proletariado, Marx, apesar do revés sofrido por esse movimento [a Comuna de Paris], apesar de sua fugacidade e de sua debilidade patente, pôs-se a estudar que formas ele *havia revelado*.

A Comuna é a forma “descoberta, enfim”, pela revolução proletária, sob a qual pode conseguir-se a emancipação econômica do trabalho.

A Comuna é a primeira tentativa da revolução proletária para *destruir* a máquina estatal burguesa, e a forma política, “descoberta, enfim”, que pode e deve *substituir* a que foi destruída.

[...] veremos que as revoluções russas de 1905 e 1917 prosseguem, em outras circunstâncias, sob condições diferentes, a obra da Comuna e confirmam a genial análise histórica de Marx.²

Como dissemos, Lênin, ao retomar Marx e Engels quanto à experiência da Comuna, na verdade enxerga a Revolução Russa como desdobramento histórico daquele movimento. A diferença fundamental é que o processo político na Rússia de 1917 levou de fato à construção de um Estado, em contraste à efêmera duração da Comuna, que, após pouco mais de dois meses de “funcionamento”, foi, como se sabe, esmagada violentamente pelas forças franco/germânicas.

Os desafios da Revolução Russa foram, dessa forma, de uma magnitude inédita, em virtude dos acontecimentos que levaram à liquidação do

² Lênin. *O Estado e a Revolução*. São Paulo: Global, 1987, pp. 99 e 100, grifos do autor. As aspas, no texto, referem-se às referências às obras de Marx e Engels sobre a experiência da Comuna. Nas citações seguintes dá-se o mesmo procedimento. É importante ressaltar que, para Marx e Engels, assim como para Lênin, o Estado — uma criação burguesa — era um parasita útil à dominação de classes: parasita porque nada produzia senão exploração entre as classes.

regime anterior. Mas, mesmo efêmera, a experiência da Comuna — que tão fortemente impressionou Marx e Engels — teria sido um preâmbulo, na avaliação de Lênin, ao grande capítulo que a Revolução Russa estaria por escrever. A tarefa central, contudo, era descobrir como liquidar o Estado burguês tendo como metas a destruição do modelo de acumulação e do aparelho do Estado: deter-nos-emos no segundo aspecto neste artigo.

Deve-se enfatizar que o objetivo da revolução, à luz da teoria revolucionária, era primeiro destruir o Estado burguês — no contexto da extinção da propriedade privada dos meios de produção e das classes sociais — para, em seguida, progressivamente aniquilar o próprio Estado. As condições e temporalidades para tanto, entretanto, não estavam claras e o processo político, como sabemos, as modificaram vigorosamente. Mas, para os fins deste artigo, interessa-nos essencialmente refletir sobre o fenômeno da administração na perspectiva de sua significância política — e nesse sentido, da Administração Política —, cujo aparelho de Estado deveria conter características inteiramente novas, isto é, voltadas a preparar a transição para o seu próprio fim e, até que isso ocorresse, constituir-se em “ditadura do proletariado”. Para tanto, algumas medidas concretas deveriam ser implementadas, como veremos abaixo, pois, segundo Lênin:

Não se pode falar da abolição da burocracia de repente, em toda a parte e totalmente. Isso é uma utopia. Porém *destruir* de imediato a velha máquina burocrática e começar no mesmo instante a construir outra nova, que permita ir reduzindo gradualmente toda burocracia, *não* é uma utopia; é a experiência da Comuna, é a tarefa essencial e imediata do proletariado revolucionário.

O capitalismo simplifica as funções da administração “do Estado”, permite suprimir a “administração hierárquica” e reduzir tudo a uma organização dos proletários (como classe dominante), que toma a seu serviço, em nome de toda a sociedade, os “operários, inspetores e contadores”.

Não somos utópicos. Não “sonhamos” em como se poderá prescindir *de uma vez* de todo governo, de qualquer subordinação; esses sonhos anarquistas, baseados na incompreensão das tarefas da ditadura do proletariado, são fundamentalmente estranhos ao marxismo e, de fato, só servem para adiar a revolução socialista até que os homens sejam diferentes. Não, nós queremos a revolução socialista com

homens como os de hoje, com homens que não podem passar sem subordinação, sem controle, sem “inspetores e contadores”.

Mas é à vanguarda armada de todos os explorados e trabalhadores, ao proletariado, que devem se submeter. A “administração hierárquica” específica dos funcionários do Estado pode e deve começar a ser substituída imediatamente, da noite para o dia, pelas simples funções de “inspetores e contadores”, funções que hoje já são plenamente acessíveis ao nível de desenvolvimento dos habitantes das cidades e que podem ser perfeitamente desempenhadas pelo “salário de um operário”.³

Como se observa, Lênin estava preocupado com as tarefas concretas e imediatas que a revolução teria de empreender para a destruição das engrenagens do velho Estado, a começar pelo Aparelho do Estado, simultaneamente ao estabelecimento das bases para a construção de um novo modo de produção, assim como de Estado e de sociedade. Para tanto, as profundas contendas com os anarquistas — num embate que remonta às disputas desde a primeira Internacional — reaparecem justamente em relação ao Estado e seu aparelho. Enquanto os anarquistas fizeram vigorosas críticas à dissociação entre fins e meios, cujo conceito-síntese do marxismo quanto às tarefas da revolução — a “ditadura do proletariado” — fora profundamente questionado, Marx, Engels e, agora Lênin, entre outros socialistas marxistas, entenderam ser essa “fase de transição” um momento inescapável para preparar o terreno para a instauração da fase ulterior da revolução, o comunismo. No caso específico de Lênin, dentre outros líderes revolucionários de 1917, em que a revolução fora de fato vitoriosa — diferentemente da Comuna —, tanto as resistências dos inimigos da revolução (burgueses, aristocratas, trabalhadores e pessoas comuns tomadas pelo ethos do regime anterior) como a formação de um novo paradigma (na produção, na distribuição e nas relações sociais) necessitariam deste “Estado transitório”.

É claro que, olhando-se hoje para a história, em que o chamado “socialismo real”, a começar pela União Soviética, fracassou no intento expresso da Comuna e da Revolução Russa em criar de fato uma nova sociedade e extinguir o Estado, os anarquistas tiveram razão em apontar como

³ Lênin. *O Estado e a Revolução*, cit., p. 93, grifos do autor.

crucial a dissociação entre meios e fins, defendida pelos teóricos socialistas.⁴ Mas, o que mais importa para os fins deste artigo, para além portanto do embate teórico — aliás existente ainda hoje entre anarquistas e marxistas —, é o tema da Administração Política do novo Estado que estava em construção. Nesse sentido, uma vez mais retomando uma das premissas basilares da Comuna de Paris, deve-se ressaltar a proposição de que os funcionários públicos deveriam sujeitar-se não mais à burguesia e sim à vanguarda do operariado, assim como receber salários iguais ao do operariado. Quanto à “inevitável” permanência da sujeição política após a revolução, na perspectiva de Lênin o importante seria a mudança de mãos nesse processo — da burguesia para o proletariado —, cujo Aparelho do Estado ocupa papel central. Aqui, a Administração Política do Estado aparece em sua inteireza, pois — para além do embate histórico acerca dos erros e acertos do processo revolucionário, que escapa aos objetivos deste artigo — a operacionalização cotidiana da administração seria submetida a novos pressupostos e objetivos. Além do mais, também retomando uma das principais contribuições teóricas e empíricas da Comuna de Paris, Lênin enfatiza vigorosamente a homogeneização dos salários — tendo-se como referência o padrão salarial do operariado —, o que implicaria retirar da burocracia do Estado toda e qualquer superioridade — poder, prestígio e salários — em relação ao restante da sociedade, notadamente em relação aos operários e camponeses.

Mas as tarefas concretas da revolução, aquelas que teriam de ser imediatamente postas em prática tendo em vista erigir o novo Estado e a nova forma de produzir e de viver já teriam no próprio capitalismo seu

⁴ Embora essa polêmica escape aos objetivos deste artigo, é possível afirmar que tanto anarquistas como socialistas-marxistas tinham razão, pois, para os primeiros, a dissociação entre meios e fins na fase pós-revolucionária apenas trocaria o poder de mãos, por mais transformações que fizessem; já para os socialistas identificados com o marxismo, o realismo se impunha como primordial na Rússia em razão de uma série de fatores, tais como as características de um povo historicamente massacrado, a economia desestruturada e a conjuntura internacional terrivelmente trágica (a Primeira Guerra Mundial). Tudo isso obrigaria, ainda mais tendo como parâmetro histórico a reação à Comuna de Paris, a considerar que uma dada estrutura não se transformaria rapidamente. Daí a “ditadura do proletariado” (na verdade um conceito erigido pelo marxismo) tornar-se um instrumento crucial à construção de uma nova sociedade. Assim, embora a história tenha dado razão aos anarquistas neste quesito, o fato é que as chances de uma reação ou contrarrevolução eram imensas, ainda mais na conjuntura interna e externa na qual a Revolução Russa ocorreu.

⁵ Também aqui, no tocante à organização da produção sob um Estado socialista, a utilização de diversos elementos presentes no capitalismo, particularmente o taylorismo, foi alvo de enorme polêmica.

embrião, embora, obviamente, sem todos os seus fatores constitutivos.⁵ Em decorrência, há, em *O Estado e a Revolução*, uma clara concepção do significado do modo de produção, do Aparelho do Estado, da Administração Pública e da burocracia, pois, para Lênin:

Organizemos a grande produção, nós *mesmos*, os operários, partindo do que já tenha sido criado pelo capitalismo, baseando-nos em nossa própria experiência de trabalho, estabelecendo uma disciplina rigorosíssima, férrea, mantida pelo poder estatal dos operários armados; reduzamos os funcionários públicos ao papel de simples executores de nossas ordens, ao papel de “inspetores e contadores” responsáveis, removíveis e modestamente remunerados (em conjunto, naturalmente, com os técnicos de todos os gêneros, tipos e graus): essa é a *nossa* tarefa proletária, por aí pode-se e deve-se *começar*, quando se levar a cabo a revolução proletária. Este começo, com base na grande produção, conduz por si mesmo à extinção gradual de toda burocracia, à criação gradual de uma ordem — ordem sem aspas, ordem que não se parecerá em nada com a escravidão assalariada — [...] em que as funções de inspeção e contabilidade, cada vez mais simplificadas, serão executadas rotativamente por todos, logo se converterão em costume e, por último, desaparecerão como funções *especiais* de uma camada especial da sociedade.

[...] Hoje, o correio é uma empresa organizada no estilo de um monopólio *capitalista* de Estado. O imperialismo pouco a pouco vai transformando todos os trustes em organizações desse tipo. Neles, vemos essa mesma burocracia burguesa colocada acima dos “simples” trabalhadores, famintos e vergados pelo trabalho. Mas o mecanismo da administração social já está preparado aqui. Basta derrubar os capitalistas, destruir, com a mão de ferro dos operários armados, a resistência destes exploradores, romper a máquina burocrática do Estado moderno e teremos perante nós um mecanismo de alta perfeição técnica, livre do “parasita” e perfeitamente suscetível de ser posto em marcha pelos próprios operários unidos, contratando os técnicos, inspetores e contadores e remunerando o trabalho de *todos* eles, como o de *todos* os funcionários “do Estado” em geral, com o salário de um operário. Esta é uma tarefa concreta, uma tarefa prática, realizável imediatamente em relação a todos os trustes, que libe-

ra os trabalhadores da exploração e que leva em conta a experiência já iniciada praticamente (sobretudo no terreno da organização do Estado) pela Comuna.⁶

Esta passagem demonstra que a tarefa de administrar é concebida como execução de ordens, cujos “inspetores e contadores” — personagens sociais amplamente utilizados por Lênin ao tomar a Revolução Russa como prosseguimento da Comuna de Paris, cujas análises de Marx e Engels são utilizadas fartamente pelo líder da Revolução Russa —, passariam a ser removíveis e sujeitos ao poder da vanguarda do proletariado. Em perspectiva teórica, essa concepção acerca do significado de “administrar”, de “gerir”, possui enorme importância seja pelo resultado histórico amplamente contrastante a esse postulado, seja pela premissa de que administrar encerraria um ato potencialmente destituído de poder.⁷ Tal destituição, contudo, se daria pelo fato de todos os administradores — que, no limite, poderia ser qualquer pessoa oriunda do proletariado — conhecerem e fazerem progressivamente todas as funções da Administração. Essas funções, mesmo num Estado complexo como o Estado industrial, deixariam de ser atributos especiais de um corpo detentor de um “saber especial”⁸ ao ser incorporado na rotina dos trabalhadores. Essa concepção acerca da apropriação social, coletiva, pelo proletariado, do saber até então especial da burocracia tem profunda significação conceitual e histórica. A Administração Política, que revê o papel da chamada “administração profissional”, ganha aqui novos contornos tendo em vista o ato de administrar ser concebido como uma habilidade “comum”, que dispensa portanto sabe-

⁶ Lênin. *O Estado e a Revolução*, cit., pp. 94 e 95, grifos do autor. É importante ressaltar como a experiência da Comuna de Paris é extremamente viva para Lênin em toda a obra que escreve, pois também no socialismo russo os funcionários públicos, além de receberem salários em patamares dos operários, poderiam ser removíveis, como se observa na passagem acima.

⁷ Embora a história seja uma importante régua para a teoria, de forma alguma pode ser considerada o único meio de confirmação de um postulado teórico, tanto porque a história é um permanente “livro aberto” a ser escrito pelas sociedades, como porque dialeticamente a teoria influencia a história assim como esta afeta a teoria.

⁸ É interessante notar que a clássica definição de Weber, segundo a qual a burocracia implicaria saberes especiais e se constituiria num corpo cujo funcionamento seria comparável a uma máquina, tangencia com a visão leninista, mas com a crucial diferença de que, para Lênin, o saber burocrático poderia ser apropriado por qualquer um (dos operários) após a ruptura dos pilares de sustentação da sociedade capitalista, cujo Estado — seu Aparelho e seu corpo burocrático —, ao extinguir-se, extinguiria igualmente a própria burocracia (afinal, o Estado é também a burocracia), dado que seu saber se espraiairia por todos os membros da única classe social existente (o proletariado) após completar-se a obra da revolução.

res superiores. Mas essa dispensa se daria por meio da simplificação das ações, simplificação essa típica da experiência das revoluções industriais, cujo resultado foi justamente a organização do trabalho em que se extremou — sobretudo após a instauração do taylorismo — o parcelamento do trabalho foi tão extremado a ponto de até crianças poderem realizá-lo. Portanto, as idéias de Taylor — controversas e fortemente criticadas pelos trabalhadores submetidos ao processo de trabalho assentado nessas bases, no capitalismo — estão por trás dessa concepção de administração, mas aliadas ao processo político revolucionário, cujo vetor era a apropriação coletiva tanto do processo produtivo como dos resultados da riqueza produzida. Em outras palavras, chama a atenção o apontamento de Lênin de que o capitalismo teria produzido mecanismos de produção e de organização da produção perfeitamente aproveitáveis pelo socialismo, desde que apropriados socialmente, no contexto da ruptura com os pilares capitalistas.

Nesse sentido, o correio foi visto como a instituição que melhor expressaria essa obra do capitalismo que, portanto, poderia ser (re)organizada e (re)utilizada pelo socialismo, assim como a Comuna de Paris — uma vez mais — teria sido a experiência pregressa de organização do Estado numa perspectiva social, coletiva, socialista. Em outras palavras, o modelo dos grandes trustes capitalistas, tais como o correio, teria sido reorganizado na perspectiva iniciada — embora muito curta e interrompida — da Comuna. Trata-se aqui de dois movimentos não confluentes — organização de grandes empresas capitalistas pelo Estado e Comuna de Paris —, mas que, na obra da Revolução Russa, se juntariam num novo propósito político: a organização social da produção e da distribuição em que a Administração adquire um sentido profundamente Político ao retirar da burocracia seu saber especial, utilizando-se para tanto da rotina e da simplificação taylorista. Embora pareça uma equação difícil de conciliar, sobretudo em virtude da introdução do taylorismo, o fato é que há um princípio teórico que se desenvolve cuja experiência histórica — notadamente a da Comuna e da Revolução Industrial — é um fator importante. Deve-se ressaltar, portanto, a abordagem acerca do sentido político da Administração (sujeita ao controle do proletariado); do papel do saber burocrático que, simplificado, parcelado e rotinizado, ao estilo taylorista, destituiria o “saber especial”, historicamente colocado acima dos cidadãos comuns, pois dominado pela “casta” dos funcionários públicos sujeitos à burguesia; e (em decorrência) da progressiva extinção do próprio saber burocrático ao ser apro-

priado socialmente por todos os operários — a única classe existente —, o que implicaria, também por isso, o fim do Estado. Reitere-se a importância dessa reflexão, para além dos desdobramentos históricos que até então a contrastaram, no que tange o repensar a Administração.

Os legados da Comuna de Paris e da Revolução Russa para a administração no século XXI

Uma vez mais devemos olhar para a história, sobretudo seus legados esquecidos e mesmo estigmatizados, estigma notadamente levado a cabo pela hegemonia das idéias ultraliberais,⁹ em larga medida ainda vigentes no modo de pensar e na organização das funções do Estado.¹⁰

Do século XX aos dias de hoje a administração tornou-se uma tarefa cada vez mais complexa e menos receptiva à apropriação social; o saber técnico (e normalmente hermético) elevou a burocracia e sobretudo a tecnocracia a patamares jamais vistos. Administrar a sociedade (em sentido lato) tornou-se tarefa de especialistas, cujas próprias funções rotineiras não são nem conhecidas nem apropriadas pelo cidadão comum. O intento político da Comuna de Paris e da Revolução Russa quanto à Administração — no contexto da construção de uma sociedade estruturalmente nova — claramente fracassou, mas de forma alguma essa constatação pode diminuir sua importância histórica e teórica.

Seus legados necessitam ser repensados. Como a história é um permanente espaço de embates,¹¹ devemos nos perguntar o que essas experiências históricas nos legam aos dias de hoje. Numa rápida sumarização poderíamos levantar os seguintes aspectos: em primeiro lugar, a constatação de que houve esforços coletivos para repensar e reorganizar a maneira de produzir e de distribuir a produção, o que implica a administração da produção e da sociedade, e que esse repensar contou com alta capacidade de

⁹ Utilizamos esta terminologia para enfatizar a radicalidade tanto dos diagnósticos como das proposições acerca da sociedade, no século XX, desenvolvida pelas diversas escolas formadoras do que comumente se chama de “neoliberalismo”. Ver meu livro *O consenso forjado — a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005.

¹⁰ Mesmo com a crise do “capitalismo de cassino”, que estourou em setembro de 2008, cujo modelo é em larga medida advindo das teses ultraliberais, é certamente cedo para dizer que tanto a forma de ser do capitalismo esteja se transformando como que as idéias ultraliberais tenham se exaurido. Trata-se de um processo aberto cuja reflexão acerca do papel da Administração e suas interfaces com outras disciplinas ocupa lugar privilegiado.

¹¹ Não é coincidência que a obra panfletária de Francis Fukuyama, *The end of the history and the last men*, tenha sido válida por um pequeníssimo período de tempo: o tempo da euforia inicial com o capitalismo ultraliberal que triunfou com a queda do chamado socialismo real.

teorização; em segundo lugar, o olhar para a história nos ensina que esta possui pontos de inflexão, e que esses pontos têm nas experiências da Comuna e da Revolução Russa uma linha de continuidade teórica incrivelmente importante para a reflexão acerca da Administração do Aparelho do Estado que, contemporaneamente, adquire ainda maior importância em razão da complexidade que assumiu a Administração; em terceiro lugar, deve-se ressaltar a iniciativa do movimento em prol da “Administração Política”, pois, ainda que embrionário, conflui aos grandes eventos históricos no que tange à tarefa da reflexão que, como se sabe, é fundamental à práxis; por fim, a atual quadra da economia mundial, cujo estouro da chamada “bolha imobiliária”, em setembro de 2008 é sintoma de uma forma de ser do capitalismo — o chamado “capitalismo da acumulação flexível”, cujo capital financeiro especulativo adquiriu enorme predominância — demonstra que há espaço para inovações, tensões e rupturas. Todas essas implicações necessitam de teorização e reflexão, sobretudo tendo nas experiências esquecidas da Comuna de Paris e da Revolução Russa, entre outras, referências cruciais a uma possível sociedade mais justa e igualitária (em diversos sentidos) e que supere os grandes óbices à invenção de novas formas de produzir, consumir, viver e administrar.

À guisa de conclusão

Ao procurarmos analisar as linhas de continuidade teórica entre a Comuna de Paris e a Revolução Russa, linhas de continuidade essas expressas em *O Estado e a Revolução*, procuramos refletir sobre o papel da Administração simultaneamente por meio da história e dos grandes teóricos que a interpretaram e delas foram partícipes.

Procuramos chamar a atenção para a importância de se rever esses grandes eventos históricos — suas coerências, contradições, premissas e objetivos — como forma de refletir conceitualmente sobre a Administração, em suas diversas dimensões, assim como observar a história em duas perspectivas: a) o que o passado nos ensina e b) o que se pode construir para o futuro. Nesse sentido, o movimento pela “Administração Política” é um fórum importante — em razão da ousadia da reflexão autônoma e em razão das suas conexões com a Economia Política, a Ciência Política, as Ciências Sociais Aplicadas e a Filosofia Política — por provocar análises e reflexões acerca do significado de verbo administrar, assim como da Administração em seus aspectos substantivos.

Dado que, desde setembro de 2008, o mundo capitalista vive a explosão da forma de ser do capitalismo da acumulação flexível, trata-se de um momento ímpar para que seja aprofundada a reflexão acerca do significado da Administração, o que implica procurar alternativas à maneira de ser do capitalismo, do Estado e da Administração. Daí a inspiração em personagens como Marx, Engels e Lênin, entre outros, ser fundamental a uma tarefa ingente como essa!

Referências

- FONSECA, Francisco. *O consenso forjado — a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- FUKUYAMA, Francis. *The end of the history and the last men*. EUA: Penguin, 1992.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- LÊNIN. *O Estado e a Revolução*. São Paulo: Global, 1987.
- . *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.
- <http://www.marxists.org/archive/lenin/index.htm>
- <http://www.marxists.org>
- <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv44.htm>

Resumo

O texto objetiva analisar como a Revolução Russa representa uma linha de continuidade em relação à Comuna de Paris em dois sentidos: a) teoricamente, por meio das ideias de Lênin sobre o papel da revolução quanto ao Aparelho do Estado e à Administração Pública; b) concretamente, devido às transformações que procurou implementar no início da revolução em relação à industrialização e à administração.

Procura, também, refletir sobre o pensamento leninista, observando suas contradições e inovações teóricas, assim como vinculá-lo ao ideário de Marx e Engels.

Conclui que, embora a revolução não tenha cumprido suas promessas, trata-se de uma experiência fundamental à reflexão contemporânea, tanto em termos teóricos como empíricos, o que implica que seu legado deve ser refletido.

Palavras-chave: Revolução Russa, história, administração, aparelho do Estado, contemporaneidade.

Abstract

This article intends to evaluate how the Russian Revolution represents a line of continuity in relation to the Commune of Paris in two senses: a) theoretically, with Lenin ideas about revolution, state framework and public administration; b) concretely, due to implemented changes in industrialization and administration at the beginning to revolution. This article also thinking about Lenin thought, its contradictions, theoretical innovations and links with Marx and Engels thought. This article concludes that even though the revolution not had fulfilled one's promise, it was a fundamental experience for contemporaneous era in theoretical and empirical terms.

Key-words: Russian revolution, history, administration, structure of State, contemporary.

CONTRIBUIÇÕES DE LÊNIN E SCHUMPETER PARA A HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO — ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

ARMANDO ALEXANDRE CASTRO¹

FREDERICO BURGOS²

MARIA VALESCA DAMÁSIO³

SIEGRID GUILLAUMON⁴

THAIZ BRAGA⁵

O QUE É A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA?

A DISCUSSÃO em torno da Administração como ciência tem sido frequente no meio acadêmico. A Administração enquanto área do conhecimento está em constante evolução e passa por momentos de transformação importantes. Entretanto, conforme a literatura produzida nesse campo de conhecimento, ainda não há consensos sobre o seu objeto de estudo, o que incorre nas mais diferentes perspectivas de análise.

Para alguns autores, as relações organizacionais são o elemento central de investigação em Administração, ao passo que, para outros, o objeto de estudo da Administração é a gestão, mais particularmente a gestão das relações sociais de produção e distribuição no contexto do capitalismo (Santos, 2004), de onde se pode apreender o conceito de Administração Política.

Nesse contexto, parecem pouco definidas as fronteiras entre a Administração e as outras ciências com as quais mantém diálogo, especialmente a Economia. Para Bresser Pereira (1979), a Economia e a Administração têm como objeto comum o estudo da produção, circulação e distribuição dos bens econômicos.

¹ Doutorando em Administração (UFBA), <armandocastro@yahoo.com.br>.

² Doutorando em Administração (UFBA), <fredburgos@superig.com.br>.

³ Doutoranda em Administração (conceito Capes 5) (UFBA), <mvalesca.ufba@gmail.com>.

⁴ Doutoranda em Administração (UFBA), <ziggy@yahoo.com.br>.

⁵ Doutoranda em Administração (UFBA), <thaizbraga.com.br>.

A Economia, ou a Economia política, “é a ciência que estuda a produção, a circulação e a distribuição de bens ao nível universal, ao nível de cada estado nacional e, no máximo, ao nível de cada região” (Bresser Pereira, 1979, p. 39). Corroborando esta assertiva Teixeira (2000) descreve a Economia política:

como uma expressão utilizada para designar uma determinada área do conhecimento, ou campo da ciência, voltada para o estudo dos problemas da sociedade humana relacionado com a produção, a acumulação, a circulação e a distribuição de riquezas, bem como para as proposições de natureza prática a ela associadas (Teixeira, 2000, p. 85).

A Administração, por sua vez, é considerada por esses autores como a ciência que estuda a produção e distribuição de bens no âmbito de *cada unidade econômica organizada de forma burocrática*, bem como a circulação no mercado dos bens produzidos ou demandados em *cada organização ou empresa*. No entender de Bresser Pereira (1979), a Administração teria como objeto de estudo a sociedade como um todo, apenas quando seu objetivo fosse a investigação da organização burocrática estatal, uma vez que esta tende a confundir-se com a sociedade (Bresser Pereira, 1979, p. 39). Em síntese, a Administração Política, ou Pública, nas palavras do autor, ao preocupar-se com as políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado, transformar-se-ia em uma abordagem teórica que se aproximaria da Economia Política. Ambos os campos do saber confundir-se-iam, pois teriam como preocupação — como foco de estudo — os bens econômicos e os recursos existentes em uma sociedade.

Para esse autor, tal como definido por Santos (2004), a Administração Política — a concepção de um modelo de gestão das relações sociais que tem por objetivo garantir certo nível de bem-estar, expresso nas garantias plenas da materialidade —, parece guardar, em seu âmbito, os mesmos problemas e as mesmas categorias abrangidos pela Economia Política, carecendo seu objeto e seu escopo de maior delineamento.

Nesse sentido, a investigação dos autores clássicos é relevante para o fortalecimento das bases conceituais da Administração Política, que surge com o objetivo de produzir um entendimento mais amplo dos processos sociais em curso, dos quais os instrumentos das ciências sociais não têm dado conta. Ao mesmo tempo, estabelece uma ruptura entre a “adminis-

tração teórica” e a “administração profissional”, requerendo um novo objeto e um novo método, e, enfim, uma reconceitualização do próprio domínio científico da Administração, retirando desta ciência seu caráter, meramente, instrumental.

Para tanto, este ensaio tem como objetivo identificar, com base na leitura dirigida de autores clássicos, suas contribuições para o entendimento e para delimitação da Administração Política. Serão apresentadas as contribuições de Lênin e Schumpeter, dois autores clássicos da Economia Política, para modelar melhor compreensão do conceito de Administração Política. Pretende-se, dessa forma, extrair da análise desses autores, que são referências na Administração, mais especificamente, na Administração Política, elementos que apontem os “meios para alcançar o desenvolvimento” (Santos, 2004, p. 33), a partir da gestão das relações sociais de produção e de gestão, dentro do capitalismo.

Este ensaio está dividido em três partes, além dessa problematização inicial, a segunda parte traz uma breve apresentação do autor estudado — Lênin — tendo continuidade com o estudo de uma de suas principais obras — *O Estado e a Revolução* —, apresentando seu contexto histórico e as interpretações sobre a doutrina de Marx e Engels, presentes nesta obra. Em seguida, são apresentadas as formulações de Lênin, que permitem iniciar reflexões acerca de suas contribuições para o debate sobre a Administração Política e seu delineamento, debate que finaliza esta parte. A terceira parte segue uma mesma estrutura, apresentando, inicialmente, o autor — Schumpeter — e sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, para, em seguida, trazer seu diálogo com Marx, e, por fim, apresentar seus postulados que engendram reflexões sobre o campo da Administração Política. A quarta parte ensaia uma síntese do que foi apresentado, estabelecendo categorias analíticas que permitem compreender elementos comuns (mas não idênticos) às obras dos dois autores, e que, ao mesmo tempo, amparam o entendimento da Administração Política nesses contextos.

A obra de Lênin:

Diálogos e inspirações na doutrina de Marx e Engels

Quem era Lênin?

Vladimir Ilitch Lênin nasceu em 1870 e tinha como obstinação modificar a consciência do proletariado (e, por isso, formou um pequeno

grupo marxista), planejando e analisando a sociedade russa. Lênin desempenhou papel decisivo na dinâmica social e política do século XX graças a seu talento, como visionário, político e estrategista, bastante determinado em seus objetivos. Dedicou-se à análise das condições prévias para uma revolução na Rússia sempre com ideias marxistas, e, como retrato dessa fixação pelas ideias de Marx e Engels, traduziu para o russo o *Manifesto do Partido Comunista*, obra capital desses autores.

Em outubro de 1917, assumiu o governo da Rússia e instituiu o socialismo. Lênin resistiu, com força, ao movimento contrarrevolucionário (1918-1921). Nacionalizou indústrias e bancos, controlou as terras agrícolas e estabeleceu forte controle político e econômico. No campo intelectual, algumas das suas obras mais importantes foram: *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*; *Protesto dos social-democratas russos*; *A falência da II Internacional*; *Imperialismo: fase superior do capitalismo*; e *O Estado e a Revolução*. Nesse contexto, considera-se a obra de Lenin como fundamental para compreensão da Administração Política, no seu tempo.

O Estado e a Revolução — 1917

Com base na ideia de que a Administração Política teria como **essência** a ação de gerir as relações sociais e a **finalidade** de construir um modelo de gestão que incorra no desenvolvimento, e que este desenvolvimento considere determinadas condições econômicas e sociais, este ensaio tece, nesta primeira parte, algumas reflexões sobre a obra *O Estado e a Revolução*, de Lênin. A obra constitui uma reflexão geral e abstrata da doutrina marxista sobre o Estado e o Socialismo. Alguns entendimentos prévios são importantes para o que o ensaio pretende desenvolver: 1) o delineamento do poder dentro da sociedade é um elemento fundamental no tratamento da Administração Política, pois é a partir desse delineamento e das diferentes facetas assumidas pelo poder, que se compreendem os problemas deflagrados pela gestão política; 2) é dentro de um contexto tridimensional constituído pelo Capitalismo, Estado e Sociedade que a Administração Política é desenhada.

Uma primeira questão que se levanta trata da forma pela qual a noção de Administração Política se insere no contexto da mencionada obra. No cenário considerado na obra de Lênin, a Administração Política é definida, basicamente, pelo Estado que, primeiro, deverá ser conquistado

pelo proletariado, que deve iniciar a sua transformação e culminar no seu desaparecimento. Segundo Lênin,

Para nós, não se trata de reformar a propriedade privada, mas de aboli-la; não se trata de atenuar os antagonismos das classes, mas de abolir as classes; não se trata de melhorar a sociedade existente, mas de estabelecer uma nova (Lênin, 1983, p. 15).

É no cenário de uma pré-revolução socialista, na Rússia, que Lênin termina a sua obra, tendo a experiência da Comuna de Paris como contexto, para reafirmar suas convicções ancoradas, inteiramente, no pensamento de Engels e Marx. Neste ensaio entendemos ser pertinente apresentar as interpretações de Lênin, especificamente, sobre o Estado, a partir do qual, de forma subjacente, estará reportando-se à noção de Administração Política.

O *Estado e a Revolução* foi publicado em setembro de 1917, às vésperas da Revolução de Outubro, liderada pelo partido bolchevique. Nesse trabalho, Lênin volta-se para o restabelecimento da doutrina de Marx e Engels sobre o papel da ditadura do proletariado na revolução socialista. Na obra, a teoria marxista dialoga com os anarquistas e oportunistas, que tendiam a uma interpretação de que haveria uma gradual evolução do sistema capitalista para o socialismo, defendendo os meios parlamentares como legítimos, quando não únicos, para a luta do proletariado diante dos capitalistas. No entanto, para Lênin,

Era preciso ir direto à consciência das massas e converter o marxismo em uma força política real, revolucionária em sua forma, em suas consequências e sua marcha para diante (1983, p. 10).

Para tanto, o Estado deveria ser constituído pela ditadura do proletariado, o que preconizava a existência de uma democracia em que toda a sociedade, ou sua maior parte, teria acesso à governança. Seria condição *sine qua non* ter um Estado com seu papel bem caracterizado para, apenas então, conquistá-lo e, em seguida, transformá-lo e destruí-lo. Diante disso, o marxismo **serve** à revolução proletária, e Lênin, nesta obra *O Estado e a Revolução*, preocupou-se, sobretudo nos primeiros capítulos, em entender e aprofundar suas interpretações das obras de Marx e Engels, seus

postulados sobre o Estado e sobre seu papel na ditadura do proletariado.

O que é notável é que o modelo de Administração Política, desenhado na época, coloca o Estado dentre as três dimensões, naquela que define os rumos da sociedade, o que é perfeitamente factível de acordo com Santos:

Considerando que o Estado é o árbitro dos sistemas de controle sociais, então a gestão social (ou seja, a Administração Política) termina por ganhar mais densidade no âmbito do Estado, portanto nas relações do Estado com a sociedade (Santos, 2004, p. 33).

Nesse sentido, a gestão social da época **pode e deve** ser discutida a partir da interpretação de Lênin feita sobre a doutrina de Engels e Marx, e é isso que a obra *O Estado e a Revolução* fez. Entre os principais pontos que norteiam o modelo de Administração Política pensados por Lênin, o Estado surge como um produto do antagonismo inconciliável das classes, a partir da análise histórica de Engels: o Estado aparece na medida em que os antagonismos de classes não podem ser, objetivamente, conciliados, atenuando os conflitos nos limites da “ordem”. O pensamento político de Lênin, que opera a partir e contra o desafio do Capitalismo da “era do imperialismo”, corrobora as ideias de Engels. Para Lênin,

Esta obra [*O Estado e a Revolução*] continua fundamental para a dinâmica das revoluções proletárias e sua importância aumenta quando a avaliação se faz em termos das situações predominantes na periferia do mundo capitalista e nas nações em transição para o socialismo (Lênin, 1983, p. 17).

Todos os que tentaram interpretar as obras desses dois teóricos do socialismo científico cometeram o erro de distorcer as suas palavras sobre a revolução da sociedade capitalista para a comunista e de se lançarem em defesa de teorias nacionalistas que vão contra as teses essenciais da luta dos trabalhadores, segundo Lênin.

Para Engels, há a necessidade de uma força que se coloque, aparentemente, acima da sociedade com o fim de atenuar o conflito nos limites da ordem, força esta que sai da sociedade, ficando, porém, por cima dela, e dela vai afastando-se cada vez mais, sendo esta representada pelo Estado. A sua existência prova que as contradições de classes são inconciliáveis (Engels,

1894. Apud: Lênin, 1983). Baseada nessa noção de Estado, Lênin reconhece na Revolução de 1871 — a experiência da Comuna de Paris —, o cenário apropriado para argumentar que, diferentemente de outras revoluções que só fortaleceram a máquina governamental, a substituição do Estado burguês pelo Estado proletário não é possível sem revolução violenta. Nesse exato sentido, a abolição desse Estado, ou melhor, de todo e qualquer Estado, só é possível pelo “definhamento”. Mas o que seria este definhamento?

O definhamento seria a decadência de um Estado, agora tomado pela classe proletária. Dito de outra forma, depois da revolução socialista haveria uma substituição da “força especial de repressão”, que correspondia, inicialmente, à força da burguesia reprimindo o proletariado, passando, após a revolução, da burguesia para o proletariado (a ditadura do proletariado). Segundo Lênin (1983, p. 23), “é nisso que consiste a abolição do Estado como Estado”. Assim, o Estado — que representava o principal locus da Administração Política — passa a ser supérfluo, tornando-se uma espécie de artigo de “museu de antiguidades, ao lado da roda de fiar e do machado de bronze” (Engels. Apud: Lênin, 1983). Então, para conduzir a máquina governamental para esse museu seria necessária uma revolução violenta, a partir da qual o governo das pessoas seria substituído pela administração das coisas e pela direção do processo de produção — e assim o Estado seria morto.

É válido mencionar que o “Estado livre do povo” defendido por Engels e Marx é bem distinto do “Estado livre do povo” defendido pelo programa corrente dos social-democratas alemães, de 1870. Os pressupostos defendidos por estes últimos compunham um programa sem conteúdo político, em uma tentativa de traduzir uma ideia de democracia dentro dos pressupostos burgueses (democracia burguesa maldisfarçada).

A partir da experiência da Comuna de Paris, Lênin explica que as ideias de Marx e Engels sobre a necessidade da revolução violenta se referem ao que ele entende como uma única e exclusiva via através da qual o Estado burguês cederia lugar ao Estado proletário.

Do capitalismo ao comunismo:

O Estado e a Revolução e a Comuna de Paris

Após reflexões sobre ao diálogo da obra de Lênin com a doutrina de Marx e Engels, delinea-se a Administração Política na perspectiva da materialidade das relações sociais, a partir dos ideais do Socialismo/Comunismo,

em que o “definhamento” do Estado realçava, não raro, o empoderamento do proletariado e a consecução final dos ideais de Marx e Engels.

O socialismo marxista — ou científico — apresentado por Marx e Engels, no século XIX, centraliza suas considerações e conceitos a partir da análise científica da sociedade capitalista, tendo como base o materialismo histórico — segundo o qual, o modo de produção é fator determinante das relações sociais. Configura-se como corrente de pensamento contrária ao liberalismo e ao capitalismo, compreendendo nestes, a existência de contradições e lacunas demasiadamente perversas à condição humana.

Marx e Engels, em obras como *Contribuição à Crítica da Economia Política* (1859) e *O Capital* (1867), disseminam ideias contrárias a todo socialismo utópico empreendido por autores clássicos como Saint-Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1837), Louis Blanc (1811-1882) e Robert Owen (1771-1858), e chegam a reivindicar/exaltar a organização da classe trabalhadora enquanto dinâmica revolucionária. A luta pelo poder, para Marx, dar-se-ia, num primeiro momento, a partir de partidos políticos socialistas e sindicatos operários. Os burgueses detentores dos meios de produção, de um lado, e a classe operária mercantilizando sua força de trabalho, do outro lado.

O que a experiência da Comuna de Paris poderia oferecer à luta operária e instalação do comunismo no mundo, segundo Marx?⁶ O heroísmo dos comunardos corroboraria a causa comunista? Para Lênin, embora tendo advertido os operários parisienses sobre as reais possibilidades de fracasso (confirmada posteriormente), Marx teria visto nesse episódio uma “experiência histórica de enorme importância, um passo para frente na revolução proletária universal, uma tentativa prática mais importante do que centenas de programas e argumentos” (1983, p. 46). Segundo Marx, a efêmera revolução proletária e tomada de poder, a partir da Comuna de Paris, deveria ser racionalmente analisada, de modo que se extraíssem ensinamentos táticos e práticos, submetendo à prova parte de suas teorias acerca do Capitalismo.

¹ A Comuna de Paris foi uma revolução proletária organizada pelas massas parisienses, em 18 de março de 1871. Referência na história dos movimentos revolucionários, e compreendida enquanto revolução efetivamente popular, procurou estabelecer melhoria das condições de vida dos indivíduos e de boa parte de uma sociedade marcada por conflitos políticos, econômicos e sociais. A brevidade da experiência da Comuna de Paris ocorreu por conta da violência com que esta foi combatida, registrando cerca de vinte mil mortes em uma única semana — a *Semana Sangrenta*.

“[...] Quebrar a máquina burocrática e militar do Estado”, segundo Marx (Apud: Lênin, 1983), era a condição prévia para uma revolução verdadeiramente popular. Para tanto, fazia-se necessária a aliança entre proletários e pequenos camponeses, visando à democracia sólida e à transformação social, sem exploração do homem pelo homem; benesses de qualquer tipo; ou regalias e hierarquias”.

Marx operava com a ideia de destruição da democracia burguesa capitalista e sua substituição pela democracia proletária, uma vez que a primeira era regida por inúmeros equívocos mantenedores da classe dominante (minoría) em detrimento de melhores condições de vida da maioria. A partir do desenvolvimento do antagonismo de classes entre o capital e o trabalho, o Estado incorporou, com reconhecida intensidade, o caráter de organismo público ordenado para a servidão social — instrumento de força física, inclusive, e de despotismo de uma determinada classe — os capitalistas.

Nessa direção, algumas das ações da Comuna de Paris analisadas por Marx foram a supressão de todas as despesas de representação; supressão dos privilégios pecuniários dos funcionários; redução de todos os ordenados administrativos ao nível do “salário operário”; substituição do exército permanente, passando à maioria da população a responsabilidade repressiva e fiscalizadora do novo regime.

Do Capitalismo ao Socialismo

A passagem do Capitalismo ao Socialismo é destacada por Lênin em suas interpretações de Marx, como etapa posterior, mais desenvolvida, de maior preocupação com as questões sociais e humanitárias, não abarcadas pelo Capitalismo e suas lutas de classe. Da possibilidade iminente de falência do Capitalismo — justificadas pelas suas contradições e desigualdades —, e passagem ao Comunismo futuro, em que houvesse a simplificação das funções de gestão do Estado, permitindo a remoção da hierarquia, reduzindo, genericamente, a uma organização dos proletários em classe dominante.

Para Marx, a transição deveria ser intermediada pela classe denominada “fase inferior do Comunismo” — etapa necessária para a superação de alguns estigmas, possivelmente, presentes numa sociedade comunista recém-saída do Capitalismo —, na qual os meios de produção passam a ser de propriedade de toda a sociedade.

Nessa fase, cada membro da sociedade trabalharia e receberia um certificado atestando a quantidade de trabalho efetuado, que permitiria, posteriormente, a sua troca nos armazéns públicos por quantidade correspondente de produtos. Lênin afirma que “[. . .] feito o desconto da quantidade de trabalho destinada ao fundo social, cada operário recebe da sociedade tanto quanto lhe deu” (1983, p. 114). Sendo assim, a partir das evidências da presença de alguns direitos burgueses — igualdade de trabalho e recompensa material —, críticas se sucederam, negligenciando a compreensão marxista desta etapa enquanto intermediária. Ainda mais, nesta fase, não poderia existir a exploração do homem pelo homem.

Na fase superior do Comunismo, o Estado desapareceria completamente quando a sociedade internalizasse os princípios comunistas, dentre eles: “De cada um conforme a sua capacidade, a cada um segundo as suas necessidades” (Lênin, p. 118). Ainda nesta etapa:

[. . .] Quanto mais perfeita for a Democracia, tanto mais próximo estará o dia em que se tornará supérflua. Quanto mais democrático for o Estado, tanto mais rápida será também a extinção de qualquer Estado (Lênin, 1983, p. 126).

A supressão das desigualdades e classes sociais e o empoderamento de cada partícipe da sociedade seriam alguns dos elementos que apontariam para a institucionalização de um Estado obsoleto — suas forças estariam disseminadas em indivíduos emancipados e cientes de um projeto de Nação, mais justo e descomprometido com minorias burguesas detentoras de capital.

Para Lênin, o Capitalismo, também, apresentava elementos positivos, e, dentre eles, destaques para a organização eficiente, a burocracia e a disciplina. A auto-organização não poderia estar subjugada aos burgueses e seus gestores, surgindo, dessa maneira, um novo homem, em essência, e tendo como referências, experiências como a Comuna de Paris, a revolução proletária, o partidarismo político, o histórico de lutas sindicais, entre outros.

A história tem demonstrado que a excessiva ideologização da luta mundial do proletariado por condições de existência mais dignas e justas, independente da vertente marxista adotada — ortodoxa ou heterodoxa (Caribé, 2006) —, em seus inúmeros momentos de poder, foi tão — ou

mais — tirana e arbitrária que os gestores burgueses capitalistas. Contradições e desigualdades fizeram-se perceber nos dois sistemas. Acumulação de capital, de um lado, e centralização de poder político partidário, na outra extremidade, realçando, ainda mais, facetas do comportamento humano. Marx, segundo Lênin, teria percebido tais possibilidades antes mesmo da deflagração da Comuna de Paris, que sucumbiu em pouco tempo — 78 dias —, talvez num alerta de que, se o Capitalismo é excludente e contraditório em sua busca incessante pelo lucro e acumulação do capital, o Socialismo agrega ideais, utopias e militância que descambam, não raro, para a limitação da condição e alma humana. Indubitavelmente, a causa é justa, mas a militância comunista encontrou em limitância o seu trocadi-lho mais rápido. Sua revolução armada rendeu à humanidade milhões de mortos mundo afora, demonstrando que o Estado idealizado pelos comunistas não somente “definiu”, como se transformou em regimes totalitários engendrados enquanto potências militares truculentas e, porque não dizer, igualmente desumanas.

*Delimitando e discutindo um conceito de Administração Política
com base nas contribuições de Lênin*

Nesta primeira parte deste ensaio, apresentou-se a ideia de que o Estado, na interpretação feita por Lênin com base nos postulados de Engels e Marx, é o órgão de dominação de uma classe. Isso direciona as reflexões no sentido de que o proletariado não tem meios de derrotar a burguesia a não ser conquistando, primeiramente, o poder político, garantindo a sua própria dominação política, e se transformado em uma classe homogênea e dominante. Constrói-se, assim, um Estado que, constituído proletário, iniciará o processo de “definhamento”. Ao alcançar este último estágio (de definhamento), alcança-se a vitória do proletariado, vez que, numa sociedade onde inexitem lutas de classes (diga-se de passagem, inconciliáveis), o Estado é inútil e impossível. Nesse contexto, o entendimento da Administração Política pode ser delimitado por um modelo no qual o Estado tem papel preponderante e a materialidade é alcançada, necessariamente, por intermédio da ditadura do proletariado. Permanece a reflexão sobre as transformações que este modelo sofreria, no momento em que o Estado, tendo definhado, seria substituído por uma “administração das coisas e dos processos”, em que os meios de produção passam a ser de toda sociedade imbuída do “étos comunista”.

No entendimento deste artigo, a Administração Política numa perspectiva leninista/marxista não contemplava suas contradições internas na consecução de seu projeto de nação. Qual projeto de nação, então, pode encontrar êxito, sem planejamento lastreado em sua própria realidade?

Dessa forma, Santos (2004) opera com o sentido de necessidade da compreensão da “gestão da materialidade das relações sociais”, visando ao entendimento do processo de desenvolvimento, essencializando a Administração Política, a partir de um contexto tridimensional, lógico e, hierarquicamente, sistematizado: sociedade (bem-estar), Estado (manifestação política da sociedade em busca da finalidade) e capitalismo (modo de produção, sua concepção e operacionalização, a fim de obter o bem-estar).

A análise de Santos, ainda, contempla maior precisão acerca da Administração Política, a partir de três aspectos estruturantes: o sociológico, reconhecendo os conflitos de classes e o gerenciamento das relações capital-trabalho; o político, legitimando o Estado como ente arbitrário acerca dos espaços de atuação dos atores sociais, sua sobrevivência e competitividade; e o econômico, que invoca os processos alocativos necessários à expansão.

Por outro lado, o capitalismo tem apresentado força suficientemente capaz de estabelecer uma administração política que visa a proteger seus interesses a qualquer custo. Quando não, estabelecer, influenciar o suficiente para garantir seus propósitos. Sendo assim, a historicidade da acumulação capitalista tem apresentado índices estratosféricos nunca vistos, representando, quase sempre, concentração de renda e desigualdades sociais e territoriais que afastam o tão desejado bem-estar da humanidade. A gestão que objetiva o bem-estar da humanidade, nos mais diversos matizes das relações sociais, concentra boa parte do que se pode compreender como Administração Política. A leitura que se pode fazer da contemporaneidade é a de pouca sensibilização sobre o tema e a necessidade de um projeto de nação mais humano, e sobre a própria relevância da Administração Política no mundo atual. Também, pelos próprios administradores.

Inspirações e diálogos de Schumpeter com Marx

Quem era Schumpeter?

Desde sempre, Schumpeter esteve no epicentro dos principais acontecimentos do seu tempo. Nasceu no dia 8 de fevereiro de 1883, na Morávia, província austríaca (hoje República Checa), uma das regiões mais afetadas

pelo conturbado período que compreendeu duas grandes guerras e a maior depressão já vivida pelo capitalismo. Em 1906, graduou-se em Direito e suas afinidades com a ciência econômica foram alicerçadas pelo fato de que as universidades imperiais incluíam, naquela época, no estudo de Direito, cursos e exames complementares de Economia e Ciência Política.

Transitou tanto pelo setor privado, seja como consultor jurídico e econômico de uma princesa egípcia ou como presidente de um banco, Bidermannbank de Vienna, que faliu em 1924, e pelo setor público, como ministro das Finanças da República da Áustria, por nove meses (1919). Mas a maior parte da sua vida intelectual e profissional transcorreu dentro do mundo acadêmico. Em 1909, inicia sua carreira como professor na Universidade de Czernowitz (Viena). Em 1911, foi convidado a lecionar Economia na Universidade de Graz. Na condição de professor visitante, passou o ano letivo de 1913-1914 em Nova York, na Universidade de Columbia, onde recebeu o título de doutor *honoris causa*.

Em 1925, transferiu-se para a Universidade de Bonn, Alemanha, onde assumiu uma cadeira como professor. Certamente a ascensão do nazismo apressou sua nova migração, em 1932, desta vez para os Estados Unidos, para tomar posse de uma cátedra na Universidade de Harvard, em Cambridge, onde lecionou até a sua morte, em 1950. E é, exatamente, na sua longa vida acadêmica, que se consolida como autor de um conjunto de trabalhos que o qualifica como um dos analistas mais relevantes do Capitalismo.

Considerado um dos maiores economistas da primeira metade do século XX, Joseph Alois Schumpeter dedicou seus esforços para analisar fundamentalmente a dinâmica do desenvolvimento econômico no sistema capitalista. Diferindo dos economistas clássicos e se aproximando, por outro lado, de Karl Marx, considerava o progresso técnico o fator determinante da dinâmica capitalista, e não o crescimento da população, o aumento da produção e o acúmulo de recursos.

A ampla obra de Schumpeter

Em sua obra é possível encontrar um pensador penetrante em suas ideias, afeito à polêmica, e um crítico constante da superficialidade das análises socioeconômicas. Como professor, uma de suas principais marcas era o estímulo às ideias contrárias, para evitar a complacência de seus ouvintes. "Todos que fossem afeitos às coisas do pensamento podiam contar

com seu apoio a despeito de discordâncias pessoais ou intelectuais" (Sweezy, 1962. Apud: Moricochi & Gonçalves, 1994, p. 27).

Schumpeter está no mesmo patamar dos criadores das principais correntes ou doutrinas de pensamento econômico (Escola Schumpeteriana). De suas inúmeras contribuições, destaca-se a teoria do desenvolvimento capitalista, particularmente no estudo dos ciclos econômicos. Para este autor, o desenvolvimento econômico está fundamentado em três fatores principais: as inovações tecnológicas, o crédito bancário e o empresário inovador. Durante os anos 1950 e 1960, sua obra passou por um momento de esquecimento, tendo vivido um novo período de popularidade, a partir da década de 1970, com a crise econômica mundial e a emergência das novas tecnologias (informática, engenharia biológica, etc.).

Entre seus trabalhos mais conhecidos, estão *Teoria do desenvolvimento econômico* (1912), *Ciclos econômicos* (1939), *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942) e *História da análise econômica*, trabalho inacabado, quando de sua morte e publicado postumamente, em 1954. A obra de Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, sobre a qual nos debruçamos nesta segunda parte do ensaio, foi concebida pelo autor menos como um estudo acadêmico e mais como o "resultado de [...] 40 anos de pensamento, observação e pesquisa" (Schumpeter, 1984, p. 503). Nela, a análise do Capitalismo é norteadada pelo conceito de concorrência, fundamentado pela introdução de inovações, tendo como condicionantes os parâmetros institucionais. Como observa Burlamaqui (2005, p.8), nesse texto Schumpeter avança os contornos de uma "interpretação de capitalismo radicalmente distinta daquela centrada no modelo de concorrência perfeita".

E é, exatamente, a partir da análise dessa obra, que buscamos encontrar o lócus do administrador político, na concepção schumpeteriana de desenvolvimento econômico. Ao enxergar o capitalismo como um sistema movido por uma destruição criadora e pelo empreendedorismo, Schumpeter fornece à administração política um quadro muito mais complexo e desafiador do que os teóricos convencionais e suas noções de desenvolvimento harmônico, baseado na racionalidade.

Para compreender as formulações schumpeterianas, é preciso entender que a inovação por ele enfatizada é a que representa uma ruptura com o padrão anterior, originária da percepção de oportunidades de mercado, mais especificamente das possibilidades de ganho pelos agentes econômicos,

dotados de visão, capacidade de planejar, conceber e implementar estratégias. Ao identificar as **inovações** como a forma mais eficaz de concorrência, Schumpeter destaca o seu caráter ativo e desequilibrador, na medida em que a **continuidade das vantagens obtidas por meio destas inovações** são, necessariamente, temporárias, sujeitas à obsolescência do fluxo natural da “destruição criadora” — a essência da dinâmica capitalista. “Destruição criadora” é compreendida, por sua vez, como a dinâmica, a partir da qual uma nova tecnologia destrói, ou, pelo menos, dilui o valor de velhas técnicas e posições mercadológicas. O novo produto passa a ocupar o espaço do velho produto e novas estruturas de produção destroem antigas estruturas.

Apesar de ter sido considerado um dos maiores economistas de sua época, somente com o livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* Schumpeter passa a ser visto como um cientista social no sentido mais amplo. A obra é a marca principal da sua incursão pelo campo da sociologia econômica e da sua afinidade com o pensamento de Karl Marx. Do pensador alemão parece ter herdado a visão dinâmica do processo de desenvolvimento, o que não impediu que, no campo ideológico, tenha sido um dos principais opositores ao marxismo.

Como Marx, Schumpeter também preconizava a destruição do Capitalismo, com a sua substituição pelo Socialismo. Mas, diferente do pensador alemão que via, no acirramento das contradições do Capitalismo e na conseqüente luta de classes, as causas da mudança, acreditava que o próprio sucesso do sistema acabaria no final não só minando as instituições que o resguardavam, mas também contribuindo para a emergência da civilização socialista.

Polemista de primeira linhagem, desferiu uma crítica à burocracia e à rotina como elementos constrangedores à inovação. E a sua personalidade contestatória das unanimidades óbvias que alimentam corriqueiramente o debate acadêmico lhe rendeu um grau de animosidade que explica, por exemplo, por que ele nunca se tornou um ídolo entre os norte-americanos. Sobre isso, John Galbraith (1986, p. 121) fala com sua habitual ironia:

Schumpeter nunca se transformou numa figura cultuada no âmbito do conservadorismo norte-americano, como é o caso de Hayek, von Mises e outros expoentes da inconseqüência tradicional. Em parte, deve-se ao fato de faltar-lhe solenidade e de ele gostar de chocar seus próprios defensores. Louvava Marx como gênio, profeta

e “homem de grande cultura”. Referindo-se ao futuro, indagava: “Poderá o Capitalismo sobreviver?” E ele mesmo respondia: “Não, não creio que possa sobreviver”. Os homens de posses e de alta posição social não se reuniram em torno de amigos desse tipo. É melhor dispor de alguém que sistematize com ênfase e com pesar o que já foi dito anteriormente.

Assim como Weber, Schumpeter observa o peso crescente da racionalidade burocrática, que passa a assumir papel preponderante na modernidade, em razão da necessidade de gestão da atividade econômica. Seu sucesso levaria a um reforço do espírito racionalista encarnado no interesse individual e na quantificação. Por outro lado, acreditava que o incremento da racionalidade, em certo sentido, minaria os valores tradicionais e as instituições e posteriormente solaparia, também, os valores burgueses, o que, em última instância, implicaria a perda de legitimidade do próprio Capitalismo.

Marx na visão de Schumpeter: profeta e gênio

No livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Joseph Schumpeter inicia suas análises por um passeio pelo pensamento de Karl Marx, a quem reputa um misto de gênio e profeta. Além de possuir uma crítica aguçada ao Capitalismo, é a única visão sobre o Socialismo que merece, no seu entender, alguma atenção. Apesar de ter visto no pensador alemão inúmeros pontos de identificação, enxergando um brilhantismo singular nas suas análises, Schumpeter não se apresenta como um crítico condescendente das ideias marxistas.

Tece observações sobre o que considera um caráter messiânico de Marx, ao ter posicionado o marxismo como uma religião que “oferece o paraíso deste lado do túmulo” (Schumpeter, 1984, p. 21), cujos fins últimos incorporam o significado da vida e constituem os padrões absolutos, segundo os quais é possível julgar eventos e ações e oferecer um guia para se alcançar tais fins — um plano de salvação e a indicação do mal a ser combatido.

Segundo Schumpeter, o Socialismo marxista seria fruto do “sentimento de frustração e maus-tratos que é a atitude autoterapêutica da multidão dos malsucedidos” ou “uma tentativa de substituir sentimentos reais por uma revelação falsa ou verdadeira, da lógica da evolução social” (Ibidem, pp. 22-3). Mas reconhece a abrangência das informações de Marx no

campo sociológico, assim como a erudição no campo de teoria econômica.

Mesmo sem aceitar a teoria marxista, acreditava que se podia fazer uma interpretação econômica da história. Porém, critica Marx por ter construído uma teoria que leva em conta uma relação de estreita dependência entre o econômico e outras esferas da vida. Acreditava que se as ideias e valores não eram para Marx o agente-motor do processo social, também não eram “mera fumaça”, já que reconhecia no destaque ao elemento tecnológico um caráter transcendente.⁷ Diferente de Marx, Schumpeter, ao criticar a racionalidade econômica como resposta para todas as questões, acreditava, por exemplo, na possibilidade de existência de instabilidade econômica, sem instabilidade social e vice-versa.

Como já observado, em contraposição às ideias marxistas, Schumpeter preconizava que a falência do sistema surgiria de suas próprias virtudes. Ou, em outras palavras, da concentração da firma e da crescente regulamentação da economia que levariam o capitalismo à burocratização, que, por sua vez, tenderia a conduzir à rotinização e ao fim do sistema e, conseqüentemente, à ascensão do socialismo.

Em um primeiro momento, Schumpeter é enfático quanto ao fim do Capitalismo, no prefácio da primeira edição de *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, quando diz que “uma forma socialista de sociedade inevitavelmente emergirá de uma decomposição igualmente inevitável da sociedade capitalista” (1942). Pouco tempo mais tarde, no prefácio da terceira edição, tende a amenizar o tom premonitório de suas palavras e chega a dizer que “A ordem capitalista tende a destruir-se e o Socialismo centralista é [...] um herdeiro provável” (1947).

Mas, apesar de seu pessimismo com o Capitalismo, ele afirma a ideia de que não existe nenhuma razão *puramente econômica* impedindo o capitalismo de transpor, com sucesso, novas etapas, novos desafios. A razão de o Socialismo ser, no seu entender, o “herdeiro provável” do espólio do Capitalismo é a constatação de que seu processo econômico tende a se socializar na grande firma. Por outro lado, Schumpeter sugere que, no Socialismo, o planejamento econômico centralizado é antagônico à participação democrática e tende a concentrar enorme poder nas mãos dos administradores políticos, no âmbito do Estado.

⁷ Para Marx, as formas ou condições de produção são os determinantes fundamentais das estruturas sociais, que, por sua vez, geram atitudes, ações e civilizações: moinhos hidráulicos criaram as sociedades feudais; moinhos a vapor, as sociedades capitalistas.

Entre outras tantas concepções de Marx, Schumpeter critica ainda: 1) o conceito de classes sociais; e 2) o modelo de análise segundo o qual o desenvolvimento do capitalismo levaria à supressão das classes médias. Sobre o primeiro ponto, considerou uma percepção elementar, puramente econômica e simplificada do fenômeno, longe de um estágio científico. O principal estratificador marxista de classes consistiria na propriedade ou não dos meios de produção (fábricas, maquinaria, matérias-primas e bens de consumo).

Na sua visão, apenas nos enclaves, onde os negócios são o único caminho para a eminência social, a posse dos meios de produção pode determinar a posição de um grupo na estrutura social. Apesar de ver nas posições de classes, em muitos casos, um reflexo de posições econômicas mais ou menos correspondentes, Schumpeter acredita que estas últimas são mais causas e não consequências.

Quanto ao antagonismo dicotômico entre capitalistas e proletariado, preconizado por Marx (ponto 2), observa que o próprio desenvolvimento do Capitalismo cria uma nova classe média entre a burguesia e o proletariado, que pode, também, evitar o avanço do Socialismo. Além disso, Schumpeter vê, na relação entre capitalistas e proletariado, menos incompatibilidade e mais cooperação. No seu entender, a prevalência de antagonismos só seria justificável em casos patológicos já que, na vida social, o antagonismo e as alianças são naturalmente ubíquos e inseparáveis, excetos nos casos mais raros.

Enquanto Marx desdenha da concepção de que uma inteligência e energia superiores no trabalho e na poupança justificam o surgimento de capitalistas, Schumpeter acredita, senão como dado único, na relevância do talento como determinante nos empreendimentos empresariais. Nosso autor observa que, se por um lado a teoria alternativa da acumulação primitiva de Marx explica a subjugação das massas, facilitando sua espoliação, por outro, não esclarece de que modo alguns obtêm o poder de subjugar.

Capitalismo, Socialismo e Democracia

e suas contribuições para o entendimento da história administrativa

Após um percurso na vida e obra de Schumpeter, e conhecendo seu diálogo com Marx, apresentam-se, nesta seção, os principais pontos acerca do pensamento de Schumpeter, sobretudo os que se referem à sua obra

Capitalismo, Socialismo e Sociedade (1943), que permitem compreensão mais abrangente ao estudo da Administração Política.

Nesse trabalho, publicado pela primeira vez na Inglaterra em 1943, Schumpeter apresenta a sua visão da decadência do Capitalismo e da burguesia como classe dominante. Para o autor, o Capitalismo caminhará em direção ao Socialismo devido às virtudes que o primeiro apresenta, e não em razão de suas contradições:

[...] as realizações presentes e futuras do sistema capitalista são de tal natureza que repelem a ideia da sua derrocada sob os efeitos do colapso econômico, mas, também, que, por outro lado, o próprio êxito do capitalismo solapa as instituições sociais que o protegem e criam, inevitavelmente, as condições em que não lhe será possível sobreviver e que apontam claramente o socialismo como seu herdeiro legítimo (Schumpeter, 1984, p. 86).

Schumpeter procura refutar a crítica de que as economias capitalistas apresentam baixo desempenho de produção. Ao contrário, o autor inicia sua análise demonstrando que no sistema capitalista a produção é crescente, ao longo dos anos, melhorando a qualidade de vida da população mais pobre, embora não consiga resolver o problema do desemprego que é inerente a essas economias. Desse modo, para o autor, segundo o senso comum, a derrocada do Capitalismo poderia acontecer pelo “definhamento das oportunidades de investimento”, a saber:

As principais razões para justificar o ponto de vista de que as oportunidades para o investimento privado e empreendimentos estão minguando são as seguintes: saturação, população, novas terras, possibilidades tecnológicas e a circunstância de que grande parte das oportunidades de investimento existentes se abrem na esfera da inversão pública e não da privada (Schumpeter, 1984, p. 144).

Entretanto, examinando os diversos motivos apresentados para sustentar essa tese, ele conclui por sua negação, ou seja, não é por esse aspecto que o capitalismo caminhará para seu declínio. De acordo com Schumpeter, as causas do fim do capitalismo não estariam associadas a fatores encontrados na dimensão econômica do sistema, mas em outras esferas da sociedade.

Para ele, os três processos principais que trabalhariam contra a permanência do capitalismo, descritos de forma sucinta, seriam: *a)* a substituição do ímpeto individual do empresário inovador pelas tarefas rotineiras de especialistas em grandes empresas burocratizadas. A burguesia, base de sustentação do capitalismo, perderia sua função; *b)* a constituição de grandes unidades produtivas e a eliminação das pequenas empresas, a partir do processo concorrencial. Este movimento acabaria com a “camada protetora” que dá sustentação política ao sistema; e, por fim *c)* a formação de grupos de intelectuais hostis que difundiriam ideias contrárias ao sistema.

Para Schumpeter, o capitalismo não é e nem pode ser estacionário. Em outras palavras, contrariamente ao pensamento neoclássico de equilíbrio estático, o trabalho de Schumpeter permite uma análise dinâmica da realidade econômica.

O capitalismo é, por natureza, uma forma ou método de transformação econômica e não, apenas, reveste o caráter estacionário, pois jamais poderia tê-lo. Não se deve esse caráter evolutivo do processo capitalista apenas ao fato de que a vida econômica transcorre em um meio natural e social que se modifica e que, em virtude dessa mesma transformação, altera a situação econômica. Esse fato é importante e essas transformações (guerras, revoluções e assim por diante) produzem frequentemente transformações industriais, embora não constituam seu móvel principal. Tampouco esse caráter evolutivo se deve a um aumento quase automático da população e do capital, nem às variações do sistema monetário, do qual se pode dizer exatamente o mesmo que se aplica ao processo capitalista. O impulso fundamental que põe e mantém em funcionamento a máquina capitalista procede dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados e das novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista (Schumpeter, 1984, p. 110).

Esse impulso, também conhecido como “destruição criativa”, **promove** as empresas inovadoras, que respondem às novas solicitações do mercado, e **fecha** as empresas sem agilidade para acompanhar as mudanças. Ao mesmo tempo, orienta os agentes econômicos para as novas tecnologias e novas preferências dos clientes. **Elimina** postos de trabalho

ao mesmo tempo em que **cria** novas oportunidades de trabalho e possibilita a criação de novos negócios.

É, no Capitalismo, segundo esse autor, que o conhecimento aplicado da sociedade e o meio ambiente sociocultural são considerados os elementos mais importantes e responsáveis pelos “saltos” e “repentes” que se verificam no sistema econômico. Na perspectiva schumpeteriana, o desenvolvimento se processa “aos saltos”, de forma desarmoniosa, com a prevalência de elevado grau de riscos de incertezas.

Nesse ambiente, não cabe ao homem comum, mas sim a um sujeito especial, talentoso e motivado, a ação de investir e promover negócios rentáveis. Esse indivíduo, o empresário inovador, é diferente do capitalista, simples detentor ou gestor dos meios de produção. O empresário inova e é movido por uma pluralidade de motivos que transcendem a racionalidade.

Como destaca o autor, o processo de inovação, a partir de novas combinações, é endógeno à estrutura do sistema econômico e o empresário inovador desempenha papel fundamental para propor e tornar economicamente relevantes tais iniciativas. Em outras palavras, o inovador é responsável pela introdução de uma inovação, e sua “aceitação” pelo mercado, condição necessária para proporcionar um novo dinamismo da economia.

[...] a função do empresário é reformar ou revolucionar o sistema de produção através do uso de uma invenção ou, de maneira mais geral, de uma nova possibilidade tecnológica para a produção de uma nova mercadoria ou fabricação de uma antiga em forma moderna, através da abertura de novas fontes de suprimento de materiais, novos canais de distribuição, reorganização da indústria, e assim por diante (Schumpeter, 1984, p. 166).

Assim, dadas as limitações do conhecimento e de uma racionalidade previsível, o sistema só será eficiente, na compreensão de Schumpeter, se os empresários não se restringirem a administrar as estruturas existentes, mas o fizerem gerando inovação. Sobre os limites da racionalidade, o autor salienta que o conhecimento não suprime o acaso e, portanto, nunca há receita ou precedente para orientar as escolhas com absoluta certeza.

Como observa Pereira (2003), o empresário inovador descrito por Schumpeter tem estreita relação com o líder carismático descrito por Weber;

mas situa-se em uma posição de antítese de um tipo de administração burocrática, também descrita pelo pensador alemão. Na visão schumpeteriana, o empresário inovador é tido como sujeito do processo de “destruição criadora”, sendo, portanto, figura central da dinâmica capitalista.

O pensador austríaco via o empresário não como uma profissão e, por regra, uma condição durável, tampouco uma classe social no sentido técnico, como, por exemplo, os proprietários de terras, os capitalistas ou os trabalhadores. Mesmo constatando que o empresário não representava, necessariamente, uma posição de classe, observava que, no caso de ser bem-sucedido, seria natural que ascendesse a uma posição social correspondente a uma classe, que pode determinar-lhe um estilo de vida, o sistema de valores morais e estéticos.

Considerando que o diferencial do capitalismo de outros sistemas é a existência do crédito, ele acreditava que a grande qualidade do empresário não será o capital que possui, mas a sua capacidade de liderança (intuição, visão, competência e determinação) — qualidades que não se reduzem ao cálculo racional, mas que mantêm relação estreita com fatores psicológicos e sociais.

Assim, o desenvolvimento econômico, na visão de Schumpeter, está fundamentado em três fatores principais: as inovações tecnológicas, o crédito bancário e o empresário inovador. Tal como descrito pelo autor, a presença do empresário na sociedade capitalista é fundamental ao desenvolvimento econômico. O desenvolvimento ocorre a partir de uma profunda transformação da economia, mais especificamente, a partir de “uma nova combinação dos meios produtivos” e a existência de crédito para financiá-lo.

Em resumo, as inovações são o elemento motriz da evolução do capitalismo, ao passo que a busca pelo lucro (resultado das novas combinações) constitui o fator promotor da dinâmica econômica. Os lucros advindos do processo de inovação colaboram para o acirramento da competição capitalista: as inovações tenderiam a apresentar um processo de difusão desigual e a se concentrar em alguns setores da economia que procurariam manter-se na dianteira do progresso técnico. Diante desse cenário, Schumpeter questiona a ideia comum, segundo a qual a “**concorrência perfeita**” seria a forma de maximizar o bem-estar econômico. Sob essa competição perfeita, todas as indústrias produziriam os mesmos produtos, os venderiam pelo mesmo preço e teriam acesso à mesma tecnologia.

Nesse contexto, em detrimento da noção de equilíbrio estático dos clássicos, as inovações surgiriam em ondas ou aglomerados concentrados no tempo, e constituiriam a explicação dos ciclos pelos quais passa a economia, ligados às tendências de queda e à retomada dos investimentos e advindos do processo de incorporação da inovação. Para Schumpeter, os ciclos na economia possuem quatro fases: prosperidade, recessão, depressão e recuperação (Schumpeter, 1982).

*Delineando e discutindo o conceito de Administração Política
com base nas contribuições de Schumpeter*

Em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter trabalha, plenamente, os conceitos de destruição criadora e competição através de inovações, relacionados à teoria de Capitalismo corporativo. Para o autor, como sugere Burlamaqui (2005), a unidade básica de análise da dinâmica do capitalismo é a empresa, em particular as grandes corporações, aqui entendidas como um sistema que integra estruturas administrativas e estratégias inovativas. É nelas que se dá a dinâmica capitalista moderna —, que se configura o lócus do administrador político por excelência do sistema, e a partir das quais se estabelecem as inovações.

O que temos que aceitar é que (a grande firma) se tornou a máquina mais poderosa desse progresso e, em particular, da expansão a longo prazo da produção total. A esse respeito, a concorrência perfeita é não apenas impossível, mas também inferior, e não tem títulos para ser apresentada como modelo de eficiência (Schumpeter, 1984, p. 141).

No que tange à Administração Política em Schumpeter (1982, 1984) seu objeto de investigação ou “os meios para alcançar o desenvolvimento” (Santos, 2004) no âmbito do capitalismo estão estreitamente relacionados à atividade empresarial. O desenvolvimento econômico, ou a “construção da materialidade que garanta à sociedade o bem-estar econômico”, é visto como uma mudança espontânea e descontínua da estrutura, definido como a realização de novas combinações (inovações) e caracterizado por períodos de expansão e contração da economia. A inovação é a base do capitalismo, uma vez que possibilita a ocorrência de movimentos que alteram o estado de equilíbrio.

Destaca-se, ainda, que, para o autor, com o desenvolvimento da atividade industrial, esta tende a se confundir com a Administração Pública, que, paulatinamente, a partir da transformação do sistema capitalista, passa a ser entendida de maneira que absorva os assuntos econômicos da nação (Schumpeter, 1984, p. 356).

Considerações finais — ensaios para uma síntese

O presente artigo teve o objetivo de identificar contribuições das ideias de Lênin e Schumpeter para a reflexão sobre a Administração Política. Para tanto, partiu-se do entendimento de que o “poder” é um elemento fundamental na compreensão da administração política, e de que esta compreensão está pautada em um contexto tridimensional composto por *Capitalismo, Estado e Sociedade*.

Após a análise dos postulados e compreensões desses dois autores, algumas dimensões analíticas revelaram-se comuns, permitindo, agora, algumas reflexões transversais. Dentre estas dimensões destacam-se: as explicações sobre o fim do capitalismo e o papel do Estado; o lócus da administração política; o desenvolvimento; a administração política e a administração pública.

1. Explicações para o fim do capitalismo e o novo papel do Estado

Para Lênin, o socialismo é uma etapa posterior ao capitalismo e mais desenvolvida. O capitalismo teria seu fim ocasionado por suas próprias contradições e pela desigualdade que gera. Baseando-se no entendimento de que o Estado surge da própria sociedade para atenuar conflitos “inconciliáveis”, ficando acima desta e dela se distanciando, a abolição do Estado só é possível por meio da revolução violenta. Com a transformação do Estado burguês em Estado proletário, garante-se ao proletariado a dominação política, além de eliminar o conflito de classes, este, naturalmente, perderia o sentido de existir e definharía com o tempo.

Já para Schumpeter, o fim do capitalismo não está associado às suas contradições, mas ao seu sucesso. O processo econômico tenderia a se socializar na grande firma, e, por isso, o socialismo seria uma etapa posterior ao capitalismo. Com a grande firma, o ímpeto individual empreendedor seria substituído pelas tarefas rotineiras burocratizadas, as pequenas empresas seriam eliminadas pelo processo concorrencial, e grupos intelectuais seriam responsáveis por difundir ideias contra o capitalismo. Tendo o capitalismo

sido substituído pelo socialismo, a centralização do planejamento econômico estaria em contradição com a participação democrática.

2. O lócus da administração política

Na perspectiva leninista, a administração política está definida, fundamentalmente, no âmbito do Estado, já que é este organismo que define os rumos da sociedade. Na perspectiva schumpeteriana, sendo a empresa a unidade de análise da dinâmica capitalista, a administração política encontraria seu lócus na atividade empresarial e nas suas estratégias de inovação.

3. Desenvolvimento e a materialidade das relações sociais

Lênin postula que a materialidade é concebida no bojo do socialismo/comunismo, através da ditadura do proletariado; e pressupõe a incorporação do étos proletário, a simplificação das funções do Estado e a racionalidade na definição da igualdade de trabalho e recompensa material. O desenvolvimento é linear.

Nos postulados de Schumpeter, o desenvolvimento econômico fundamenta-se nas inovações tecnológicas, no crédito bancário e no empresário inovador. Isso ocorre no contexto que denominou destruição criadora, um contexto de incertezas, de limitação da racionalidade, em que o desenvolvimento se dá em "saltos". A economia transforma-se, a partir de novas combinações de meios produtivos, da substituição de antigas estruturas por novas.

4. Aproximação da Administração Política e Administração Pública

A perspectiva de Lênin, por atribuir ao Estado papel fundamental na mediação dos conflitos e na gestão do sistema econômico, torna as fronteiras entre a Administração Pública e Administração Política pouco perceptíveis e bastante imbricadas. O mesmo ocorre na visão de Schumpeter, contudo, por outras vias, em que o processo de intensificação da atividade industrial absorve os interesses econômicos da nação, confundindo essas mesmas fronteiras.

Apresentada essa análise transversal entre os dois autores estudados, percebemos que dentre o tríptico contexto para cunhar um conceito para Administração Política, abordamos, neste ensaio, dois enfoques analíticos: aquele em que prepondera o Estado como lócus da administração política e aquele onde no qual lócus está definido pela atividade empresarial

capitalista — o mercado. Esses dois enfoques permitiram a definição de algumas categorias analíticas que podem inspirar estudos posteriores que visem aprofundar a compreensão da administração política que se origina fundamentalmente no lócus da sociedade, que não foi escopo deste ensaio. A permanência do diálogo entre diversos autores clássicos com enfoques diferenciados, pautados nas três dimensões apontadas por Santos (2004), certamente ajudará a iluminar este campo do conhecimento.

Referências

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Economia e Administração: mercado e poder. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, vol. 19, n.º 4, pp. 39-43, out.-dez, 1979.
- BURLAMAQUI, Leonardo. *Estado, Mercado, Regulação e Inovação: Law & Economics em uma abordagem pós-Escola de Chicago*. São Paulo: Conpedi Paper, 2005.
- CARIBÉ, D. *Das fábricas ao Estado, do estado às fábricas: a formação dos gestores enquanto classe*. Mestrado. Salvador: NPGA/UFBA. 2006.
- GALBRAITH, John Kenneth. *Uma vida em nossos tempos*. 2.ª ed. Trad. Wamberto H. Ferreira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- LÊNIN, V. I. *O Estado e a Revolução*. São Paulo: Hucitec, 1983. [Ed. orig. 1917.]
- MORICOCCHI, Luiz & José Sidnei GONÇALVES. *Teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter: uma revisão crítica*. São Paulo: Informações Econômicas, vol. 24, n.º 8, ago. 1994.
- PEREIRA, Helder Cardoso. *O futuro do capitalismo, o empresário e a inovação*. Lisboa: Sociologia Econômica, 2003.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política. In.: Reginaldo Souza SANTOS. *A Administração Política como campo do conhecimento*. Salvador-São Paulo: Fundação Escola de Administração da UFBA-Mandacaru, 2004.
- (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004.
- SCHUMPETER, J. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- . *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. [Ed. orig. 1942.]
- TEIXEIRA, Aloísio. Marx e a Economia Política: a crítica como conceito. *Econômica*, n.º 4, pp. 85-109, dez. 2000.

Resumo

O artigo tem como objetivo identificar, com base na leitura dirigida de autores clássicos, suas contribuições para o entendimento e para delimitação da Administração

Política. Serão apresentadas as contribuições de Lênin e Schumpeter, dois autores clássicos da Economia Política, para modelar uma melhor compreensão do conceito de Administração Política. Pretende-se, desta forma, extrair da análise destes autores, que são referências na Administração, mais especificamente na Administração Política, elementos que apontem os “meios para alcançar o desenvolvimento”, a partir da gestão das relações sociais de produção e de gestão, dentro do capitalismo.

Palavras-chave: Administração; Administração Política; Socialismo, Capitalismo.

Abstract

The article aims to identify, from the directed reading of classic authors, their contributions to the understanding and delimitation of Political Administration. Contributions from Lenin and Schumpeter, two classical authors of political economy, will be presented to model a better understanding of the concept of public policy. It is intended, to extract, from the analysis of these authors, who are references in Administration, specifically in the political administration, the elements which indicate the “means to achieve development”, from the management of social relations of production and management within capitalism.

Key-words: Administration; Political Administration; Socialism; Capitalism.

ADMINISTRAR PROCESSOS CONFLITIVOS NO CAPITALISMOTARDIO

FERNANDO PEDRÃO¹

é preciso sempre distinguir entre a alteração material... das condições econômicas de produção e as formas jurídicas, políticas... em resumo as formas ideológicas pelas quais os homens tomam consciência deste conflito

— KARL MARX

Um ponto de partida

O CONTRASTE E A NOVA COMPOSIÇÃO DO CAPITALISMO avançado ou alto capitalismo com as diversas situações de capitalismo tardio, expostas pela crise mundial atual, torna necessário examinar as condições em que prossegue o processo de acumulação de capital, na relação entre desenvolvimento e crise e entre a esfera pública e a privada. É uma composição de conflitos e composições de interesse, em que a supremacia mundial é o resultado final de uma variedade de conflitos de interesse. A teoria da ação social é, necessariamente, uma teoria do conflito e não da harmonia. A administração pública para o desenvolvimento enfrenta, necessariamente, a progressão de conflitos suscitados pela industrialização e pelo controle da força de trabalho, na medida em que os sistemas produtivos nacionais e regionais enfrentam oscilações de crises econômicas.

A simbiose conflitiva entre uma acumulação estatal e uma acumulação burguesa, corretamente caracterizada por Michel Beaud,² levanta duas

¹ Diretor-geral do Instituto de Pesquisas Sociais, professor da Universidade Salvador.

² A tese central de que a acumulação capitalista se realiza através desses dois âmbitos implica reconhecer que as relações gerais de classe se instrumentalizam através dessas esferas institucionais. Primeiro, teremos de distinguir a acumulação pública e a privada e, depois, teremos de identificar

questões inevitáveis, relativas. Primeiro, ao modo como o conflito de classes organiza-se no ambiente social da produção capitalista; segundo, ao modo como a acumulação burguesa desdobra-se em uma acumulação do grande capital e de pequenos capitais e como a acumulação estatal torna-se uma presa cobiçada pela esfera privada.

O discurso neoliberal forneceu argumentos para transferir acumulação realizada na esfera pública para controle de capitais privados. A alternância entre expansão da esfera pública e pressões para restringi-la traduz-se em uma identificação espúria de eficiência com expansão da esfera privada, ou com manobras tais como desestatização ou privatização. O discurso da acumulação burguesa ou privada muda substancialmente, ao longo das peripécias da industrialização da produção; os gestores da esfera privada — instituições e pessoas — reconhecem que a defesa dos segmentos, tecnicamente mais retrógrados, põe em risco os interesses dos segmentos líderes do processo. Por sua vez, a acumulação pública é solicitada a realizar grandes programas de investimento (em setores tais como energia e saneamento) para viabilizar a formação privada de capital. Hobsbawm (1996) descreve, à exaustão, como as vantagens tecnológicas foram obtidas por iniciativas pouco racionais, tais como o roubo de espécies vegetais ou o de dispositivos técnicos. A história de inter-relação entre esfera pública e privada no Brasil registra movimentos de estatização de empresas na produção de energia elétrica e sua subsequente venda a interesses privados de outros países.³

As relações de poder carregam elementos de conflito que devem ser examinados, segundo eles se apresentam na sociedade periférica moderna. O estudo da combinação de conflito e ajuste demarca o campo de uma teoria da ação social, ou melhor, de uma teorização sobre o agir social que envolve práticas, instituições e modos de vida. Trata-se, portanto, de focalizar nos processos do poder e não nas pessoas que podem, eventualmente, deter frações de poder. No ambiente do processo moderno do capital, a identidade das pessoas surge de sua inserção no mundo do prático ativo, que identificamos por contraste com o prático inerte trabalhado conceitualmente

os mecanismos que ligam essas duas esferas na construção de um poder nacional que opera internacionalmente. A unificação do mercado de trabalho desmonta qualquer pretensão de manter a separação entre a esfera pública e a privada. Daí, questionar-se que significa privatizar se a esfera pública já está impregnada dos interesses privados.

³ A impossibilidade de separar a esfera pública da privada nos países mais ricos torna duvidosa a suposição que a privatização tenha sido constituída somente de venda a interesses privados. Que significou vender a Light à Electricité de France ou que significam contratos com a Areva ou com a Repsol?

por Jean-Paul Sartre como expressão da práxis superada.⁴ Mas, esse processo é o da crise de acumulação de capital, no qual ocorrem modificações nas relações entre capital e trabalho, resultando em rupturas dos processos políticos com subversão de protagonismos.

Perante esse ambiente de acumulação sujeita à crise, nosso ponto de partida é a diferença que se encontra hoje entre a ciência social, que reconhece o papel central do conflito de interesses na sociedade do capital, e a que se propõe, apenas, a operacionalizar os interesses predominantes na esfera de cada nação. Os conflitos não são incidentais como as crises econômicas não são casuais. A suposição de um interesse nacional colocado acima de interesses materiais é uma premissa maravilhosa ao gosto do Absolutismo seiscentista de Richelieu e de Hobbes, que mostra por que ele foi absolutista. A formação da sociedade burguesa tornou necessário reconhecer relações de classe e o colonialismo obrigou a reconhecer as relações entre centro e periferia. Por isso, o discurso da ciência social europeia não registrou o papel da colonização na formação das classes sociais. Com essas restrições, as ciências sociais oscilaram entre criatividade e operacionalidade, em que perderam rumo, tornaram-se serviçais do poder organizado, mas tiveram de voltar sobre seus passos para reconhecer a pluralidade do mundo social de hoje.

Este ponto de partida nos leva a tomar a visão histórica como divisor de águas entre as ciências sociais, capazes de refletir a totalidade histórica real, e as que se contentam com aspectos, arbitrariamente, escolhidos do mundo real. Tudo que é local é parte de uma totalidade que, tampouco, se resolve sem se materializar em regiões e cidades. A Administração pública requer uma definição de regionalidade, como modo de definir seu campo de trabalho. O campo da administração configura-se como o campo no qual se gere o que já existe; portanto, é o campo da práxis inerte.⁵ Na linguagem kantiana, é o campo do entendimento.

No campo da Economia Política, essa divisão converte-se em ruptura entre a teoria econômica derivada da análise da economia nacional e a teoria econômica do capital. Rejeitada pelo poder estabelecido, a Economia Política reaparece para ver como os interesses suplantam as neutralidades quando se trata da sobrevivência do poder. Diante de situações de

⁴ Jean-Paul Sartre. *Critique de la raison dialectique*, 1960.

⁵ Cabe referir à análise de José Artur Giannotti sobre esse ponto específico em seu *Trabalho e reflexão* (1983), que é um discurso antecipatório do debate sobre a reflexividade.

conflito de interesse e a situações de crise, reaparece um preceito fundamental da Economia Política, que é a ligação entre as trocas e os interesses que as determinam, isto é, a relação orgânica entre a esfera do poder político e a do poder econômico. O questionamento do significado histórico da análise social deixa claras as diferenças — irreconciliáveis — entre a Economia Política crítica e a análise econômica ortodoxa instrumental.

Origens que se reproduzem

A percepção do conflito como eixo das relações econômicas e políticas reporta-se à Antiguidade e tem novas leituras atuais do que é antigo e do que é moderno, em suas várias tonalidades.⁶ Tratando dos conflitos sociais em Roma, León Bloch, em texto memorável, mostrou como a capacidade de exercer poder dividia-se entre o poder do Senado, para decretar guerra, e o dos homens ricos, para controlarem os ganhos da guerra.⁷ O mesmo já tinha acontecido na Atenas Clássica, no conflito entre a sustentação da democracia de Crítias e o aparecimento de um projeto imperial de Péricles. No Império Romano tardio, Adriano criou uma administração pública copiada do velho império persa Aquemênida, que foi, mais tarde, modernizada pelo Império Sassânida, e copiada pelo Império Bizantino que, em todas essas situações, gerou um poder estruturado em classes.

A origem bizantina da administração moderna aparece, nessa tendência, a tomar os meios como fins e a criar rituais de passagem para os grupos sociais ascendentes. Na Espanha Islâmica, Al Mansur substituiu um califado aristocrático por um populismo militar esclarecido, antecipando o estilo de Napoleão I, alterando as posições de classe das etnias. Na Renascença, em seus *Discursos*, Niccolò Machiavelli retoma esse tema mostrando como o Senado pôde prolongar sua esfera de poder controlando a nomeação de cargos administrativos e descobrindo que se torna necessário contar com métodos administrativos compatíveis com a segurança do Estado.⁸

⁶ A conceituação do moderno pode apontar a aspectos estéticos, como em Harvey (1998), ou a contradições do sistema de poder, como em Chomsky (2004). O campo do moderno é variado e contraditório, e compreende situações de dominação e de agressão incompatíveis com os ideais de direitos humanos identificados com uma modernização de "*bom gosto*".

⁷ Tacitamente trata-se de um consenso não formalizado, mas as vitórias que rendiam saques para os exércitos abriam o caminho para linhas de comércio, cujos lucros formariam os novos homens ricos do Império.

⁸ Em boa hora Stuart Schwartz produziu um estudo sobre o papel da burocracia legal na construção do processo colonial no Brasil, mostrando o conúbio entre o sistema jurídico, a administração pública e o sistema fundiário.

O Império Britânico surgiu copiando o estilo de administração desenvolvido no Império Português e reproduzindo a política do *Mare Nostrum* com a Comunidade Britânica de Nações. Inútil procurar criatividade nesse processo. Nos Tempos Modernos, vamos encontrar Napoleão I criando um estilo de administração pública apoiado numa concepção de educação,⁹ e, logo a seguir, com a consolidação do Império Britânico nos deparamos com Thomas Macaulay propondo um estilo de educação para a elite inglesa administrar o Império. A seu modo, os norte-americanos desenvolvem uma política de educação para sustentação de seu grande projeto imperial, com iniciativas previsoras de fortalecer suas universidades¹⁰ e usar a cooperação internacional como fator de cooptação das elites de outros países. Estágios, intercâmbio de jovens, etc., tais como os faraós faziam com os semitas. Definem um estilo de universidades com forte acento em pesquisas empíricas e num estilo pragmático de ensino que funciona como bloqueador de contradições e de dissidências. Ciência política construída a serviço da ordem e operacionalizada mediante modelos comportamentais, nos quais os comportamentos são mecanicamente racionais e invariantes, etc. Uma universidade liquefeita dividida entre o ensino de generalidades, para a maioria, e ensinamentos coisificados de materiais peritos, para segmentos seletos de operadores do sistema.¹¹ O sentido pejorativo do termo *perito*, ressaltado por Anthony Giddens, torna-se claro nesse contexto. O perito é sempre um observador externo sem motivações ideológicas, que permanece como observador até de si mesmo. Em sua forma mais pura é o personagem de Max Frisch, que, simplesmente, declara que não é Stiller, porque é detentor de uma identidade negativa.¹²

Esse estilo foi desenvolvido com mais rapidez na Alemanha de Bismarck por von Rathenau, que veio a ser o pioneiro da incorporação da tecnologia à pedagogia. A sacralização da tecnologia tornar-se-ia um argumento decisivo para excluir a vertente crítica do aprendizado e criar o autoritarismo velado do pragmatismo. Não se estudam processos e

⁹ Refere-se à criação do Instituto Politécnico como matriz de um conhecimento incorporado com tecnologia.

¹⁰ É interessante observar como o fortalecimento de universidades foi um objetivo prioritário do general Ulisses Grant, quando se tornou presidente da república dos Estados Unidos.

¹¹ A cópia do estilo norte-americano pelas universidades públicas brasileiras parece ser um atestado voluntário público de subalternidade, que ignora como esse modo de ensinar ajuda ao controle da força de trabalho.

¹² Max Frisch. *No soy Stiller*, 1958.

estruturações sociais, estudam-se casos, que são situações isoladas que não se reproduzem, que não fundamentam generalizações. Os estudos de caso são a negação da ciência social e confundem análise aplicada com pesquisa laboratorial. Afinal, os grupos sociais de baixa renda e os excluídos em geral tornam-se objetos de pesquisas de laboratório que não têm pretensão alguma de generalizar seus resultados. É um passo decisivo no caminho da biologização do mundo social.¹³

Em seu cerne, a opção pela modernização, como movimento necessário à sobrevivência política das nações, estabelece quais conhecimentos são “úteis” e quais devem ser processados com a maior rapidez possível e ao menor custo social. O utilitarismo torna-se um reducionismo da complexidade do campo social que associa virtude a sentido prático e passa a olhar com suspeita todo intento teórico. A inutilidade do pensamento abstrato, por antecipação, cerceia toda possibilidade de crítica da ordem estabelecida. A visão do utilitarismo de Bentham combina a função social de utilidade com a preferência individual pela combinação de riqueza e conforto. O conforto feliz dos indivíduos que são integrados na ordem política. Na verdade, como demonstrou Marx, o capitalista individual está preso numa engrenagem de luta pela mais-valia e pela sustentação de sua participação em mercados que perdem impulso e onde a concorrência é modificada pela concentração do capital. O capitalista torna-se escravo da acumulação e está constrangido à lógica do desemprego que o torna o algoz dos trabalhadores. A versão norte-americana do pragmatismo — Dewey, James, etc. — pretende ter *status* de filosofia e funciona como fator de homogeneização dentro do espaço do Império. Politicamente, é uma excelente ferramenta de controle social, que permite decidir o que deve ser ensinado, o que vale a pena aprender e o que pode ser impunemente ignorado, ao construir uma linguagem analítica baseada em individualismo e formalismo. Essa perspectiva imediatista torna-se um instrumento eficaz para criar uma ignorância socialmente legitimada. O utilitarismo torna-se uma pseudofilosofia das práticas administrativas, que descarta as inter-relações entre sequências de ações, progressões de conhecimento e conflitos de interesse. As relações de classe ficam diluídas atrás de situações técnicas, deixando o individualismo como princípio reitor dos comportamentos em sociedade.

¹³ Ver artigo de Robert Kurz sobre este tema.

Na modernização avançada ou na alta modernidade, como fraseia Giddens (1991), surge uma contradição entre o suposto implícito de ações individuais que podem se repetir indefinidamente e as condições ambiente para essas ações, nas quais se encontram os elementos de rupturas entre padrões de tecnologia e padrões de comportamento. A diferença entre repetição e inovação responde pela capacidade de registrar como a realidade social consiste em repetições ou registra novidades que devem ser reconhecidas e processadas. Acontece que o simplismo mecanicista da análise econômica da indústria regida pelos padrões da segunda revolução industrial não consegue registrar a combinação de continuidade e rupturas e trata a administração como um processo contínuo. A antropologia trouxe temas tais como identidade e cultura, que obrigam a reclassificar os resultados daquela análise econômica superficialmente complexa do formalismo neoclássico, para uma análise reflexiva, capaz de recuperar elementos de experiência exatamente do mesmo modo como se trazem peças arqueológicas a novos usos. Nada como fazer chá em porcelanas da dinastia Ming. A lembrança de Foucault nessa garimpagem de elementos culturais e técnicos é obrigatória. Vemos como a problemática da subjetividade tem de ser administrada com um sentido de atualidade, para não cair na tentação das soluções individuais e da redução de tudo ao cotidiano, tal como ficaríamos em mundo maffesolístico.¹⁴

Há situações variáveis de poder e condições constantes para o exercício desse poder e a visão em perspectiva histórica mostra que há um princípio ancestral de poder que se reproduz nas formas mais complexas da economia e da política. No ambiente da modernidade construída como meio do poder da burguesia ascendente estabeleceu-se uma presunção de que os componentes constantes superam os variáveis e que o sistema socioprodutivo opera com confiança suficiente para sustentar previsões de mercado, também, suficientes para garantir rumos compatíveis com a reprodução do capital acumulado. Noutras palavras, a administração positiva da hegemonia excluiu a incerteza e banuiu os conflitos de classe.

¹⁴ Trata-se de uma tendência que encontramos em vários autores, especialmente em Giddens, cuja trajetória incluiu um trabalho primordial sobre a estrutura de classes no capitalismo avançado, mas que se voltou mais para as condições de subjetividade no mundo globalizado. O exemplo de Giddens reflete uma tendência dessa alta modernidade de se fechar em seu próprio círculo de reprodução. A mais recente informação sobre um aumento das dificuldades para casamentos de franceses com estrangeiros mostra como o fechamento do mundo europeu é uma opção cultural e política.

A crise da bolsa em 1929 trouxe uma nova visão de que o sistema é essencialmente instável e demanda algum tipo de controle. Criava-se aí uma nova relação entre Estado e governo que estaria por trás das grandes opções entre políticas de planejamento e políticas de livre mercado. O fundamento de relações de classe na configuração operacional do Estado seria o tema por excelência das pesquisas de Althusser e de Poulantzas, que trabalhariam com as condições de administração inerentes à estruturação em classes do Estado moderno. Esta nova crise em marcha, da esfera globalizada, mostra a rejeição dos países líderes a reconhecerem os processos históricos da formação das crises e sua insistência em tratá-las como eventos incidentais. Ante a crise atual, em momento algum se fala do peso das despesas militares nem se reconhece que o endividamento do centro hegemônico é um fator determinante de crise. O custo social do poder é um dado central da questão que se obstinam em ignorar, mas que marca o que há de novo e o que há de velho nesta crise econômica que, também, é uma crise da hegemonia. Os Estados nacionais mais recalcitrantes neoliberais, saxões e outros *ad lateri*, passam a propor que o Tesouro norte-americano passe a fazer parte de bancos privados.

Na esfera da modernidade capitalista, essa linha de tensão resultou, primeiro, no confronto entre o planejamento direto do lado socialista e o indireto, de inspiração keynesiana. O verdadeiro perfil mundial do problema surgiria nas diferenciações entre o grupo das nações mais ricas e o das mais pobres e entre as nações com economias ascendentes e as nações com economias estagnadas. A perspectiva keynesiana está representada pelas contribuições de Nicolas Kaldor, pelos aspectos de política tributária e pelos aspectos de distribuição da renda, que já foi objeto de trabalhos meus anteriores¹⁵ e de Aníbal Pinto,¹⁶ quando pensávamos ser possível uma ressurreição pós-ricardiana marxista. Nos anos seguintes, a revelação do fundamento conservador desse neoricardianismo, alinhado com os neokeynesianos monetaristas, mostrou a futilidade dessa tentativa.

Contradições nas desigualdades

O aparecimento de teorias do desenvolvimento revelou a distância entre a problemática de governo, nos países centrais e nos periféricos, e entre

¹⁵ *A distribuição da renda e o desenvolvimento econômico*, 1964.

¹⁶ *Distribuição da renda na América Latina e desenvolvimento*, 1976.

administrar para manter padrões já alcançados de tecnologia e conforto ou para sustentar uma transformação de uma economia em expansão, onde viabilizar a substituição de padrões de tecnologia e de liberdade. A concepção de condução das economias nacionais previa um ministério do interior, um ministério da fazenda e um ministério da justiça. A introdução de ministérios técnicos e de órgãos especializados é um sinal do reconhecimento de que o governo deve ser o meio de transformação operacional do Estado. O virtual desaparecimento de políticas, genuinamente, setoriais na administração Collor registrou o desastre de uma política econômica nacional reduzida a manobras de variáveis por uma equipe trânsfuga do nacionalismo, responsável por danos irreparáveis à economia brasileira.

Os problemas de uma administração pública, centrada em desenvolvimento econômico, passaram por uma revisão profunda com as experiências acumuladas no Instituto de Planejamento Econômico e Social ligado à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), que publicou diversos estudos sobre o tema da administração para o desenvolvimento, seguindo a filosofia básica das Nações Unidas, de considerar que a chamada administração para o desenvolvimento representava uma opção pela modernização dos sistemas institucionais e uma democratização das decisões. A falta de uma sustentação sociológica e histórica dessa disciplina predeterminou sua pobreza de concepções. Essa seria a perspectiva de uma teoria da ação social pública, na qual o Estado, como tal, não é questionado, e em que se vê o governo por sua operacionalidade, como entidade delegada. Ante ela cabe formar uma visão crítica sobre duas bases. Primeiro, com um critério de eficiência filtrado por um critério de justiça social. Depois, com um critério de eficiência compatível com o crescimento da economia. A adoção desses critérios desqualifica a noção microeconômica de eficiência pura, entendida como uma maximização de lucros e uma minimização de custos.

A compreensão de que a ação do Estado tem um peso em direcionar o crescimento da economia dá um significado especial à análise da economia do governo — já, então, apelidado de setor público —, em que a política fiscal teria de ser avaliada sob um critério de desempenho em períodos longos. Esse foi o grande salto da análise keynesiana como ferramenta da explicação da formação de capital, na qual se destacou a contribuição de Alvin Hansen, explorando a relação entre a teoria monetária e as políticas fiscais para o controle cíclico e para o desenvolvimento

econômico.¹⁷ A reviravolta neoclássica, que representou o abandono dessas pesquisas sobre o longo prazo deixou, em aberto, um problema de ajuste em curto prazo de movimentos que são partes de tendências de longa duração. Essa dificuldade ficou patenteada quando se perfilaram propostas do chamado planejamento a curto prazo, que foi incorporado ao arsenal da análise desenvolvimento econômico, identificando-se, entretanto, como o que Giddens denomina de sistema perito, isto é, uma proposta de arcabouço técnico sem ideologia. O dito planejamento a curto prazo foi adotado até mesmo pela própria Cepal¹⁸ e tornou-se uma bandeira do planejamento instrumental empobrecido que se reproduziu nas versões de planejamento estadual condicionado por orçamentos anuais.

Toda essa investida resultaria no reconhecimento de diferenças estruturais entre o tratamento da coisa pública como um atributo da república, ou em condições de indeterminação da forma de governo, ou ainda, sem considerar os conflitos de interesses que se realizam no interior do processo político da república. Os condicionantes históricos do sistema formal de poder, finalmente, foram responsáveis da não operacionalidade do planejamento econômico formal, cujo fracasso deu lugar ao empobrecimento do planejamento como prática de governo.

Na perspectiva de Marx, a administração é sempre um exercício de defesa de interesses da composição de poder liderada pela burguesia, do mesmo modo como a análise econômica acrítica do marginalismo. Será sempre um exercício de busca de eficiência interna do sistema produtivo, que deve conviver com as consequências da concentração de capital e da desigualdade de renda. No Brasil, as incursões no rumo de uma mobilização da modernização por meio da administração, em que houve tentativas significativas de Rômulo Almeida¹⁹ e de Celso Furtado no planejamento

¹⁷ Nesse debate tem lugar especial o *Teoria monetária e política fiscal* (1954), que precedeu os trabalhos de Abba Lerner e de Nicholas Kaldor, no campo keynesiano, e de Michal Kalecki, no campo marxista.

¹⁸ Nos anos 1970, no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), órgão de pesquisa e consultoria ligado à Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas (Cepal), abriu-se uma vertente de trabalhos de assessoria a governos, em planejamento em curto prazo, onde trabalhos de Jorge Israel, Dardo Segredo e outros defendiam as vantagens do planejamento a curto prazo para resolver ajustes conjunturais e superar desajustes em orçamentos. Esses trabalhos representaram um desdobramento do que o Ilpes já fazia, desde a década de 1960, de assessoria em finanças públicas. As práticas do Ministério do Planejamento no Brasil, na década seguinte, promovidas por Luiz Carlos Bresser Pereira e seguidores, acompanharam essa tendência.

¹⁹ Em 1956, Rômulo Almeida, então Secretário da Fazenda da Bahia, realizou um programa de modernização da administração pública, com a implantação dos orçamentos por programa,

estadual e no regional, chocaram-se sempre com problemas de fragmentação do sistema de decisões no Estado, em que se refletem, justamente, a pluralidade e os conflitos de poder que são transferidos para a esfera pública.

A esfera pública passa a poder ser anatematizada como espaço de ineficiência e corrupção. Em lugar de princípios gerais e de uma lógica formal da administração, trata-se de identificar requisitos e necessidades historicamente determinados de racionalidade, na qual se registram as condições históricas do sistema de poder político e econômico. Finalmente, o administrador não é um ente de razão kantiano, nem é um tipo ideal, mas é um operador de uma determinada estruturação de poder, da qual pode ser consciente ou não. Mas está identificado com uma situação e com uma progressão de tecnologias, que são absorvidas de diferentes modos na esfera privada e na pública.

Megido, Armagedon ou a Comuna de Paris?

Qual composição de poder, formal e informal, administrativo e militar, que é compatível com a sustentação do capitalismo? A centralidade do conflito leva a um conflito principal que define a ordem do poder, a uma disputa que destrói as oportunidades de um poder organizado ou leva a um confronto revelador das contradições de classe? Na antiguidade remota, Megido foi uma luta entre príncipes, em que o faraó representava ordem e progresso. O Armagedon é a transfiguração de Megido na mitologia hebraica, que se transfere através de subterrâneos da memória até o pesadelo arturiano do fim da monarquia que se confunde com o fim de uma aristocracia do fim do mundo. Pelo contrário, a Comuna de Paris foi o limite máximo até onde chegaram as pretensões do proletariado urbano de chegar a um mundo internamente dirigido e que desencadeou uma repressão sistemática radical. A Comuna tinha de ser esmagada, porque representava uma possibilidade organizativa real dos trabalhadores. Entre nós, a grande

entendendo que a modernização do aparelho governamental seria o primeiro passo para um planejamento econômico e social do desenvolvimento. Esse trabalho, que foi conduzido com a consultoria de Antonio Barsanti dos Santos, ficou registrado em publicação intitulada *Finanças públicas e assuntos fazendários*, que foi publicada como n.º 2 de uma série de Estudos de Desenvolvimento Econômico, pela Comissão de Planejamento Econômico (CPE), órgão executivo do Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb). Esse trabalho pioneiro deu lugar a um trabalho posterior em cooperação do governo do estado da Bahia com a Universidade Federal da Bahia, iniciado por Ivan Facchinetti, que foi secretário-geral da CPE. Ainda na década de 1950, O Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), que operou mediante convênio do governo do estado com a UFBA, realizou pesquisas sobre tributação estadual e administração pública, de autoria de Carlos Salles e Augusto Silvano.

greve baiana de 1919 tinha de ser derrotada por razões ainda mais profundas, porque representava uma aliança entre operários da indústria e trabalhadores do sistema produtivo pré-industrial e da sociedade pós-escravista.²⁰

O Estado Novo foi um regime autoritário que privilegiou a lógica instrumental de um governo protofascista, que, por suas contradições, abriu espaço para as primeiras tentativas de planejamento econômico para o desenvolvimento. É oportuno registrar que as divergências que surgiram na década de 1950 no espaço do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) — onde se destacou o trabalho de Hélio Jaguaribe — derivaram, justamente, da percepção das condições institucionais do desenvolvimento.²¹ As condições de organização e os requisitos de eficiência mecânica na

modernização industrial no Brasil já se tornavam contraditórias com o estilo de governo. Não foi por acaso que a reforma fiscal conduzida por

Gerson Silva, no governo Goulart, foi, integralmente, aproveitada por

Roberto Campos no período de Castelo Branco, e que as contradições surgidas no período militar levaram a um programa nacional de desburocratização e ao programa de desestatização empreendido por Mario Henrique Simonsen. Tornava-se claro que o espaço da acumulação pública redesenhava-se para se adaptar aos novos movimentos da acumulação privada.

No entanto, esse grande ajuste, que se realizou na etapa final do período do autoritarismo militar, não passou para as esferas estaduais do poder. A década consumida pela luta contra a inflação definiu um aprofundamento das diferenças de aparelhamento e de competência entre o governo federal e os estaduais, terminando com a construção de novas ferramentas do poder federal, como o Imposto de Renda e a Polícia Federal, comparados

com a fragilização do aparelho estadual e com a virtual falência da maioria esmagadora dos municípios. O planejamento urbano foi outra demonstração desse fosso, foi o planejamento urbano, no qual o fracasso dos grandes instrumentos de intervenção federal, voltados para as regiões metropolitanas, deu lugar a preceitos de planejamento para cidades de pequeno e médio portes destituídas de capacidade de se planejarem.

A revelação do substrato de conflito, nos processos políticos modernos, identifica grandes opções no tratamento da coisa pública que situam

²⁰ O estudo de Aldrin Castellucci (2004) sobre esse evento é um marco da revelação da história verdadeira, contraposta à história oficial narrativa das peripécias dos senhores de engenho.

²¹ Alusão ao trabalho de Hélio Jaguaribe, *Condições institucionais do desenvolvimento* (1958) que provavelmente marcou o início de uma abordagem desenvolvimentista do desenvolvimento.

os problemas de administração no campo de uma teoria da ação social historicamente situada. Não nos interessa a visão bíblica de conflito que permite resvalar pela biologização do mundo social que descaracteriza os fundamentos coletivos. Em vez de lutas de identidade dos migrantes mexicanos, a família Sánchez foi entronizada como objeto de uma antropologia do mundo multiétnico norte-americano.²² Interessa o papel das contradições de interesse historicamente situadas. Contra a positivização da administração pública colocam-se as críticas da razão instrumental posta diante da razão dialógica (Habermas, 1987) e as críticas da exclusão dos fundamentos de poder na identificação do sujeito moderno (Foucault, 2004). A reflexividade da visão contemporânea, trabalhada por Giddens, Beck e vários outros, significa na prática que a ação social se faz sobre uma crítica permanente de estruturas de conhecimento e de ações pretéritas, estabelecendo um diferencial significativo com a visão positivista e instrumental da administração imediata da coisa pública. A legitimação da administração surgirá de sua capacidade de construir uma visão crítica do real atual. A atualidade do real é um princípio fundamental do racional em Hegel, para quem a historicidade das estruturas é um dado indiscutível da reconstrução conceitual do mundo. A positivização desse processo de conhecer tem de ser denunciada como o movimento que desmonta a historicidade do mundo social. Mas a positivização, de Nagel a Popper, não oferece nada que substitua o fundamento das relações de classe. Simplesmente, teoriza sobre racionalidade do indivíduo sem se envolver com as condições sociais da individualidade.

Todos esses movimentos da teoria reabriram uma velha ferida dos estudos sociais, que é a futilidade de propostas explicativas destituídas de significado como teorias da ação social. Como omitir uma teoria da ação social diante de um quadro constantemente modificado por ações coletivas? No mundo da dominação pós-colonial aparecem relações de poder interligadas, que compreendem a hegemonia militar, industrial e financeira junto com a atualização de formas tradicionais de poder, que se infiltram na estrutura política e na das empresas. A análise do conflito torna-se, também, uma análise das composições fisiológicas de interesses que convertem os conflitos de interesses em organizações corporativas, operando com articulação vertical entre as esferas locais e as internacionais. Finalmente, a

²² Arthur Lewis, 1964.

análise do conflito obriga a esclarecer entre quem e quem ele acontece, pelo que abre questão no relativo à identidade, participação, etc. Na sociedade da modernização desigual, os conflitos configuram-se na desigualdade, determinando, por exemplo, as imensas dificuldades de tratar com os conflitos das grandes cidades. A dialética do conflito torna-se a principal referência desta economia política aplicada.

Referências

- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos do Estado*. São Paulo: Graal, 1985.
- BEAUD, Michel. *História do capitalismo de 1500 aos nossos dias*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BLOCH, Leon. *Lutas sociais na Roma antiga*. Rio de Janeiro, Europa-América, 1974.
- CASTELLUCCI, Aldrin A. S. *Industriais e operários baianos numa conjuntura de crise (1914-1921)*. Salvador: Fieb, 2004.
- CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- *As encruzilhadas do labirinto, I*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- CHOMSKY, Noam. *O império americano, hegemonia ou sobrevivência*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- FRISCH, Max. *No soy Stiller*. Buenos Aires: Sudamericana, 1958.
- FOUCAULT, Michel. *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI, 1978.
- *A hermenêutica do sujeito*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- GIANNOTTI, José Artur. *Trabalho e reflexão, ensaios para uma dialética da sociabilidade*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.
- GIDDENS, A.; U. BECK & S. LASH. *Modernidade reflexiva*. São Paulo: Unesp, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*, 2 vols. Madri: Taurus, 1987.
- HOBSBAWM, Eric. *A era do capital*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- HALL, Stuart. O interior da ciência. In: Center for Contemporary Cultural Studies (org.). *Da ideologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- HANSEN, Alvin. *Teoría monetaria y política fiscal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1954.
- HARVEY, David. *Condição pós moderna*. São Paulo: Loyola, 1996.
- JAGUARIBE, Helio. *Condições institucionais do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Iseb, 1958.
- KURZ, Robert. *Os últimos combates*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- LEWIS, Arthur. *Los hijos de Sánchez*. México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- MACHIARELLI, Niccolò. *The discourses*. Londres: Pelican, 1976.

- MARRAMAIO, Giacomo. Política e complexidade: o Estado tardo-capitalista como categoria e como problema teórico. In: Hobsbawm, Eric (org.). *História do marxismo*, vol. 12. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da Economia Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2003
- MÉSZÁROS, Istvan. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- . *Filosofia, ideologia e ciência social*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- MYRDAL, Gunnar. *Aspectos políticos da teoria econômica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1962.
- PEDRÃO, Fernando. *Uma introdução à pobreza das nações*. Petrópolis: Vozes, 1991.
- . *La distribución de la renta y el desarrollo económico*. em *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 1964.
- PINTO, Aníbal. *Distribuição da renda na América latina e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- REICHERT, Helmut & Joachim HIRSCH. *A teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.
- SARTRE, Jean-Paul. *Critique de la raison dialectique*. Paris: Gallimard, 1960.
- SCHWARTZ, Stuart. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

Resumo

O desenvolvimento do sistema capitalista de produção determina a identificação de interesses conflitivos e de situações de composição, onde as tendências gerais dos conflitos acompanham os rumos da acumulação de capital. O perfil dos conflitos assume diferentes feições nos países unificados pelo capitalismo avançado e nos diferentes grupos de países de capitalismo tardio. As esferas pública e privada se distinguem e se combinam em torno dos conflitos de interesses. Relações econômicas e políticas se entrelaçam nos grandes movimentos da modernização. As teorias sociais encontram-se diante da disjuntiva de se limitarem a descrever situações ou a desenvolverem uma teoria da ação social.

Palavras-chave: Acumulação pública e privada; esferas de poder; administração de processos conflitivos

Abstract

The development of capitalistic system of production identifies conflicting interests as well as convenience agreements of solution. The system comprehends a private accumulation of capital and another defining public interests. These adjustments work differently in the richer industrialized countries and on those of later capitalism. Political and economic relationships interact in specific manner in newly industrialized countries like Brazil. Pioneer intents of modernization should be rescued to help understand nowadays issues.

Key words: Public and private accumulation of capital; power spheres; administration of conflicting processes

O PAPEL DO ADMINISTRADOR: ADMINISTRAR, GESTAR OU GERIR?

DANIELA NEVES DA SILVA¹
PAULO FRANCISCO SANTOS LOPES²

A ADMINISTRAÇÃO, ao longo da história, sempre foi acompanhada de diversas discussões, seja sobre seu caráter de ciência, técnica, arte ou, até mesmo, de ideologia; seja sobre o seu objeto de estudo, ou, ainda, sobre o seu campo de atuação. Diante disso, torna-se pertinente rever alguns conceitos. Segundo as definições do *Aurélio*,³ ciência representa o

conjunto de conhecimentos socialmente adquiridos ou produzidos, historicamente acumulados, dotados de universalidade e objetividade que permitem sua transmissão, e estruturados com métodos, teorias e linguagens próprias, que visam compreender e orientar a natureza e as atividades humanas.

Já a técnica consiste na *maneira, jeito ou habilidade especial de executar ou fazer algo*. A arte é a *capacidade natural ou adquirida de pôr em prática os meios necessários para obter um resultado*, e a ideologia é entendida como um

conjunto articulado de ideias, valores, opiniões, crenças, etc. que expressam e reforçam as relações que conferem unidade a determinado grupo social (classe, partido político, seita religiosa, etc.) seja qual for o grau de consciência que disso tenham seus portadores.

¹ Graduanda em administração 2009.2 pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

² Graduando em administração 2009.2 pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

³ Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Versão eletrônica. Curitiba: Positivo.

No que se refere à análise etimológica da Administração, podemos perceber que o prefixo *ad* quer dizer próximo de, o verbo *ministrar* quer dizer *conduzir, dar, fornecer*, e o sufixo *ação*, por si próprio, exprime o seu caráter. Então, com o conjunto dos termos chega-se à definição de que administração quer dizer *ação de transformar, ação de conduzir para ou ação de direção ao*.

Já o professor Genauto Carvalho de França Filho⁴ (2004), acrescenta outra forma de percebê-la; dessa vez, como ideologia. Nessa visão, a administração representa a capacidade de dominação, nada mais perfeito para a construção de ideologia que pode manter ativo o *statu quo* da sociedade. Pois, em português, significa a *busca de obtenção de subordinação ou obediência* (França Filho, 2004, p. 135) e, em inglês, o termo *manage* referia-se ao ato de cavalgar segurando as rédeas do cavalo (Ibidem).

Segundo Genauto, existem três grandes áreas de abrangência do conhecimento administrativo: técnicas gerenciais, áreas funcionais e a teoria das organizações. Para ele, as técnicas gerenciais são o “conjunto de ideias voltadas ao auxílio do trabalho do gerente, num sentido muito prático e aplicado” (Ibidem, p. 122), definidos segundo os parâmetros da racionalidade instrumental, identificada na obra de Guerreiro Ramos.⁵ Técnicas que, ao longo da história, foram sendo elaboradas, como, por exemplo: a Organização Racional do Trabalho (ORT) de Taylor, no início do século XX, a Administração Por Objetivos (APO) de Drucker, anos de 1950, e, mais recentemente, reengenharia, *dowsizing*, matriz SWOT, TQM, BSC, entre outras.

Já as áreas funcionais como *marketing*, finanças, recursos humanos, entre outras, também apresentam um caráter prescritivo e pragmático, pois, rotineiramente, certa técnica bem-sucedida numa organização pode ser aplicada em qualquer outra como uma “receita de bolo”, sem considerar as particularidades de cada uma. Segundo o autor, essas áreas funcionais são decorrentes, fundamentalmente, da divisão de trabalho proposta por Fayol.⁶

⁴ Administrador, mestre em Administração pela UFBA e doutor em Sociologia pela Universidade de Paris VII. Professor da Escola de Administração da UFBA e do seu Programa de Pós-Graduação (NPGA).

⁵ Guerreiro Ramos. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1989.

⁶ Com relação à divisão do trabalho Fayol cita duas vertentes: a verticalizada, em função da hierarquia organizacional, e a horizontalizada, aplicada ao desenvolvimento das atividades internas das organizações.

O último grande campo é a Teoria das Organizações (TO) que possui um caráter explicativo, haja vista que foca o contexto no qual o trabalho é exercido. Para ele, a TO é sustentada por dois grandes pilares: o Comportamento Organizacional e a Sociologia das Organizações. A primeira, de origem americana, enfatiza a motivação, a liderança e a tomada de decisões como temas; ao passo que a segunda, de teor funcionalista, analisa a burocracia e os sistemas sociais. Nesse campo, nota-se que o estudo sobre a administração extrapola o lado prático e calculista da gestão abrangendo, também, os aspectos subjetivos e pessoais das organizações, envolvendo a antropologia, a psicanálise, entre outras; e, nesse sentido, este campo aproxima-se da concepção de uma administração política.

O professor João Ubaldo Ribeiro⁷ (2006, p. 167) argumenta que a “tarefa do administrador, em última análise, consiste na utilização racional dos recursos disponíveis, numa dada situação, para a consecução de determinados objetivos”. Pois:

O administrador se coloca, assim, numa definição ainda preliminar, não como um técnico, mas como uma categoria especial de cientista: o humanista, praticante da ciência social, intérprete da realidade e agente de mudança, dentro de campos de atividades específicas (Ribeiro, 2006, p. 172).

Com isso “[. . .], a profissão de administrador é política por excelência, devido à própria natureza da função por ele desempenhada” (Ribeiro, 2006, p. 187).

Assim, a administração política representa um importante ambiente de discussão acadêmico-teórico-conceitual no combate a estereotipagem, a qual a administração vem sofrendo, ao ser tratada como um amontoado de técnicas e modismos gerenciais. Especificamente, o termo administração política é defendido pelo professor Reginaldo Souza Santos⁸ (2004) como sendo, em última análise, o campo da administração responsável pela

⁷ João Ubaldo Ribeiro é amplamente conhecido da sociedade brasileira em virtude dos seus artigos em jornais de grande circulação e dos livros publicados, porém o que nem todos sabem é que este autor já foi professor da EAUFBA e autor de um dos textos vanguardistas de discussão acerca do verdadeiro papel do administrador na sociedade e da administração como ciência.

⁸ Professor doutor, titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas e diretor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

formulação das diretrizes que levem ao bem-estar da sociedade, ou seja, à construção de um projeto-nação.

Diante desse cenário, o presente artigo defende que o administrador é um cientista social com a função de agente responsável pela gestão dos recursos sociais e organizacionais, por meio das tomadas de decisões, de acordo com o cenário em voga e o pretendido; isto é, o mesmo que administrador político, ou seja, a administração política é o campo teórico-conceitual da administração que advoga o administrador como agente de gestão dos recursos, sejam organizacionais ou de uma nação, a exemplo do Brasil.

Para tanto, o objetivo deste é discutir a formação universitária do administrador e qual o seu verdadeiro papel na sociedade, à luz do conceito da administração política. O caminho traçado para a sua realização perpassa, inicialmente, pela discussão acerca da atual formação universitária do referido profissional, seguido do seu papel social e, por último, evidenciam-se as considerações finais.

A trajetória acima descrita é permeada pela leitura de artigos, em especial de eminentes professores da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia — EAUFBFA, com destaque para os artigos publicados pelos professores Reginaldo Souza Santos e João Ubaldo Ribeiro. Portanto, utilizou-se como método de pesquisa um estudo exploratório acerca da escassa literatura sobre a administração política e de artigos em jornais e revistas sobre administração, gestão, negócios, entre outros.

A formação universitária do administrador⁹

A Resolução n.º 4, de 13 de julho de 2005, do Ministério da Educação, estabelece 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 o processo de tomada de decisão, bem como para desenvolver gerenciamento qualitativo e adequado, relevando assimilação de novas informações e

⁹ Logo de início, deve-se ressaltar que a construção desse cenário acerca da formação universitária do administrador é meramente intuitivo-empírica, ou seja, não está fundamentado nas rigorosas pesquisas científicas, as quais devem ser submetidas para a sua validação ou não.

apresentando flexibilidade intelectual e adaptabilidade contextualizada no trato de situações diversas, presentes ou emergentes, nos vários segmentos do campo de atuação do administrador.

Na prática, a formação universitária do administrador, no Brasil e no mundo, está permeada por uma espécie de mantra que invoca que o profissional deve estar formatado para atender as demandas do mercado, numa relação de submissão e conseqüente distanciamento da sua real função, que é interferir na sociedade objetivando o seu bem-estar. Esse modelo de formação decorre, primeiro, do fato de que a maioria dos docentes é paladina da administração como, fundamentalmente, técnica ou, meramente, arte, e, em segundo lugar, pelos próprios alunos, que imersos nas organizações são cooptados, em sua maioria, a repetirem o velho adágio popular de que a administração consiste, apenas, em amontoado de técnicas e modismos gerenciais.

Isso culmina na grande literatura de autoajuda na administração, já que mesmo os livros de textos são verdadeiros manuais de práticas administrativas, ou seja, a administração não possui, ou são raríssimos, os escritos de cunho estritamente científico e teórico acerca do seu verdadeiro objeto e modelo de análise.¹⁰

Contrapondo essa formação tecnicista, Ribeiro (2006) argumenta que, caso o administrador assuma uma posição, apenas, de mero executor de sua atividade profissional, ele não terá desenvolvido a plena consciência política de sua ação, haja vista que

[. . .] o que se deseja não é indicar uma equivalência integral entre o administrador e o cientista social, mas, simplesmente, apontar o fato de que, sem assumir a condição deste, aquele não passará de um mero cumpridor de tarefas predeterminadas, uma espécie de autômato de nível superior (Ribeiro, 2006, p. 167).

Uma questão importante, que já vem sendo discutida, consiste na formulação das matrizes curriculares dos cursos de administração que contemplam, em sua grande maioria, disciplinas de conteúdos ferramental e

¹⁰ Felizmente, a partir da iniciativa de alguns professores da EAUFBA, esse cenário começa a mudar com a introdução da discussão sobre a administração como ciência sob a luz da administração política.

técnico, denotando pouca preocupação com os conteúdos críticos, tão importantes para a atuação do profissional.

Esse cenário enquadra-se na breve análise realizada por Craide et al. (2009) acerca das correntes teóricas de concepção da construção dos currículos do curso de bacharelado em Administração. Para Silva (2004), apud: Craide et al. (2009), existem três correntes que norteiam a construção dos currículos: teorias tradicionais, teorias críticas e os estudos multiculturalistas.

As teorias tradicionais concebem a formação dos currículos visando a eficiência organizacional permeada pelo pensamento da linha de montagem, algo censurado pelas teorias críticas. Essas teorias advogam que a construção dos currículos obedece a interesses oriundos das lutas de poder centradas na lutas de classes, e, por último, os estudos multiculturalistas representam os interesses neoliberais e continuam o debate iniciado com as teorias críticas.

Apesar dessas discussões, atualmente, as Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil podem ser consideradas como fábricas e seus formandos como produtos finais de suas respectivas linhas de montagem, como aponta Nicolini (2003), apud: Craide et al. (2009). Isso resulta na formação de profissionais eminentemente dotados de racionalidade instrumental menosprezando o caráter científico e/ou filosófico do conhecimento administrativo.

Ao ter contato com diversas outras áreas do conhecimento, o bacharelado percebe que a sua função é, ao mesmo tempo, árdua, complexa e desafiante, na medida em que articula conhecimentos de filosofia, matemática, estatística, direito, economia, sociologia, psicologia, antropologia, informática, contabilidade, *marketing*, logística, entre outros. Para a administração das organizações não é uma tarefa simples, trata-se, sim, de um cenário complexo, dinâmico e competitivo.

Nesse sentido, os professores Maria da Graça Pitiá Barreto¹¹ e Eduardo Fausto Barreto¹² (2004) advogam que as ciências matemáticas são necessárias no desenvolvimento do raciocínio quantitativo e lógico, importantes instrumentos para a apreensão de conhecimentos da área financeira

¹¹ Coordenadora do Colegiado do Curso de Administração e vice-diretora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

¹² Administrador, doutor em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, mestre em Administração pela UFPB, professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, atualmente exercendo a função de presidente da Câmara de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia.

e de *marketing*, assim como as ciências econômicas e as ciências sociais fornecem ao profissional a visão ampla do ambiente de atuação das organizações, permitindo o desenvolvimento da sua formação estratégica.

Já as ciências jurídicas estabelecem os limites da lei na atuação do administrador, ao passo que as ciências políticas favorecem o entendimento da condução política do país, além de fornecer ao profissional uma visão crítica da realidade e do futuro de sua nação. E a psicologia é fundamental para o entendimento das diferenças individuais e um ferramental extremamente necessário para uma gestão humana das pessoas que compõem as organizações, da mesma forma que a filosofia é a responsável pelo conhecimento epistemológico das ciências e importante para a apreensão metodológica de atuação do profissional.

Em continuidade dessa análise, percebe-se que um grave problema na formação dos administradores, em especial no Brasil, é a segregação em diversas habilidades ou ênfases, tais como administração com habilitação em comércio exterior, habilitação em gestão hospitalar, ênfase em recursos humanos, ênfase em finanças, ou até mesmo a habilitação em pequenas empresas, o que, felizmente, vem se extinguindo graças à Resolução n.º 4/2005 do Ministério da Educação.

O inconveniente, nessas situações, reside, justamente, no aspecto epistêmico, o comércio exterior, a gestão hospitalar, os recursos humanos, as finanças e, principalmente, as pequenas empresas devem ser administrados, e administração só existe uma e não várias “administrações”. Ou será que administrar um hospital é diferente de administrar uma escola, uma ONG, uma estatal? Na realidade, não. É claro que são atividades diferentes, com objetivos sociais distintos. Porém, a forma de administrá-las é a mesma, ou seja, otimizar os recursos para satisfazer as necessidades.

Outro aspecto relevante na formação dos administradores, no Brasil, reside na formação dos estudantes para as grandes organizações. Isso ocasiona um negligenciamento perante o cenário nacional composto, em sua maioria, por micros, pequenas e médias empresas (que compreendem 95% do universo das empresas, segundo dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa (Sebrae) e, também, das organizações do chamado terceiro setor, como meios de atuação profissional do administrador.

Vale salientar, também, em relação às grandes empresas, as exigências ao bacharelado não são menores, como, por exemplo, ser fluente na língua

inglesa, quando não em outros idiomas, também, mesmo que as suas atividades laborativas não exijam a utilização expressa desse idioma. Isso dificulta o acesso da maioria dos bacharelados a oportunidades relevantes de inserção no mercado de trabalho e de ascensão profissional. De modo geral, os estágios disponibilizados aos bacharelados em administração são ligados a atividades operacionais que não fornecem o espaço adequado ao pleno exercício da práxis administrativa, na medida em que permita ao aluno refletir criticamente sobre a teoria aprendida na academia e a prática exercitada nas suas atividades, culminado na cooptação mencionada anteriormente.

É claro que possuir conhecimentos extracurriculares é importante. Porém o não domínio inicial pelo bacharelado não deve significar um empecilho ao acesso a oportunidades de crescimento e aprendizado profissional, ao contrário, o acesso a essas oportunidades deve estimulá-lo a crescer e a se desenvolver, ou seja, incentivá-lo e, com isso, contribuir para a sua formação acadêmica e melhor desempenho em relação aos objetivos organizacionais.

Outro ponto relevante a ser apontado consiste na não exploração plena da sua inserção numa universidade, pois a concepção de universidade compreende o tripé constituído pela pesquisa, ensino e extensão. Os poucos projetos de pesquisas existentes na área administrativa visam, na maioria, a contribuir com a visão tecnicista e prescritiva da gerência; o ensino apresenta o cenário traçado no presente texto, e a extensão, assim como a pesquisa, é deixada em segundo plano, representada pelos cursos direcionados ao aperfeiçoamento de técnicas gerenciais, pelas atividades desenvolvidas pelas empresas juniores e projetos em comunidades carentes, de forma segregada e sem conexão direta com os conteúdos vistos em sala, na maioria dos casos.

Ademais, outro grave problema do campo da administração não está na graduação e sim na pós-graduação. Pois tanto no Brasil como no exterior, profissionais de outras áreas do conhecimento que fazem um doutorado, mestrado ou somente uma especialização acreditam que têm o direito de ocupar o lugar do bacharel em administração por possuir uma “pós” na área;¹³ o que parece absurdo é o que mais acontece no mercado de

¹³ Aí fica uma questão interessante: será que os bacharéis em administração que fizerem uma “pós” em direito podem advogar uma causa comercial, por exemplo? Essa indagação fica para estudos posteriores, por não estar abarcado no escopo do presente artigo.

trabalho. E mais, essas especializações, salvo raras exceções, são as que mais contribuem para o posicionamento da administração como meramente arte ou técnica.

Assim, embora alguns cursos de bacharelado e pós-graduação em administração ainda sejam considerados de excelência, o que preocupa é o fato de que o lado científico da administração esteja sendo negligenciado, o que enfraquece sua posição como ciência, negando o caráter de cientista social ao administrador.

O papel do administrador

Com o objetivo de discutir o papel do administrador, faz-se necessário compreender o que seja administrar, gestar ou gerir. Administrar, como já visto anteriormente, significa a ação de conduzir os meios necessários para o alcance dos objetivos estipulados. Para tanto, o administrador, o agente responsável pela condução desses meios, deve gestar, ou seja, conceber as relações sociais de produção necessárias, em qualquer contexto e momento histórico, para o bem-estar da sociedade, por meio da gerência dos recursos, isto é, exercer ou executar as funções das relações sociais de produção e distribuição, também, em qualquer contexto e momento histórico (Santos, 2004).

Como meio de exercer esse papel, o administrador, na visão do professor João Ubaldo, deve cumprir cinco etapas:

a) formação de objetivos e metas, em função das necessidades organizacionais; *b)* análise e diagnóstico da situação; *c)* avaliação dos recursos disponíveis, entendidos estes não só como aqueles imediatamente ao alcance do administrador, como também os que podem ser criados; *d)* equacionamento dos recursos em função dos objetivos; *e)* avaliação permanente das mudanças introduzidas pelas medidas adotadas (Ribeiro, 2006, p. 167).

Portanto, logo fica respondido que o papel do administrador é administrar, ou seja, ele deve gestar e gerir, o que vai determinar o grau que deve ser empregado nesses papéis é o cargo e a função do administrador numa organização; por exemplo: um presidente, ou melhor, o CEO — chief executive officer — deve mais gestar do que gerir, da mesma forma, um gerente deve gerir mais que gestar. Isso decorre do fato de que a gestão, em

resumo, é o ato de conceber, ao passo que a gerência é o ato de executar (Santos, 2004).

Outro fato interessante nessa discussão refere-se à trilogia: estratégico-tático-operacional. Segundo Wrigth et al., 1992, p. 3, apud: Mintzberg, et al., 2000, p. 17,¹⁴ estratégia significa “planos da alta administração para atingir resultados consistentes com as missões e objetivos da organização”. Na visão do *Aurélio* a tática são os “meios postos em prática para sair-se bem de qualquer coisa” e a operação é a “execução das medidas consideradas necessárias à consecução de um objetivo financeiro, político, militar, etc.”. Em outras palavras, da mesma forma que gestar e gerir, um CEO deve ater-se mais ao plano estratégico e menos ao tático e operacional, ao passo que o gerente deve preocupar-se mais com o tático, manter-se em sintonia com o estratégico e menos com o operacional; já o assistente administrativo deve executar, eficazmente, o operacional e estar em sintonia com o tático e com o estratégico.

Porém, a concepção de administrar não se encerra apenas aos bacharéis em administração graduados nas mais diversas escolas, faculdades, universidades espalhadas pelo país e pelo mundo, ela é e deve ser empregada por qualquer profissional e ser humano sensato e aí surge a grande querela envolvendo esta área do conhecimento humano.

Este fato decorre do caráter esplêndido da administração, haja vista que ela está incutida na natureza humana, desde os mais primórdios momentos da existência humana na terra. Pois desde o momento que o ser humano passou a adestrar animais, plantar alimentos, a pescar, controlar o fogo, buscar novos horizontes de sobrevivência e/ou comerciais, entre outros, ele estava, simplesmente, administrando.¹⁵

Isso leva a pensar que administração é algo antigo na humanidade, apenas recentemente é que ela passou a ser sistematizada e particularizada como um campo do conhecimento, o que contribui para a sua situação atual de conflito, dúvida e inóspita visão epistêmica, o que não ocorre com outras áreas como, por exemplo, com a economia que tem sistematização mais sólida. Aliás, o próprio termo economia deriva do grego (*o•koj*:

¹⁴ Henry Mintzberg et al. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

¹⁵ Essa linha de pensamento leva a descortinar um dos maiores mitos da administração, que seja a sua invenção por Taylor lá nos idos do final do século XIX e início do XX. Na realidade, Taylor e outros clássicos da administração, apenas sistematizaram alguns aspectos relevantes da administração que, a partir de então, foram estudados e desenvolvidos com mais afinco até os dias atuais.

casa; *nÔmoj*: lei) e significa, segundo o *Aurélio*, "a arte de bem administrar uma casa", isto é, o ato de administrar não estar circunscripto no interior das organizações, ele está em toda parte, em qualquer ação humana até mesmo na essência da economia ou da natureza.

E, aí, reside, ao mesmo tempo, outro caráter fantástico e o outro problema, pois o economista administra, o engenheiro administra, o médico administra, o dentista administra, o psicólogo administra, o motorista administra, a criança administra, o estudante administra, todos administram, sim, administram as suas vidas, as suas atividades, ou seja, o economista administra suas pesquisas, o engenheiro administra suas obras, o médico, o dentista e o psicólogo administram seus pacientes, o motorista administra seu veículo, a criança administra suas diversões, o estudante administra seus estudos e só! É preciso urgentemente compreender que, especificamente às organizações, só quem deve administrar é o administrador.

Pois, segundo Santos (2004), este é o profissional mais capacitado para tal tarefa, visto que ao se apropriar de conhecimentos relativos às outras áreas, ele torna-se mais capacitado do que os outros profissionais, na condução de atividades pertinentes à execução do projeto-nação.

Essa diferença entre o ato de administrar do bacharel em administração e a administração realizada pelos demais profissionais não pode ser compreendida por meio dos conceitos de administração profissional e administração política propostos por Santos (2004). Para ele, administração política é a administração praticada pelos administradores responsáveis pela concepção (gestão) dos rumos da sociedade, e a administração profissional é a que encerra os administradores e também as outras profissões que coadunadas põem em prática os projetos concebidos pelos administradores políticos.

Na visão de Ribeiro (2006), a administração, por interferir nos rumos da sociedade e por lidar com pessoas, representa uma ciência social aplicada, de modo que a celeuma que envolve o caráter de arte ou técnica não é mais plausível, já que cabe ao administrador o papel de cientista social e não de técnico de nível superior.

Além disso, Ribeiro (2006) argumenta que o aspecto político das relações de poder é importante nas escolhas a serem feitas, dentre o leque de possibilidades ao qual o administrador tem independente de ser um administrador público ou de empresas. Aliás, para ele não há distinção entre um e outro, ambos são administradores, ou seja, agentes de mudanças,

em outras palavras, um reformador, a quem cabe analisar se a transformação da realidade deve ser radical ou gradual. Pois,

na ação reformista, caracteriza-se a atividade política do administrador, a quem não cabe exclusivamente a execução, mas, precipuamente, a elaboração de pressupostos, a tentativa de conexão da realidade específica sob sua interferência com a realidade global (Ribeiro, 2006, p. 193).

Assim, baseado na visão desses eminentes professores da EAUFBA, nota-se que a administração é uma ciência social aplicada, cujo objeto de estudo é a gestão; nesse caso, a gestão não apenas restringindo-se ao campo organizacional, mas como as formas de condução das relações sociais de produção e distribuição, sendo a organização o local mais focado e enaltecido da atuação do administrador e só ele [realçando] deve ter a prerrogativa de administrá-la.

Retomando o exemplo acima, o economista, o engenheiro, o médico, o dentista, o psicólogo, o motorista, a criança, o estudante e todas as outras pessoas estão enquadrados na chamada administração profissional, assim como os administradores nos aspectos não correlacionados diretamente com o ato de administrar uma dada organização — leia-se administrar: gestar e gerir uma organização.

Considerações finais

Diante do exposto, entende-se que a administração é uma ciência social aplicada, cujo objeto de estudo é a gestão, sendo o administrador um cientista social e não apenas um artífice ou técnico. A arte e a técnica fazem parte da profissão do administrador, porém o caráter de ciência deve ser ressaltado e considerado como fundamental para sua formação e atuação. Além disso, é imperioso que seja revertido a formação dos administradores orientada para a subserviência de outros profissionais, na maioria das vezes um economista ou engenheiro, pois o administrador possui um papel central, e não secundário, na condução dos rumos da sociedade.

Fica defendido que a administração política, em si, consiste na essência da administração, isto é, a administração é política e, conseqüentemente, administração política é administração *per se*. Partindo desse pressuposto, observa-se que a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia — EAUFBA advoga essa concepção, através das discussões fomentadas pelos professores, inicialmente João Ubaldo Ribeiro e retomadas com mais

afinco recentemente por Reginaldo Souza Santos, Elisabeth Matos Ribeiro e alunos, sendo pioneiros os alunos de graduação. Discussões essas que, segundo Ribeiro (2008), têm caráter inusitado e instigante com o objetivo de revolucionar o campo da ciência da administração.

Dessa forma, fica como recomendações para futuras pesquisas a busca por uma análise mais acurada acerca da formação universitária do administrador, bem como a percepção da administração como o conjunto formado pela conjugação intrínseca entre gestar e gerir ou gerir e gestar, de acordo com a sua ocupação na estrutura da organização, ou qualquer outra precisamente que tenha nas estruturas das relações sociais.

Referências

- BARRETO, Maria da Graça Pitiá & Eduardo Fausto BARRETO. *Administração ou gestão? — eis a questão*. In: Reginaldo S. SANTOS (org). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Edições Mandacaru-Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, pp. 144-56, 2004.
- BRASIL, Resolução n.º 4 de julho de 2005. *Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração, bacharelado, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/pesquisar.do?jsessionid=5C4F7E0B0A5918CA171CB04AFE4FB392>>. Acesso em 17-8-2009.
- CRAIDE, et al. *Administração política versus administração profissional: Analisando o campo de conhecimento do ensino superior de administração. Rebat* — *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, vol. 2, n.º 1, pp. 79-99, abr. 2009.
- FILHO, Genauto Carvalho de França. *Para um olhar epistemológico da Administração: problematizando o seu objeto*. In: Reginaldo S. SANTOS (org). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Edições Mandacaru-Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, pp. 119-43, 2004.
- RIBEIRO, Elisabeth M. *Revisitando o conceito de Administração Política. Rebat* — *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, vol. 1, n.º 1, pp. 11-22, out. 2008.
- RIBEIRO, João Ubaldo. *Política e Administração. O&S* — *Revista Organizações e Sociedade*, Salvador, vol. 13, n.ºs 37-38, 2006.
- SANTOS, Reginaldo S. *Em busca da apreensão de um conceito para a administração política*. In: Reginaldo S. SANTOS (org). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Edições Mandacaru-Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, São Paulo-Salvador, pp. 19-57, 2004.

Resumo

No ambiente empresarial e acadêmico muito discute-se acerca do real papel do administrador requerido no mercado. A começar que para muitos a administração não é uma ciência e, portanto, o administrador não é um cientista, no máximo um artífice, um técnico, e não raro, “uma pessoa com tino para o negócio”. Então, surgem indagações, tais como: para que um curso de graduação em administração, e qual realmente o papel do administrador na sociedade e nas organizações? Para tentar responder a essas indagações, o presente artigo discute a formação universitária do administrador e qual o seu verdadeiro papel na sociedade. A sua realização é permeada pela revisão de artigos desenvolvidos, especialmente por eminentes professores da EAUFBA — Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, sob a luz do conceito de administração política.

Palavras-chave: Administração Política, Formação do administrador, Papel do administrador.

Abstract

In the business and academic environment much is discussed about the real role of the administrator required in the market. For many people Administration is not a science and, therefore, the administrator is not a scientist, at most a craftsman, a technician, and not rarely, “a person with a special way for the business”. Then, questions appear, such as: why a graduation course in Administration, and which the role of the administrator in the society and in the organizations really is? In order to answer these questions, the present article discusses the university graduation of the administrator and the true role of the administrator in the society. This article is based on reviews of articles developed, specially by eminent professors of EAUFBA — Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, under the light of the concept of policy administration.

Key words: Policy Administration, The graduation of the administrator, The role of the administrator.

BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS DA REFORMA DOS ANOS 1990: CRÍTICA DO PARADIGMA GERENCIALISTA

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA¹

NO MOMENTO em que o mundo globalizado mergulha em uma crise de grande escala que revela, de forma dramática, os reduzidos graus de liberdade dos Estados nacionais para enfrentá-la, convém revisitar as bases teóricas e conceituais da reforma gerencial. Trata-se de fazer, com o necessário recuo temporal, a crítica do paradigma que inspirou quase todos os processos de mudança institucional que tiveram lugar, a partir dos anos 1980, e intensificaram-se sobretudo no Brasil, nos anos 1990.

Este trabalho pretende oferecer uma modesta contribuição nesse sentido. Consiste numa apresentação crítica dos pressupostos teóricos, conceituais e, mesmo, ideológicos que estão na base das práticas reformistas — o argumento liberal, o neoinstitucionalismo, a Teoria da Escolha Racional e a *New Public Management*.

O trabalho toma como pressuposto que a Reforma do Estado é uma questão eminentemente política, de escolha coletiva, pois tem implicações “tanto para a estrutura do Estado, enquanto instituição de coordenação do conjunto social, como para os cidadãos, objeto e sujeito detentores da legitimação do papel e dos objetivos da administração pública num regime democrático” (Mozzicafreddo & Gomes, 2001, p. XII).

A política, com sua lógica própria, deve se manter no centro de qualquer discussão sobre reforma. “A questão que se coloca é a de ter

¹ Professor-titular da Escola Brasileira de Administração Pública (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas.

uma melhor administração pública para servir os objetivos do sistema político democrático baseado na cidadania, e não a de ter um sistema político que sirva às necessidades de gestão da administração pública” (Ibidem, p. 18).

Assim, a Reforma não pode ser tratada como uma questão eminentemente técnica, desvinculada dos compromissos das forças políticas da sociedade e dos interesses que se apresentam na arena do Estado, vale dizer, sem consequências políticas importantes. A reforma do Estado suscita questões de natureza distributiva e, portanto, conflitos de interesses entre diferentes grupos sociais. Não há solução técnica para problemas políticos.

O trabalho parte do geral para o particular; dos pressupostos político-ideológicos para as grandes matrizes teóricas; das metateorias às teorias de médio alcance e suas aplicações particulares; das representações coletivas às práticas administrativas. Trata-se de fazer a genealogia da reforma gerencial, identificando sua inspiração política, sua filiação teórica, seu quadro conceitual e seus desdobramentos práticos.

Gênese do paradigma

A proposta de reforma do Estado, no Brasil e na América Latina, nasceu de um contexto econômico-social e político que conflagrou todo o capitalismo globalizado. Com efeito, no início dos anos 1980, o mundo ocidental conheceu uma profunda mudança político-ideológica — a eleição de governos conservadores, sob a liderança de Margareth Thatcher, em 1979, na Grã-Bretanha, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1980. A vitória dos conservadores foi uma resposta à crise do Estado de Bem-Estar que começara a se configurar na década anterior por conta do esgotamento do modelo de desenvolvimento do capitalismo avançado (Lipietz, 1991, p. 28). Em face da conjuntura adversa, os dois governos elegeram, como um dos principais itens de suas agendas neoliberais, justamente, a reforma do Estado. Esse ponto ganhava centralidade em função do diagnóstico que os economistas liberais faziam da crise econômica que se configurara na segunda metade dos anos 1970.

Dito de forma simplificada, seu argumento partia do pressuposto de que o modelo de *welfare*, esgotado em suas potencialidades de reprodução e crescimento, gerava demandas crescentes da sociedade. A satisfação dessas novas necessidades levava ao crescimento desordenado do aparelho de

Estado, impondo custos crescentes aos contribuintes, sem lhes oferecer, em troca, em quantidade e qualidade, os serviços de que necessitavam. O aumento das despesas com o financiamento dessa máquina requeria a cobrança de impostos cada vez mais elevados. A tributação excessiva inibia a iniciativa privada e reduzia o crescimento das atividades produtivas. Com um déficit menor, seria possível cobrar menos impostos e colocar mais dinheiro em circulação no mercado, gerando novos investimentos e novos empregos.²

De acordo com esse ponto de vista, é preferível que os indivíduos tenham uma renda disponível mais elevada e possam consumir os serviços que lhe convierem, sem tudo esperar do Estado. Ao invés de usar fundos públicos para pagar seguro-desemprego, convém reduzir impostos e estimular a livre-iniciativa, geradora de oportunidades de trabalho. No lugar do *welfare*, deve-se viver no mundo do *workfare*.

Houve uma série de iniciativas comuns aos governos britânico e norte-americano durante este período, logo imitadas em outros países, especialmente, na Nova Zelândia e na Austrália, até serem inseridas no receituário dos organismos internacionais e nas agendas políticas da maior parte das nações desenvolvidas ou em desenvolvimento. Constituíam parcela substantiva do programa que se convencionou chamar de *Consenso de Washington*.³

Embora seja possível distinguir diferenças de ênfase em cada um dos processos de reforma do Estado, em função de características políticas e institucionais peculiares, há um relevante número de elementos comuns a essas reformas, entre os quais a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destacou:

- limitação das dimensões do setor público;
- privatização;
- comercialização ou corporatização de órgãos públicos;
- descentralização para governos subnacionais;

² Esse diagnóstico simplificado corresponde ao que se tem caracterizado na ciência política como crise de governabilidade. Uma breve sistematização dos diversos aspectos da governabilidade e da crise que lhe acomete está em Bobbio et al. (1995, pp. 547-53). O conceito de crise fiscal e suas diversas interpretações são discutidos em Bresser Pereira (1996, pp. 43-56).

³ Definidas as causas da crise como a indisciplina fiscal, o excessivo intervencionismo, através de empresas e subsídios, e as restrições ao comércio externo, o *Consenso de Washington* propugnava “o ajuste fiscal, objetivando eliminar o déficit público; as reformas estruturais orientadas para o mercado (especialmente a liberação comercial e a privatização) destinadas a desregular a economia e reduzir o aparelho do Estado; e uma redução limitada da dívida externa” (Ibidem, p. 45).

- descentralização no governo central;
- uso de mecanismos típicos de mercado;
- novas atribuições aos órgãos da administração central;
- outras iniciativas de reestruturação ou racionalização (apud Kettl, 1998, p. 78).

A recorrência no uso dessas recomendações permitiria caracterizar a emergência de um novo paradigma em Administração Pública, rotulado de modelo gerencialista ou *New Public Management*, cujas principais tendências seriam:

- descentralização administrativa e política;
- devolução de funções e autonomia ao mercado e a sociedade;
- flexibilização da gestão, especialmente nas áreas de pessoal, suprimentos, orçamento e finanças;
- ênfase na qualidade dos processos e dos resultados;
- preocupação com a eficiência e a redução dos custos;
- busca de maior transparência nos procedimentos e de aumento do controle social sobre a formulação, execução e avaliação das políticas, programas e projetos (Ormond & Löfler, 1999, p. 70).

Bases Teóricas do Novo Gerencialismo

Esse modelo de intervenção não nasceu apenas das cabeças bem-pensantes do neoconservadorismo ou do neoliberalismo que inspiraram as plataformas políticas do thatcherismo ou da *reaganomics* nem da prática dos burocratas a serviço de um e outra, ou dos organismos internacionais que seguiram seus preceitos. É fruto de longa maturação de ideias que germinavam nos meios acadêmicos desde os anos 1950. É a aplicação ao mundo da gestão pública de “ganhos teóricos” da nova Economia Política e da Ciência Política. Traduzidos em políticas de gestão pública, esses “avanços” ganham conteúdo ideológico, constituindo opções normativas muitas vezes identificadas com posições partidárias. Pretendendo-se como programa pragmático, o receituário das reformas administrativas do Novo Gerencialismo é tributário das heranças da Nova Economia Institucional (ou Neoinstitucionalismo econômico), da Teoria da Escolha Racional e de sua aplicação no esquema Agente x Principal, abordagens que, muitas vezes, se justapõem, se complementam e, até mesmo, se confundem. A Teoria da Escolha Racional é vista como uma variedade de Neoinstitucionalismo, sobretudo no campo da ciência política. O Paradigma Agente x Principal

é, por sua vez, uma aplicação da nova Economia Institucional ao estudo das relações contratuais subjacentes às trocas econômicas ou políticas. A *New Public Management* vale-se dos pressupostos teóricos de uma e outra para afirmar seu programa “pragmático”.

Albert Hirschman (1973) lembrou, certa vez, que os economistas sempre invejaram a capacidade de formalização e modelização da física teórica e buscaram se igualar aos mais requintados cientistas da mecânica. Hoje, pode-se dizer que, desde os anos 1950, os cientistas políticos passaram a invejar os economistas e buscar igualá-los na mesma tentativa de formalização matemática do comportamento dos agentes políticos. De um lado, os economistas voltaram a reconhecer o caráter político das questões de produção, distribuição e formação de preços, invadindo a seara da ciência política. De outro, os cientistas políticos passaram a utilizar os pressupostos da racionalidade econômica e o instrumental matemático da economia para estudar o comportamento político dos indivíduos. Tratava-se de assumir, num e noutro caso, a lógica do individualismo metodológico. Quer dizer, buscar as possíveis articulações entre as preferências individuais e as decisões coletivas; o fundamento micro (individual) dos macroprocessos sociais.

Neoinstitucionalismos

O termo institucionalismo pode designar uma série de perspectivas teóricas bem diferentes em Economia, Ciência Política e Sociologia (Kaufman, 1998). No campo da Economia, adotou-se a denominação “Nova Economia Institucional” para distinguir o Neoinstitucionalismo do Institucionalismo clássico presente em formulações de Veblen (1992) e Schumpeter (1965). Esses autores punham as instituições no centro da discussão sobre o funcionamento da economia e dos mercados. Veblen, aliás, opunha-se, frontalmente, ao paradigma racionalista da Economia clássica, contrapondo à racionalidade do *homo œconomicus* os costumes, as convenções e às instituições como determinantes do comportamento econômico. Era essa a variável institucional que permitia compreender e explicar as transformações do sistema econômico. Embora tenha se tornado bastante influente no início do século XX, o pensamento de Veblen não chegou a se firmar como uma teoria capaz de rivalizar com a economia neoclássica, por lhe faltarem o instrumental analítico próprio do empiricismo emergente e as pretensões a generalizações trans-históricas e supralocais.

No campo da Ciência Política, embora se possa reconhecer, também, diferentes variedades de Institucionalismo, tende a prevalecer a identificação entre Neoinstitucionalismo e Escolha Racional. Entretanto, subsiste a perspectiva do Institucionalismo Histórico e ganha crescente interesse uma terceira vertente que busca conciliar as duas abordagens anteriores. Poder-se-ia dizer que esses três Neoinstitucionalismos privilegiam diferentes tipos de racionalidades — a racionalidade econômica da escolha racional; a racionalidade política do Institucionalismo histórico; e a racionalidade, sociologicamente, limitada do Institucionalismo “sócio-histórico”.⁴

Essa terceira expressão do Neoinstitucionalismo em Política, de certa forma, se confunde com o Institucionalismo sociológico. Embora o pensamento clássico da Sociologia sempre tenha privilegiado as macroestruturas institucionais da sociedade — linguagens, sistema de valores, instituições políticas, aparato normativo —, a temática das instituições ficava em segundo plano e não contemplava as pequenas coletividades e arranjos organizacionais. Hoje, o Neoinstitucionalismo sociológico chama atenção para a “identidade dos atores e a maneira pela qual suas preferências são formadas” (Kaufman, *op. cit.*, p. 45) e valoriza o papel dos atores situados em espaços intermediários, entre o Estado e o mercado. A Sociologia Institucional destaca a singularidades das experiências sociais de cada Nação, mostrando como as instituições diferenciam-se segundo os contextos sociais em que sejam implementadas.

Essa perspectiva, também, apresenta-se como uma vertente da Sociologia das Organizações ou da própria Teoria das Organizações. É, a partir dos anos 1950, com o crescimento do número, da variedade e da complexidade das organizações, que aumenta o interesse por esses objetos, não apenas como unidade de produção e espaços de socialização, mas também como estruturas de mediação entre os indivíduos e a sociedade. No contexto da teorização proposta por Selznick (1972), as instituições são um tipo especial de organizações. Enquanto estas constituem “um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade já estabelecida” (p. 5), vale dizer, são transitórias e autorreferentes; aquelas “são o produto natural das pressões e necessidades sociais — um organismo adaptável e receptivo” (*Ibidem*), isto é, afirmam valores e obtêm reconhecimento independente dos produtos que realizam. Uma das

³ Análises detalhadas dessas diferentes versões do Neoinstitucionalismo podem ser encontradas em Kato (1996) e Hall & Taylor (2003).

tarefas desse Institucionalismo é, pois, compreender o processo de institucionalização, ou seja, a transformação de organizações em instituições.

Já o Neoinstitucionalismo sociológico (e organizacional) surge como uma resposta à crise do paradigma estrutural-funcionalista e das concepções racionalistas que orientavam a Teoria das Organizações. Valendo-se das contribuições da abordagem contingencial, que destacava o papel desempenhado pelo ambiente no desenho da estrutura e no funcionamento das organizações, a abordagem institucionalista sublinha o papel das normas e instituições na dinâmica do ambiente e o potencial de conflito que possa surgir na afirmação das normas.

Nova Economia Institucional

Esta secção está particularmente interessada no Neoinstitucionalismo econômico que teve influência mais direta sobre as propostas de reforma do Estado. Ele, também, tem origem nos anos 1950, quando surgem os primeiros estudos sobre a determinação da propriedade de alguns bens e sobre os custos de transação. É a partir do trabalho de Douglas North (1990), desde os anos sessenta, que se configura o interesse pelas instituições enquanto categoria de análise econômica e base de um modelo explicativo do desempenho econômico. As instituições são definidas como regras formais ou constrangimentos informais que moldam a interação humana e estabelecem incentivos. Elas servem para reduzir as incertezas e os custos de transação. Já as organizações atuam para atingir diversos objetivos, de caráter político, econômico, social e educacional. Numa analogia esportiva, frequentemente, utilizada, as instituições seriam as regras do jogo e as organizações os diversos times que participam do jogo social.

O conceito-chave do modelo de North é a incerteza. É ela que está na base do mau funcionamento das transações econômicas, gerando situações de imperfeição de informação entre os agentes, impedindo-os de atingir soluções ótimas, a partir de suas decisões. Derivados do conceito de incerteza surgem os custos de transação. A dificuldade de conhecer o objeto da transação, quer dizer, a qualidade do produto antes do seu recebimento pelo comprador, e a incerteza sobre a propriedade do bem a ser trocado, geram custos elevados para os agentes, respectivamente custos de *measurement* e custos de *enforcement*. As instituições permitem reduzir as incertezas e os custos de transação, pois substituem os inúmeros contratos que teriam de ser celebrados para suprir a falta de informação, tornando

impossível o funcionamento do mercado. São elas que oferecem os estímulos para o surgimento das organizações produtoras de bens e serviços, materiais e simbólicos. É a interação entre instituições, organizações e recursos econômicos que define os custos de transação e os custos de transformação da matriz institucional, responsável pelo desempenho econômico da sociedade (Gala, 2003).

Outra vertente do Neoinstitucionalismo econômico enfatiza a questão dos direitos de propriedade, fonte de incerteza geradora de custos de *enforcement*, conforme já indicado na teoria de North.

Teoria da escolha racional

Embora também nascida no espaço de reflexão da teoria econômica, a Teoria da Escolha Racional (TER) ou Escolha Pública (*Public Choice*) está definitivamente incorporada ao acervo de conhecimentos da ciência política. Hoje em dia, constitui o *mainstream* do mundo acadêmico americano e de muitas outras partes do mundo. De todas as perspectivas teóricas estudadas, essa é a que mais, explicitamente, assume os pressupostos da racionalidade econômica e pode mesmo ser definida como uma espécie de análise econômica da política.

A TER estuda os processos de decisão política numa democracia. É uma variante da Teoria do Consumidor da Economia Neoclássica. Ela parte do mesmo pressuposto da racionalidade econômica, ou seja, de que os indivíduos agem racionalmente no sentido de maximizar (ou otimizar, segundo o paradigma da racionalidade limitada de Simon) a utilidade de suas escolhas por bens e serviços (economia) ou partidos e candidatos (política). O princípio da racionalidade funda-se na lógica do individualismo possessivo do comportamento egoístico que está na base da prosperidade, segundo o raciocínio fundador de Adam Smith. Não há nisso um julgamento moral. Indivíduos, políticos, burocratas, empresários, partidos e o próprio governo (ou quem o representa) agem em função de seus próprios interesses. Em suma, a “Teoria da Escolha Pública consiste na aplicação da Teoria Microeconômica Neoclássica à análise das instituições e dos fenômenos políticos” (Pardo, 1984, p. 24). Nesse sentido, trata-se de estudar o setor público não de forma agregada como faz a macroeconomia, mas a partir do comportamento individual dos agentes que o integram (Ibidem, p. 21).

Além dos supostos da racionalidade econômica e do interesse próprio, mas ainda dentro do paradigma do individualismo metodológico, a

Escolha Racional também considera que apenas os indivíduos tomam decisões. A sociedade, o Estado e o governo como tais não têm preferências. A escolha pública é a agregação de preferências individuais.

O terceiro pressuposto importante é a ideia de que os indivíduos que participam de decisões coletivas são as mesmas pessoas que participam do mercado. As que entram na cabine de votação são as mesmas que vão ao supermercado. Quer dizer, esses sujeitos agem com as mesmas motivações e respondem aos mesmos estímulos. Ambos buscam o melhor para si e para suas famílias. O mesmo vale para os políticos e burocratas, que são também consumidores e votantes.

Finalmente, a Escolha Racional sublinha a existência de estreitas relações entre os processos econômicos e os processos institucionais e políticos. Nesse caso, toma um pressuposto do Institucionalismo como um todo, a ideia de que as instituições condicionam os comportamentos públicos e privados dos indivíduos, sobretudo, em sistemas econômicos complexos, onde o Estado detém forte poder de regulação e grande capacidade de alocação de recursos.

Esses pressupostos permitem distinguir dois grandes campos de estudo no âmbito da TER. De um lado, o estudo da agregação de preferências e da decisão coletiva (escolha pública), o que corresponde ao ponto de vista da demanda por bens públicos. São os trabalhos relacionados com os sistemas eleitorais, as formas de votação, a formação de maiorias, o processo legislativo (Economia Constitucional), as ações coletivas. De outro, o estudo do desenho e do funcionamento das instituições, o funcionamento da burocracia e os sistemas de regulação, o que corresponde ao ponto de vista da oferta de bens públicos, contemplando trabalhos sobre os três pilares do Estado Nacional (Executivo, Legislativo e Judiciário), os partidos políticos, os grupos de pressão, a burocracia e outras estruturas organizativas que alocam recursos, poderes e valores.

A TER tem tido grande influência nos estudos relacionados com análises de políticas públicas, gerando sua própria teoria da burocracia ou do comportamento dos burocratas. Segundo essa abordagem, como eles agem racionalmente motivados pelo interesse próprio, adotam atitudes estratégicas e oportunistas para atingir seus objetivos, que compõem uma função de utilidade definida quanto a salários, poder, prestígio, benefícios indiretos e perspectivas de promoção. A obtenção dessas vantagens e sua ampliação estão relacionadas com o tamanho do orçamento. Assim, seu

comportamento típico está orientado para maximizá-lo. Como os burocratas são agentes que têm informação privilegiada sobre a estrutura de cursos e a composição do orçamento, eles, supostamente, levam vantagem na relação institucional com os legisladores. Forma-se um Modelo de Política Burocrática, no qual as decisões e ações são os resultados de um jogo político praticado entre diversos atores individuais, que fazem diferentes leituras da realidade, percebem aspectos parciais das questões e defendem interesses individuais ou corporativos, estabelecendo, pela barganha, relações de “compromissos, coalizão, competição” ou confusão (Niskanen, 1971).

Agente x Principal

A mesma perspectiva é adotada na abordagem Agente x Principal. Mais uma vez, retoma-se um dos aspectos centrais do Neoinstitucionalismo e da escolha racional — a ideia, já referida, de que o mercado será tanto mais eficiente quanto o Estado for capaz de desenhar instituições que reduzam as incertezas e os custos de transação entre os agentes econômicos. Em toda relação econômica, há um contratante (principal) e um provedor de bens ou serviços (agente). Ao contratar um serviço, o principal desconhece o processo de trabalho envolvido na sua realização e os custos, no tocante a tempo e dinheiro. Ao receber o bem ou o serviço, o principal paga um determinado valor requerido pelo agente e vai embora. Pode ficar satisfeito ou não. Em resumo, o modelo Agente x Principal pretende compreender como o indivíduo, o principal (o empregador, por exemplo) pode projetar um sistema de compensação (um contrato) que motive outro indivíduo (seu agente, no caso, o empregado), a agir em nome de seus interesses (Stiglitz, 1987, p. 966).

Quem contrata um agente, espera que trabalhe em favor de seus interesses, mas sabe que ele age, também, visando a seu próprio proveito. O problema surge quando existem informações imperfeitas, com relação à forma como o agente agiu ou deveria ter agido. De fato, em qualquer relação desse tipo, o agente sempre tem informações que o principal não pode conhecer diretamente e a única coisa que ele pode fazer é premiá-lo ou puni-lo.

Relações em que há assimetria de informação podem ocorrer tanto no plano econômico quanto no plano político. No primeiro caso, como

indicado acima, ela se dá entre fornecedores e consumidores, investidores e empresários, empregadores e empregados. No segundo, podem acontecer entre cidadãos-eleitores e representantes, legisladores e dirigentes eleitos e entre governantes e burocratas. Podem ocorrer ainda relações da mesma natureza entre o governo e os agentes privados, conformando a intervenção do Estado no domínio econômico. Dessa forma, a perspectiva Agente x Principal suscita questões relativas ao funcionamento do mercado, à representação política, à *accountability* e à regulação.

O desafio proposto pela teoria é desenhar instituições que estruturem essas relações, de sorte que favoreça o bom funcionamento da democracia, do Estado e da economia, reduzindo os custos de transação. Para contribuir para a sua superação, Adam Przeworski (1998) construiu um modelo simplificado que considera “apenas três classes dessas relações: (1) entre governos (políticos e burocratas) e agentes econômicos privados; (2) entre políticos eleitos e burocratas nomeados; e (3) entre cidadãos e políticos eleitos” (p. 46).

Entre o governo (principal) e os agentes econômicos privados, há uma relação de regulação. O principal “define a estrutura de incentivos para os agentes privados, exercendo o poder de coerção legitimado pela lei: obriga por lei a prática de algumas ações ou as proíbe, e pode alterar os preços relativos através do sistema fiscal” (Ibidem, p. 47). No caso, o desenho institucional deve buscar um tipo de intervenção que assegure ao governo alguma informação sobre os agentes privados, os instrumentos legais e fiscais para regular e as condições para o estabelecimento de compromissos estáveis; tudo isso é claro, no contexto da boa governança democrática.

Entre políticos e burocratas, estabelece-se uma relação de *accountability*. O governo delega à burocracia uma parte de suas funções de regulação, as tarefas de fiscalização e o poder de polícia, que são exercidos com grande discricção. No desempenho dessas atribuições, os objetivos dos burocratas, nem sempre, coincidem com os dos políticos eleitos nem com os dos cidadãos que os elegeram. Um dos complicadores adicionais, nesse tipo de relação, é que na administração pública há mais dificuldade de avaliar indivíduos, equipes e unidades administrativas e, em contrapartida, estabelecer incentivos. Isso faz com que os controles se fixem sobre o cumprimento de normas, regras e tradições internas. Segundo Przeworski, o desenho institucional deve buscar superar essa limitação através da

formulação de contratos adequados, que criem incentivos por meio de níveis salariais elevados, planos de carreira atraentes e sistemas de monitoramento que permitam o estabelecimento de sanções; de processos seletivos que recrutem agentes de alto desempenho; de fiscalização institucional sobre os agentes; de prestação concorrente através de múltiplos agentes e supervisão cruzada através de múltiplos principais; de competição entre agências públicas e privadas; e de estratégias de descentralização (Ibidem, pp. 55-7).

Por último, o que caracteriza a relação entre cidadãos-eleitores (principais) e políticos eleitos (agentes) é a representação. Nessa situação, o desenho institucional deve criar condições e mecanismos para que os cidadãos possam induzir “os políticos a melhorar seu [...] bem-estar, em vez de perseguir seus próprios interesses mancomunados com a burocracia ou com interesses particulares” (Ibidem, p. 59). Neste caso, a maior dificuldade está relacionada à complexidade da relação, uma vez que são os agentes que fixam as regras a que os principais devem obedecer. Dessa posição privilegiada, os políticos podem encontrar mais estímulos para defender interesses particularistas (individuais, corporativos ou de grupos preferenciais) do que zelar pelo bem-estar de seus eleitores. Coloca-se aí o problema da natureza da representação (mandato livre ou mandato interativo) e das condições de renovação ou impedimento. O desafio, nesse caso, é encontrar formas de responsabilizar os políticos e estabelecer sanções adicionais à não reeleição. Entre as modalidades de controle sugeridas por Przeworski, estão: a individualização da responsabilidade pelo desempenho do governo; a possibilidade de destituir do governo os partidos responsáveis por mau desempenho; o estabelecimento de incentivos para que os políticos queiram ser reeleitos; e a criação de instrumentos institucionais para recompensar e punir os governos pelos resultados que produzem em diferentes domínios (Ibidem, pp. 62-3).

No contexto da reforma do Estado, a discussão sobre as relações agente x principal se aplica à busca de arranjos institucionais para tornar mais efetivos o controle legislativo, a tutela ou supervisão ministerial, a regulação das atividades econômicas e a *accountability*.

New public management

Por pragmatismo, questões de natureza argumentativa ou por mera conveniência política, os adeptos da *New Public Management* (NPM) procuram negar que são tributários da influência direta do Neoinstitucionalismo,

da Escolha Racional e da perspectiva Agente x Principal.⁵ Esse movimento pretende-se nascido de casos de sucesso (*best practices*) de países que empreenderam reformas administrativas nos anos 1980. Seria uma espécie de prática teorizada⁶ (Sfez, 1992), construída pela “teorização” acrítica da experiência, a partir do pensamento dominante. Aparenta ter caráter pragmático, quer dizer, não ter conteúdo ideológico. Os gerencialistas evitam, assim, que seus argumentos possam sofrer as mesmas críticas dirigidas aos neoinstitucionalismos. Também, tentam desvincular-se de qualquer filiação política, podendo seus princípios ser aplicados por conservadores, liberais e progressistas (trabalhistas ou social-democratas). Servem, igualmente, ao neoliberalismo, à terceira via ou à governança progressista, pois propugnam soluções “racionais”, ditadas por critérios eminentemente técnicos (Peixoto, 2000).

É verdade que a NPM tem fortes referências no acervo de conhecimentos mais recentes da teoria administrativa e, em particular, do gerencialismo. Antes de explicitar os pressupostos neoinstitucionalistas e a ascendência gerencialista da *New Public Management*, convém identificar suas matrizes ideológicas e o conteúdo das reformas e práticas que prescreve.

É sobejamente reconhecido que as reformas e práticas identificadas com a NPM foram, inicialmente, propostas e implementadas pelo governo conservador de Margareth Thatcher. Desde os anos 1970, o partido conservador inglês vinha construindo uma plataforma de governo para enfrentar a crise que então se configurava. Para tanto, apoiava-se nas ideias de Friedrich August von Hayek e, subsidiariamente, Milton Friedman,

⁵ Um exemplo claro de negação da herança neoinstitucionalista está presente nos trabalhos de Bresser Pereira, onde, embora a essência do modelo de Administração Gerencial (sua peculiar tradução da *New Public Management*) seja muito identificada com a perspectiva utilitarista, abundam referências críticas a todas essas matrizes conceituais. O contorcionismo de Bresser Pereira ora afirmando postulados da Escolha Racional, ora negando as bases teóricas do Neoliberalismo, é denunciado em Andrews & Kouzmin (1998).

⁶No esforço de desconstrução do que chama de ideologia da decisão, Lucien Sfez (1992, pp. 32-4) identificou três níveis de resistência à formulação de uma crítica (teórica) ou de uma nova teoria — a pré-teoria, a prática e a prática teorizada. A pré-teoria se reporta a esquemas de pensar já estabelecidos, a representações do mundo e de seus objetos construídas a partir da “sabedoria” de muitas gerações. A prática oferece à reflexão os dados da experiência imediata que mostram “como as coisas realmente funcionam”, atualizando as representações propostas pela pré-teoria. A prática teorizada se refere a uma tentativa particular de superação de um *obstáculo epistemológico* (Bachelard, 1996) ao progresso científico que ameaça de ruptura todo um sistema de conhecimentos. O pensamento dominante “teoriza” acriticamente a prática vigente, deslocando a questão embaraçosa, ou mesmo, evitando-a. São exemplos de prática teorizada, as tipologias que classificam as situações “existentes”, as análises minuciosas de aspectos menores da realidade, os planos que propõem “soluções óbvias para problemas evidentes” (Brito, 1978) e parte significativa da produção intelectual tecnocrática.

economistas fundadores da perspectiva neoliberal que, na Inglaterra, eram veiculadas primeiro por meio do Institute of Economics Affairs, criado em 1955, e, mais tarde, do Centre for Policy Studies e do Adam Smith Institute. Esses institutos funcionavam como um *think tanks* do Partido Conservador e, a partir dos anos 1960, centraram seu trabalho na crítica ao modelo de intervenção social-democrata e na formulação de um programa baseado nas premissas do livre-mercado e do neoliberalismo. Esse programa desdobrou-se em políticas setoriais que, em muitos casos, acabaram sendo implementadas no primeiro governo de Margareth Thatcher (1979-1987). De início, foram tomadas medidas de caráter liberalizante e cunho monetarista, mas logo vieram os *Next Steps*, contemplando “medidas organizativas e administrativas” que deram as seguintes características à nova administração pública:

- descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios;
- privatização das estatais;
- terceirização dos serviços públicos;
- regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado;
- uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado” (Paula, 2005, p. 47).

Programas semelhantes foram implantados, a partir de 1984, em países da órbita de influência do antigo Império Britânico, como a Austrália, a Nova Zelândia e, em menor medida, o Canadá. Note-se que, nos dois primeiros casos, esses países iniciaram suas reformas sob governos trabalhistas, mudanças que foram aprofundadas mais tarde pelos governos conservadores que os sucederam. Os projetos de reforma seguem um ciclo próximo ao inglês, passando por medidas de caráter liberalizante, busca de aumento da eficiência, reforma patrimonial, melhoria da qualidade dos serviços públicos, aumento da transparência e da *accountability* (Ibidem, pp. 48-51 e Abrucio, 1998).

A Inglaterra sofreu uma alternância, em sentido contrário, passando da mão dos conservadores para a dos trabalhistas em 1997. O governo de Tony Blair persistiu com a mesma política de gestão pública adotada pelos conservadores, combinando economia de livre-mercado, regulação estatal e terceirização de serviços sociais. Para sustentar ideológica e conceitual-

mente, a deriva neoliberal do trabalhismo, Blair foi buscar na terceira via os argumentos de que precisava para eleger o mercado como força progressista. Anthony Giddens (1999) é o principal teórico do liberalismo social. Crítico do socialismo como forma de administração econômica e organização social e política e da própria social-democracia pelo seu caráter paternalista, ele defende o livre-mercado, o individualismo e a globalização. Seu argumento, como o dos liberais, coloca a liberdade no centro da sua construção teórica. Proclama os valores da igualdade, da liberdade com autonomia, dos direitos com responsabilidade e da autoridade apoiada na democracia. Isso implica a adoção de políticas que promovam a igualdade de oportunidades, a focalização da assistência social, da promoção das capacidades individuais e da emancipação dos sujeitos, da valorização da autonomia e do estímulo à participação.

Os Estados Unidos têm uma tradição liberal mais consolidada, sem que o partido democrata nunca tenha chegado a se afirmar como uma força política progressista à semelhança de trabalhistas e social-democratas europeus. O liberalismo é mais do que uma ideologia dominante; é um modo de vida, o *american way of life*. A própria palavra *liberal* não designa o sistema ou o indivíduo que adota e proclama o primado da livre-iniciativa e as virtudes do automatismo do mercado — tem para os americanos o sentido de progressista. Ainda assim, o neoliberalismo teve em Milton Friedman o seu principal ideólogo, que inspirou o trabalho de vários *think tanks* já existentes, como Hoover Institution, o American Interprice Institute e o Heritage Foundation.

Nesse contexto, a eleição de Ronald Reagan, em 1980, parecia, apenas, mais uma etapa no processo de alternância no poder dos dois maiores partidos americanos. Não havia grandes reformas a realizar no sentido da liberalização de mercados e da privatização de empresas estatais. Os Estados Unidos, ainda, são a economia mais aberta do mundo. O setor produtivo estatal, quando existente, está, em grande parte, nas mãos dos governos estaduais. As reformas orientadas no sentido da desestatização consistiam nas tentativas de eliminação de subsídios, nos cortes em gastos e investimentos sociais e, sobretudo, na desregulamentação da economia, eliminando normas e regulamentos que inibiam a competição e protegiam mercados específicos. Embora o monetarismo tenha se erigido como dogma da política econômica, o governo tinha um programa de investimentos militares que gerou déficits crescentes e aumentou significativamente a dívida

interna. A grande frente de batalha do governo americano deu-se no plano ideológico, onde alcançou vitórias sucessivas, conseguindo utilizar sua influência para impor o ideário liberal e o programa de reformas, nele inspirado, a todos os organismos internacionais em que têm assento.

Por outro lado, a administração pública americana parecia ser mais permeável à adoção de métodos de gestão das empresas privadas. Em muitos estados e municípios, surgiram centenas de experiências de flexibilização e inovação em gestão pública que configuravam a incorporação ao governo da ideologia do gerencialismo (*management*). Algumas dessas iniciativas foram relatadas, analisadas e sistematizadas por David Osborne & Ted Gaebler (1997) em *Reinventando o governo*, livro que, imediatamente, se tornou um *best-seller*. A reinvenção do governo compreendia a adoção de uma série de princípios capazes de torná-lo catalisador, pertencente à comunidade, responsável, competitivo, orientado por missões, avaliado por resultados, voltado para as necessidades dos clientes, empreendedor, preventivo, descentralizado e orientado para o mercado. Todos esses princípios identificam-se com o programa da NPM, que buscava fazer o governo funcionar melhor, custar menos e obter resultados.

Foi, no governo democrata de Bill Clinton, que essas ideias foram incorporadas ao cotidiano da administração pública. Ao assumir, Clinton entregou ao vice-presidente Al Gore a tarefa de coordenar um programa de reformas, com a adoção de novas práticas gerenciais que ficou conhecido como *National Performances Review*. Esse programa adotou uma série de medidas destinadas a dar flexibilidade e autonomia às agências, sobretudo em matéria orçamentária e financeira, estabelecendo em troca mecanismos de planificação, contratualização, avaliação e responsabilização (<http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare>).

A NPM também foi tributário de todas as inovações introduzidas no campo da gestão empresarial, a partir da reestruturação produtiva caracterizada pelo pós-fordismo. Alterações no planejamento da produção, com a adoção do *just in time* e da cadeia de suprimentos (*supply chain management*), e, nas técnicas gerenciais, com o uso de métodos "japoneses" e das estratégias de *down sizing* e reengenharia de *bench marking*, a ênfase na qualidade e os novos modelos de financiamento, aumentando a eficiência do setor privado, também influenciaram a NPM.

Dado o contexto político-ideológico do qual emerge, em que consiste a *New Public Management*? Pelo que foi dito até agora, a NPM pode

aparecer, ao mesmo tempo, como um movimento de renovação da administração pública, de caráter pragmático, como uma ideologia a serviço do mercado e da livre-iniciativa ou como uma filosofia administrativa. Discernir sobre essas diferenças é um exercício complicado e nem sempre exitoso, porque a própria Administração Pública apresenta-se aos estudiosos não só como teoria, como técnica e como prática, mas também como a forma simbólica de uma ideologia racionalizadora que, muitas vezes, em nome da eficiência, faz valer prática por técnica, técnica por teoria e teoria por ideologia. Ou vice-versa. Por outro lado, se as teorias (administrativas) são subjacentes às práticas, essas práticas engendram realidades sociais novas que cabe às teorias explicar (Lustosa da Costa, 2004).

Embora desenvolva uma extensa análise da literatura sobre a NPM, tomando como um argumento administrativo, apoiado em ensinamentos doutrinários sobre o desenho organizacional do governo e em valores administrativos, e como uma filosofia administrativa aceita, Barzelay (2001) lembra que, na origem, trata-se de um “dispositivo conceitual inventado com o propósito de estruturar a discussão acadêmica sobre as mudanças contemporâneas na organização e no gerenciamento do ramo executivo do governo” (p. 2). Reúne, assim, “uma coleção de ideias, crenças e valores emprestados de diferentes escolas do pensamento e de diferentes correntes administrativas, das quais a mais fundamental é a administração em si mesmo” (Hernandez, 1999, p. 11).

Essas ideias e crenças a respeito do Estado, do governo e da administração pública se orientam pela primazia dos valores da livre-iniciativa e do mercado na produção, circulação e distribuição da riqueza, com todas as consequências práticas, teóricas e ideológicas dessa opção. Mais uma vez, o pressuposto da racionalidade econômica define as expectativas de comportamento de todos os agentes públicos e privados, individuais e coletivos. Dessa perspectiva, o espaço de intervenção do Estado se reduz, concentrando-se em funções regulatórias. As políticas sociais de caráter compensatório são focalizadas e têm sua execução delegada a terceiros:

- os cidadãos passam a ser percebidos e tratados como clientes;
- os bens e serviços públicos são avaliados por critérios de mercado;
- os organismos públicos passam a adotar métodos empresariais de gestão (*management*);
- a aferição de custos torna-se regular e cotidiana e a eficiência converte-se num valor normativo prioritário;

- os empregados públicos são avaliados por critérios de desempenho próximos aos utilizados pelas empresas privadas.

Em decorrência dessas características, o programa da NPM contempla medidas que podem ser agrupadas em dois grandes blocos — as reformas estruturais e as novas práticas gerenciais. São quase sempre intervenções destinadas a:

- diminuir o tamanho do Estado (*down sizing*), e também do efetivo de pessoal;

- privatização de empresas e atividades;
- descentralização de atividades para os governos subnacionais;
- terceirização de serviços públicos (*out sourcing*);
- regulação de atividades conduzidas pelo setor privado;
- transferência de atividades sociais para o terceiro setor (*devolution*);
- desconcentração de atividades do governo central;
- separação das atividades de formulação e implementação de políticas públicas;

- estabelecimento de mecanismos de aferição de custos e avaliação de resultados;

- autonomização de serviços e responsabilização de dirigentes;
- flexibilização da gestão orçamentária e financeira de agências públicas;

- adoção de formas de contratualização de resultados;
- abolição da estabilidade dos funcionários e flexibilização das relações de trabalho no serviço público.⁷

O suposto pragmatismo das reformas permitiu que fossem apresentadas como uma mudança sem fundo ideológico, decorrente da necessidade de rever o papel do Estado e suas formas de interagir com a sociedade, como parte de um esforço comum, em âmbito mundial, para construir um Estado mais capacitado a responder, com tempestividade e eficácia, aos reclames do mercado e da cidadania.

A experiência internacional permite verificar que, ao longo dos anos 1980 e 1990, houve a passagem de uma visão reformista, pautada no gerencialismo puro para outra que, sem abandonar os pressupostos gerencialistas, no que respeita a busca da eficiência e do equilíbrio fiscal,

⁷ Todas essas estratégias de reforma e políticas de gestão fazem parte do repertório de medidas adotadas nas experiências da Inglaterra, da Austrália, da Nova Zelândia, do Canadá e dos Estados Unidos e muitas delas estão explicitamente indicadas em documentos OCDE.

procura conciliar aspectos micro e macroeconômicos com as crenças e valores republicanos de equidade e *accountability* (Abrucio, op. cit., p. 181).

A partir dessa breve descrição, não é necessário muito esforço para identificar a filiação da NPM ao Neoinstitucionalismo em geral, à TER, à perspectiva do Agente *x* Principal e ao Gerencialismo Empresarial. Estão presentes os pressupostos do individualismo metodológico, da racionalidade econômica (ainda que limitada) e do autointeresse. O comportamento dos cidadãos é equivalente aos dos consumidores. As organizações públicas funcionam como firmas competindo por recursos e clientes. O mercado é mais eficiente na alocação de bens, serviços e recursos. Além disso, é recorrente o uso da literatura neoinstitucionalista para apoiar os argumentos dos estudiosos da NPM. Finalmente, o repertório de medidas propugnadas por neoinstitucionalistas e gerencialistas é praticamente o mesmo.

Assim, as críticas que podem ser dirigidas a uma dessas perspectivas teóricas aplicam-se a todas às demais e estão distribuídas na literatura que as apoiam. Elas podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- a visão da natureza humana é essencialmente hobbesiana, pois se baseia no cálculo utilitário das consequências e no individualismo possessivo, sem lugar para as dimensões altruístas, lúdicas e simbólicas da existência, que ensejam atos gratuitos que se repetem cotidianamente no mundo real;
- o pressuposto da racionalidade econômica é questionado pelos próprios economistas, em função de aspectos cognitivos e de insuficiência de informação; ademais a racionalidade tem outras dimensões além da instrumental;
- a perspectiva microeconômica desnaturaliza a essência do político, na medida em que reduz as estratégias dos atores individuais e coletivos (que desconhecem a existência) e a concertação de soluções a jogos competitivos;
- os neoinstitucionalismos, muitas vezes, ignoram que o mercado é uma abstração. Sua realidade observável é o espaço institucional que balizam as relações de trocas entre agentes econômicos. A livre-iniciativa e o livre-comércio são invenções relativamente recentes criadas para substituir instituições que regulavam essas transações (Polanyi, 1980);
- essas perspectivas, também, desconsideram as diferenças essenciais entre os domínios público e privado, sobretudo na tradição do direito romano e napoleônico (Bobbio; 2000);

- embora recentemente, o Neoinstitucionalismo tenha passado a considerar o contexto sociocultural em que operam as instituições, seu arcabouço teórico é negligente com a dinâmica dos processos de interação entre instituições, práticas e representações que está na base de todas as mudanças sociais importantes;

- conforme já assinalado, todos os *a priori* do Neoinstitucionalismo, não obstante o alegado racionalismo científico que os sustentam, têm forte conteúdo axiológico que coincide com opções ideológicas claramente identificadas. O sentido do liberalismo que lhes é intrínseco, em economia e política, é muito mais do que uma doutrina do século XVIII. Consiste numa opção política sobre conceitos de liberdade, extensão de direitos de cidadania, formas de extrair e alocar recursos da sociedade, mecanismos de cooperação e fundamentos de solidariedade.

New Public Management, Reforma gerencial e equidade

Assim, pensar a Sociedade apenas como um agregado de indivíduos pagadores de impostos, preocupados em reduzir o montante de suas taxações e em obter o máximo de produtividade dos recursos despendidos, mostra uma percepção demasiado estreita e que termina por conduzir a um paradoxo: a redução drástica dos gastos obriga o maior controle da atividade dos gestores públicos, reduzindo sua margem de liberdade para introduzir mudanças significativas no modo de administrar as agências públicas, além de comprometer a qualidade dos resultados na prestação de serviços, devido ao corte de investimentos e à desmotivação causada por demissões e eliminação de benefícios e vantagens. Afinal, como obter melhores resultados sem investir em capacitação, em remunerações mais compatíveis com o mercado, em tecnologia da informação e na criação de mecanismos de aferição de resultados, todos esses gastos de retorno pouco tangíveis em curto prazo?

Se a principal justificativa, para as reformas, é a melhoria na prestação dos serviços, importa não somente diminuir custos como também redesenhar e aperfeiçoar processos de trabalho, motivar e qualificar os funcionários e controlar os resultados quanto a efetiva qualidade dos serviços postos à disposição dos usuários. Destaca-se, assim, outra dimensão, na qual a avaliação das agências públicas passa a depender das preferências dos usuários e da qualidade por eles percebida nos serviços que lhes são oferecidos. O perigo, aqui reside, em cair na tentação de perceber a Sociedade

como formada apenas de consumidores, interessados em maximizar sua satisfação pessoal, perdendo-se de vista a equidade.

Imagine-se que, em função das preferências dos consumidores, as agências públicas que, no início de um determinado período de avaliação, foram mais bem aquinhoadas em recursos obtenham, ao final do período, como prêmio pela qualidade atribuída pelos usuários, mais recursos e seus servidores sejam mais bem remunerados em função da produtividade. De outro lado, as agências que partiram com recursos menos vantajosos e, por isso, obtiveram avaliações inferiores perdem recursos e têm seus funcionários penalizados. O efeito é a formação de círculos viciosos de melhoria contínua para as agências bem-avaliadas e de piora permanente para as mal-avaliadas. O risco é o de uma deterioração generalizada dos serviços públicos, seja pelo agravamento das mazelas de agências mal-avaliadas, seja pela pressão do excesso de demanda sobre as melhor avaliadas.

Pode-se considerar, também, que a interferência de grupos de interesse em uma sociedade marcada por assimetrias sociais mais profundas produz incentivos, para que mais recursos sejam alocados em serviços destinados aos consumidores de maior poder aquisitivo, em detrimento dos mais pobres, o que acabaria por acentuar as desigualdades de oportunidade.

A característica mais perniciosa, no entanto, tanto do gerencialismo puro como do gerencialismo consumerista é a predominância de uma visão atomística da sociedade, na qual, de um lado, estão os ofertantes de serviços e bens, guiados por pesquisas e cálculos financeiros e, de outro lado, consumidores passivos, cuja opinião manifesta-se apenas através de *surveys* ou da demanda solvável.

A questão-chave é que a relação entre Estado e Sociedade, nos países democráticos e, em particular, nos marcados pelo estigma da desigualdade social, não pode ser fixada apenas em termos mercadológicos, pois envolvem fatores bem mais complexos, que são a equidade e o direito de participação ativa nas decisões sobre a alocação de recursos.

Sem equidade e sem participação não é viável a cidadania e, conseqüentemente, não é possível estabelecer parâmetros adequados de eficiência e de efetividade, consensualmente, aceitos pelos diferentes grupos sociais. A pretensão de realizar um governo melhor rui à medida que se ampliasse a crise de governança.

A conclusão é de que não pode haver autêntica reforma do Estado e da Administração Pública sem a afirmação da cidadania resultante de uma

maior proximidade entre a Sociedade e o Estado, facilitando a definição de diretrizes, de objetivos e metas, bem como o controle social das políticas e da prestação de serviços. Essa proximidade requer, por sua vez, a transferência de responsabilidades para o nível local das decisões e ações, mediante um radical processo de descentralização político-administrativa.

Por outro lado, a aplicação das ideias e propostas da NPM revelou uma série de inconsistências e disfunções que ainda estão por ser, totalmente, avaliadas. Erros iniciais de estratégia, que implicaram a condução das mudanças, a partir de uma perspectiva *top-down*, alienando os funcionários públicos e outros atores políticos do processo, e uma preferência por modelos derivados das empresas privadas, relegando os cidadãos à condição de meros clientes ou consumidores de serviços públicos, acabaram por suscitar graves objeções e resistências, tanto no interior da Administração, quanto entre os *scholars* e porta-vozes dos grupos de interesse.

Apesar das críticas, a vitória ideológica do neoliberalismo, a pressão de organismos internacionais e a própria crise fiscal que atingiu muitos Estados possibilitaram sua continuidade, apesar das eventuais mudanças ocorridas na cúpula dirigente dos governos. Exemplos marcantes: a substituição dos conservadores pelos trabalhistas, na Grã-Bretanha e, no próprio caso brasileiro, a vitória do Partido dos Trabalhadores, nas eleições presidenciais de 2002, não interromperam os esforços reformistas iniciados por seus predecessores mais comprometidos com o ideário neoliberal.

Não obstante todas as críticas de caráter geral, como as expostas acima, e todas as fragilidades de sua aplicação a contextos específicos, o Neoinstitucionalismo e a *New Public Management* firmaram-se como as bases teóricas da reforma gerencialista, também no Brasil.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pósburocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: Luiz Carlos BRESSER PEREIRA & Peter SPINK. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, pp. 173-199, 1988.
- ANDREWS, Cristina W. & Alexander KOUZMIN. "Dando nome à rosa": o discurso da Nova Administração Pública no contexto brasileiro. In: Seminário Internacional *Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização*, São Paulo, 1998.
- BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

- BARZELAY, Michael. La nueva gerencia pública: un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 19, 2001.
- BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado*. Barueri: Manole, 2003.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 2 vols., 1995.
- . *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos & Peter SPINK (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BRITO, José Wagner Costa. *Algumas dúvidas quanto à utilidade do nosso planejamento*. Fortaleza: Iplance, 1978.
- CAIDEN, Gerald E. Administrative reform: proceed with caution. *International Journal of Public Administration*, vol. 22, n.º 6, pp. 815-32, 1999.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que eu vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- DAHL, Robert. *Poliarquia; participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- FEREJOHN, John & Pasquale PASQUINO. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Rev. bras. Ciências Sociais [on-line]*, vol. 16, n.º 45, pp. 5-24, 2001 [cited 18-11-2006], pp. 5-24. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100001&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-6909. doi: 10.1590/S0102-69092001000100001.
- FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.
- GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglas North. *Revista de Economia Política*, vol. 23, n.º 2, pp. 89-104, 2003.
- GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- HALL, Peter & Rosemary TAYLOR. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n.º 58, pp. 193-203, 2003.
- HERNANDEZ, José Gpe. Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la "Nueva Economía Política", la "Nueva Gerencia Pública" y la "Nueva Política Social", Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, 1-9-1999, in <http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare/appendixf.html>, acessado em 27-10-2006.
- HIRSCHMAN, Albert. *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- HOFF, Karla & Joseph E. STIGLITZ. *Modern Economic Theory and development*, Washington, World Bank, 2001.

- KATO, Junko. Institutions and rationality in politics: Three varieties of neo-institutionalists. *British Journal of Political Science*, vol. 26, n.º 4, pp. 553-82, 1996.
- KAUFMAN, Robert. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*, vol. 49, n.º 1, pp. 43-69, 1998.
- KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Luís Carlos BRESSER PEREIRA & Peter SPINK (orgs.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, pp. 75-121, 1998.
- LIPIETZ, Alan. *Audácia: uma alternativa para o século XXI*. São Paulo: Nobel, 1991.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Inovação em Administração Pública: pesquisa, ensino e ação. In: *Governança & Desenvolvimento — Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad)*, vol. 1, n.º 1, abril, 2004.
- MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.
- MOZZICAFREDDO, Juan. Cidadania e administração em Portugal. In: Juan MOZZICAFREDDO & João Salis GOMES (orgs.). *Administração e política*. Oeiras: Celta, 2001.
- NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (NPR) <<http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoware/appendixf.html>>. Acessado em 27-10-2006.
- NISKANEN, William A. *Bureaucracy and representative government*. Nova York: Aldine, 1971.
- NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLSON, Mancour. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.
- ORMOND, Derry & Eike LOFFLER. A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, n.º 2, 1999.
- OSBORNE, David & Ted GAEBLER. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH, 1997.
- PARDO, José Casas. Estudio introductorio: lecturas sobre la Teoría de la Elección pública. In: James M. BUCHANAN; Robert E. MCCORMICK & Robert D. TOLISON. *El análisis económico de lo político*. Madri: Instituto de Estudios Económicos, pp. 17-104, 1984.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- PEIXOTO, João Paulo M. Ideologia, pragmatismo e reforma do Estado. In: João Paulo M. PEIXOTO. *Reforma e modernização do Estado*. Sobral, UVA, pp. 71-108, 2000.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: Luís Carlos BRESSER PEREIRA & Peter SPINK. *Reforma*

do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Paris: Payot, 1965.

STIGLITZ, Joseph E. Principal and agent. In: John EATWELL; Murray MILGATE & Peter NEWMAN (orgs.). *The new palgrave: a dictionary of economics*. Londres: The Macmillan Press Limited, pp. 966-71, 1987.

— . Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 12, 1998.

Resumo

O trabalho pretende oferecer uma contribuição à crítica ao paradigma gerencialista, a partir da análise de suas bases teóricas e conceituais. Parte do pressuposto de que a emergência da crise financeira global, revelando a fragilidade dos estados nacionais, e o distanciamento temporal das reformas dos anos oitenta e noventa, oferece a oportunidade para se fazer essa crítica e revelar as bases ideológicas, matrizes teóricas, o quadro conceitual e os desdobramentos práticos da reforma gerencial. A análise contempla a discussão do argumento liberal, os neo-institucionalismos (e a nova economia institucional), a teoria da escolha racional, a teoria da agência e a *New Public Management*, que merece e recebe um estudo mais detalhado. A crítica ao paradigma gerencialista evoca questões relativas à natureza humana, à racionalidade dos indivíduos (agentes econômicos e atores políticos), à lógica do mercado, às relações entre as esferas pública e privada, à desnaturação da política, à equidade, à justiça e à democracia. Não obstante todas as críticas de caráter geral que têm sido feitas e todas as fragilidades de sua aplicação a contextos específicos, o Neo-institucionalismo e a *New Public Management* firmaram-se como as bases teóricas da reforma gerencialista e continuam a influenciar mudanças institucionais no Brasil.

Palavras-chave: Reforma do Estado e democracia, neoliberalismo, reforma gerencial, nova gestão pública, neo-institucionalismo.

Abstract

The work intends to provide a contribution to the managerial paradigm's criticism based on the analysis of its theoretical and conceptual basis. It assumes that the emergence of global financial crisis, revealing the fragility of national states, and the temporal gap from the reforms of the eighties and nineties, offers the opportunity to make this critique and reveal the ideological, theoretical matrices, the conceptual framework and the practical ramifications of management reform. The analysis includes a discussion of the liberal reasoning, the neo-institutionalism (and the new institutional economics), the rational choice theory, the theory of agency and the New Public Management, which deserves and receives a more detailed study. The criticism of managerialist paradigm evokes issues related to the human nature, the rationality of individuals (economic agents and political actors), the logic of market relations, the relations between the public and private spheres, the denaturation of politics, equity, justice and democracy. Despite all the criticism of a general nature that have been made and all the weaknesses of their application to specific contexts, the Neo-institutionalism and New Public Management has emerged as the theoretical basis of managerial reform and continue to influence the institutional changes in Brazil.

Key-words: State reform and democracy, neoliberalism, management reform, new public management, neo-institutionalism.

O DESAFIO DE MUDANÇA DO MODELO PARADIGMÁTICO DE ESTRUTURAÇÃO DE GOVERNO: TRÊS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM FOCO

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS¹

TAKEYOSHI IMASATO²

OCTAVIO PENNA PIERANTI³

NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990, diversas reformas do aparelho de Estado foram promovidas em todo o mundo, impulsionadas, especialmente, pelo fenômeno da globalização (Diniz, 2001). Essas reformas partiam, geralmente, de um diagnóstico genérico: a baixa eficácia/eficiência da Administração Pública. Essa suposta ineficiência refletia-se em campos diversos, como formulação e execução de políticas públicas; relacionamento com a sociedade; implementação de mecanismos de transparência das tomadas de decisão; economia dos gastos públicos; e qualidade dos serviços prestados.

O New Public Management (NPM) surge das propostas desenvolvidas por alguns acadêmicos e agências internacionais de fomento com o intuito de contornar os problemas administrativos no âmbito público. Em essência, teóricos do NPM lançaram mão de uma receita-padrão: era fundamental a adoção, na Administração Pública, de mecanismos construídos e utilizados na Administração de Empresas, pretensamente mais eficaz/eficiente que sua congênera. A justificativa para tal comportamento, segundo

¹ Professor-titular e coordenador do Programa de Estudos de Administração Pública (Abras) na Ebape/FGV. Professor-adjunto na FAF/Uerj. Doutor em Administração (Eaes/FGV). E-mail: <paulo.martins@fgv.br>.

² Doutorando em Administração na Ebape/FGV e mestre em Administração pela UFRGS. Pesquisador do Programa de Estudos de Administração Pública (Abras) e do Grupo de Estudos em Estratégia e Marketing (Geem). E-mail: <takeyoshi.imasato@fgv.br>.

³ Doutorando em Administração na Ebape/FGV e mestre em Administração Pública (Ebape/FGV). Pesquisador do Programa de Estudos de Administração Pública (Abras) e do Laboratório de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Educação Cidadão (Lecotec). E-mail: <octavio.pieranti@fgv.br>.

aqueles teóricos, estaria numa visão da burocracia estatal como inoperante, rígida, incapaz de enfrentar os desafios do seu tempo, antidemocrática, insulada e voltada apenas para sua própria sobrevivência (Lynn Jr., 2001; Lustosa da Costa, 2006).

Apesar de críticas a essa abordagem, as ponderações feitas pelos teóricos do NPM influenciaram administradores públicos de diversos países; principalmente, os anglo-saxões e, posteriormente, os latino-americanos. No Brasil, tais constatações serviram de base para a reforma do aparelho de Estado empreendida durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa reforma propunha-se a uma ruptura completa com o legado da Era Vargas, seu modelo de desenvolvimento autárquico e seu Estado intervencionista.

Vale notar que todos os discursos referentes a reformas administrativas, no Brasil e congêneres, ao longo dos tempos, como lembra Wahrlich (1974), voltaram-se à eficiência, ainda que essa tenha servido de mote para o emprego de práticas distintas e, por vezes, opostas. Assim, centralização e descentralização de recursos e processos, por exemplo, foram justificadas tomando por base a eficiência, o que demonstra o caráter ambíguo e, por vezes, vazio deste conceito — se ele pode ser usado para justificar tudo, perde seu sentido.

A realidade de uma sociedade global, em um mundo marcado pela desigualdade, no entanto, ao mesmo tempo que impõe a necessidade de maior efetividade, eficácia e eficiência nas ações de governo, demanda uma reflexão mais ampla sobre outras dimensões do espaço organizacional público, dentre as quais a dimensão estrutural e sua forma clássica de apresentação no Poder Executivo: o modelo de estruturação linear-funcional.

Para Guerreiro Ramos (1983), três ordens de elementos compõem a realidade das organizações, se analisada sob o enfoque administrativo: são os elementos *aestruturais*, *estruturais* e *estruturantes*. Os elementos *aestruturais* são aqueles componentes instáveis, móveis e em contínua variação. Eles se caracterizam pela imprevisibilidade, ineditismos, irregularidades e desafios que, por isso, suscitam e impõem uma ininterrupta interferência de um fator estruturante. Entre os elementos *aestruturais*, incluem-se: a) elementos físicos materiais, como, por exemplo, instalações, maquinário, equipamentos, matérias-primas, etc.; b) a força de trabalho, formada pelo conjunto de indivíduos, mas considerados pelos seus aspectos fisiológicos

e biológicos; e c) as atitudes individuais e coletivas, que são as condutas que fornecem sentido e orientam os aspectos materiais e não materiais do mundo social.

Os elementos *estruturais* ou *configurativos* são os que dão forma aos elementos estruturais. Eles aglutinam e combinam os elementos estruturais para possibilitar a formação de sistemas coerentes. Esses elementos podem ser internos ou externos à situação administrativa. Os elementos configurativos internos são compostos, essencialmente, pela estrutura organizacional propriamente dita. São as linhas de autoridade, as competências, hierarquias funcionais que, no interior da unidade administrativa, procuram ajustar as estruturas formais e as aspirações dos indivíduos. Os elementos configurativos externos são outras organizações, externas à organização em foco, que exercem influência em algum grau na administração.

Já os elementos *estruturantes* são compostos, essencialmente, pelas decisões. O caráter móvel e dinâmico das organizações torna insustentável uma visão estanque e monolítica da estrutura. As decisões constituem-se no elemento dinâmico que articula os elementos estruturais e estruturantes de forma que elas, entre si e umas com as outras, assegurem a forma da organização. As organizações não têm propriamente uma estrutura, estabelecida de uma vez por todas, encontrando-se em permanente processo de estruturação. Dessa forma, “verifica-se permanente e simultâneo processo de desestruturação, estruturação e reestruturação e é a decisão funcionalmente racional que possibilita a estabilidade da organização e seu funcionamento minimamente ordenado, segundo expectativas” (Guerreiro Ramos, 1983, p. 12).

Neste ensaio, analisamos as propostas de reforma administrativa, com foco nos elementos estruturais (configurativos) internos, das unidades federativas brasileiras que se propuseram à quebra do paradigma linear funcional de estruturação dos governos.

Estruturas piramidais e estruturas matriciais de governo

Em novembro de 1998, dias depois da eleição de novos dirigentes públicos brasileiros, Martins (1998) propôs a matricialização da estrutura de organização dos governos como forma de combate à histórica falta de sincronia dos atos públicos; à baixa eficiência/eficácia do modelo hierárquico-funcional (burocrático) tradicional e com vistas a uma maior sinergia nas ações dirigidas à superação dos problemas sociais nacionais. O autor

sugere a quebra do paradigma de estruturação piramidal-funcional que, desde os primórdios, vem orientando o desenho das organizações governamentais.

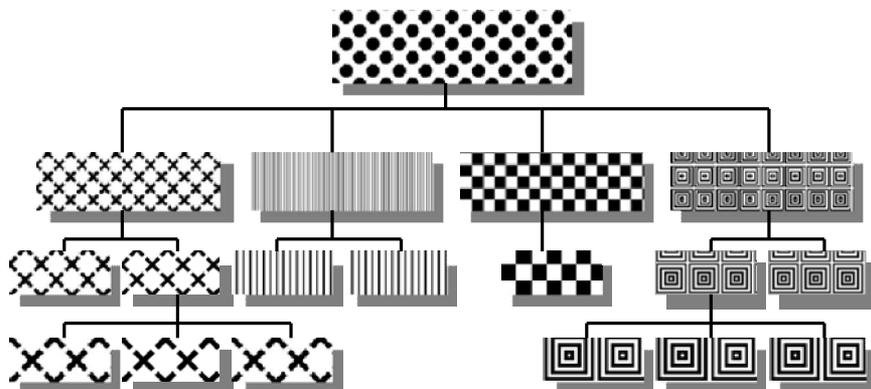
Entre os estudiosos da Análise Organizacional, é consensual que o modelo piramidal-departamental (burocrático) de divisão do trabalho, ao consagrar a competência do especialista como critério básico de organização do espaço de poder nas organizações, favorece a ineficiência, ineficácia e a não efetividade das ações administrativas (Martins, 1998, p. 9).

Decorridos mais de oito anos da publicação daquele trabalho, os atuais governantes veem-se, igualmente, desafiados à revisão do desenho de suas estruturas administrativas. Para Martins & Dantas (2005, p. 4), “o governo matricial é um modelo de gestão governamental/governança voltado para resultados que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos de relação (nós) entre programas e organizações (ou unidades organizacionais) necessárias a sua implementação”. Ainda de acordo com esses autores,

O Governo Matricial representa um modelo inovador de gestão matricial de resultados que pode ser implantado tanto na perspectiva governamental em geral, quanto no âmbito de determinadas organizações. O Governo Matricial é, nesse sentido, uma concepção de estrutura governamental em rede, voltada à integração entre áreas e resultados (Martins & Dantas, 2005, p. 4).

É amplamente reconhecido que as estruturas burocráticas (hierárquico-funcionais), como apresentado na Figura 1, ao fragmentarem as ações das políticas públicas entre seus implementadores (as secretarias de governo, em geral departamentalizadas funcionalmente), estimulam as disputas políticas pelo poder, por *status* e por maior visibilidade, frequentemente travada entre os diferentes “departamentos” da pirâmide organizacional, dificultando, assim, a coordenação e integração das atividades em curso, bem como comprometendo os requisitos de qualidade e o cumprimento dos cronogramas e orçamentos dos projetos. Na figura abaixo, as hachuras dos entegramas aludem à homogeneidade das tarefas realizadas pelos atores da mesma especialidade.

Figura 1. Estrutura de organização burocrática ou hierárquico-funcional

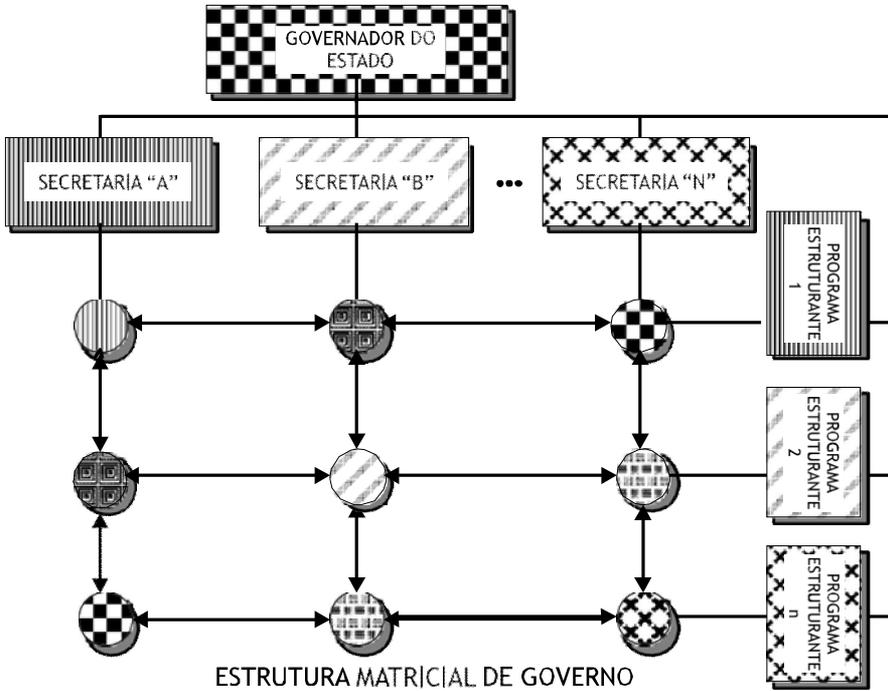


A constatação das limitações desse modelo de organização é há muito conhecida. Apesar disso, como Abrucio (2005) constatou, em pesquisa com governos estaduais brasileiros, esse é o modo de estruturação, majoritariamente, adotado pelos Estados, acarretando justamente os problemas de coordenação e integração das ações inerentes a essa forma de organização.

Provavelmente, os construtores das “maravilhas” do Mundo Antigo e de tantas outras obras desafiadoras que atravessam os séculos utilizaram o modelo de gestão por projetos e suas estruturas matriciais (Figura 2, da página seguinte) — ainda que sobre estes, à época, não houvesse uma teoria. Assim denominadas, contemporaneamente, por apresentarem duas dimensões de manifestação do poder, as estruturas matriciais violam o princípio fayolista da unidade de comando e se estruturam em dois canais por onde flui a autoridade: um de caráter técnico — em geral denominado de cadeia de autoridade do especialista —, outro de cunho operacional — por onde se manifesta a autoridade do responsável pela execução do programa.

Enquanto o primeiro desses canais representa a subordinação administrativa da equipe técnica de uma determinada especialidade à chefia do seu grupo de especialistas (autoridade funcional), o segundo é a via por onde se manifesta a autoridade do gestor dos programas/projetos em execução. Dessa forma, enquanto a primeira dimensão de comando busca a garantia da qualidade técnica na execução do projeto, a segunda vela pelo cumprimento de seus prazos contratuais; do orçamento aprovado; e pela boa imagem da governança junto aos clientes-usuários dos serviços.

Figura 2. Estrutura matricial de organização



Conceitualmente, operando o cruzamento de duas formas de manifestação de poder em uma mesma estrutura de organização, as matrizes são, frequentemente, criticadas por potencializarem a deflagração de conflitos entre os seus atores. Daí que a adoção desse modelo de organização cobra de seus gestores um amplo programa de desenvolvimento dos quadros gerenciais e técnicos que o operarão, com ênfase no que concerne à singular dinâmica desse modelo de flexibilização organizacional.

Além disso, é inquestionável que essa forma de estruturação das organizações facilita a administração por objetivos, aumentando a eficiência e a eficácia das ações de resposta às demandas sociais. Não foi outra a razão que fez desse modelo de organização o paradigma de gestão adotado pelas agências governamentais encarregadas dos desafiadores programas de pesquisa e exploração do espaço sideral, e seus congêneres militares, das duas mais importantes potências do século XX. É, até certo ponto, surpreendente que governos e empresas com propostas ousadas e desafiadoras, neste mundo de vertiginosas mudanças sob o impacto da revolução

científico-técnica da informação/comunicação — com seu padrão reticular de organização e ampla conectividade — ainda se estruturam segundo os obsoletos modelos burocrático-funcionais dos antigos exércitos e das velhas usinas.

Assim visto, a urgência de democratização das sociedades de desenvolvimento retardatário da periferia/semiperiferia do mundo contemporâneo cobra de seus gestores maior participação dos cidadãos/contribuintes no processo decisório coletivo. As estruturas matriciais, desenhadas para buscar o pleno alcance de objetivos e metas previamente negociados e definidos coletivamente propiciam, ainda, a prática dos sistemas de ouvidorias (*ombudsman*) e a captação da opinião e de sugestões dos cidadãos-financiadores das ações de governo.

Neste momento de grandes desafios, vertiginosas mudanças tecnológicas e de urgente necessidade de institucionalização de organizações verdadeiramente democráticas e eficientes, o modelo de gestão por programas/projetos e as estruturas matriciais se colocam como alternativa de grande adequação para o sucesso das políticas públicas, mas, também, como desafio ao quebrar o antigo paradigma organizacional das estruturas hierárquico-funcionais.

Metodologia da pesquisa

No Brasil das duas últimas décadas, tem sido considerável a quantidade de tentativas de reformas empreendidas pelo poder público em quase todas as regiões do país e nas três esferas do modelo federativo brasileiro (Diniz, 2001; Velasco Junior, 2006). Entretanto, a produção literária acadêmica relatando e teorizando sobre essas experiências limitam-se a poucos casos verificados no Poder Executivo da esfera estadual (Abrucio, 2005). Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe são alguns estados que anunciaram propostas de reformas. Contudo, há pouca clareza quanto ao efetivo efeito transformador promovido nas estruturas e nas práticas administrativas locais.

A seguir, analisamos as experiências de reformas ocorridas no âmbito do Poder Executivo Estadual de três Estados da Federação. O corte temporal contempla, apenas, experiências posteriores à reforma promovida por Bresser Pereira e que se orientaram para uma nova modelagem da estrutura de organização da administração direta dos Poderes Executivos

estaduais. O critério de constituição da amostra estudada foi o da disponibilidade pública de dados referentes aos sujeitos da investigação na bibliografia sobre a temática (livros e artigos em congressos e periódicos);⁴ em sítios oficiais das unidades federativas na internet e em leis e decretos promulgados.

O objetivo desta investigação é analisar até que ponto as reformas recentemente empreendidas em unidades da Federação brasileira podem ser consideradas experiências inspiradas, também, em uma mudança na lógica estrutural da organização do poder executivo desses Estados e, mais especificamente, na eventual ideia de matricialização de suas estruturas organizacionais. Outro ponto estudado é a amplitude dessas reformas: uma mudança estrutural do aparato de administração do Estado ou, simplesmente, uma mudança pontual em algumas secretarias (unidades) de governo?

Reformas administrativas no Brasil Contemporâneo

Maranhão

Na metade da década de 1990, o Governo do Estado do Maranhão iniciou sua reforma administrativa. No primeiro mandato da então governadora, o governo estadual atentou para o equilíbrio das finanças públicas (Maranhão, 1998). Reeleita para mais um mandato em 1998, a atenção passou a ser dada para uma reforma estrutural do aparelho do Estado, incluindo a implementação de “modelos gerenciais” de administração pública e reformulação das políticas de formação e capacitação dos funcionários (Maranhão, 1999a).

Uma das características que chama a atenção na reforma estrutural que ocorreu no Maranhão foi a extinção de todas as dezessete secretarias (Maranhão, 1998). No Brasil, é usual a existência do cargo do “Secretário de Estado” na estrutura formal do Poder Executivo dos estados. Entretanto,

⁴ Foram consultados os principais periódicos na área de administração, como *Revista de Administração Pública* (RAP), *Revista de Administração de Empresas* (RAE), *Revista de Administração Contemporânea* (RAC), *Organizações e Sociedade* (O&S), *Revista do Serviço Público* (RSP) e *Revista Eletrônica de Administração* (REAd), além de buscas por artigos na base de dados da Scientific Electronic Library Online (SciELO <www.scielo.br>), que reúne vários periódicos brasileiros reconhecidos das áreas de ciências sociais e ciências sociais aplicadas (*Revistas Brasileira de Ciências Sociais, Estudos Estratégicos, Dados e Lua Nova*). Também foram consultados, por meio do sistema de busca, todos os artigos publicados em anais de congressos nas bases de dados da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad <www.anpad.org.br>) e do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad <www.clad.org.ve>).

não há dispositivos legais que legislem sobre a obrigatoriedade da existência desse cargo. Na reforma maranhense, substituindo o cargo de “Secretário”, criaram-se oito “gerências gerais”: Infraestrutura; Qualidade de Vida; Desenvolvimento Humano; Desenvolvimento Social; Justiça, Segurança Pública e Cidadania; Planejamento e Desenvolvimento Econômico; Administração e Modernização; e Receita Estadual. Essa modificação pode sinalizar uma ideia de matricialização da estrutura do Poder Executivo.

Além dessas gerências gerais, foram incluídas dezoito gerências regionais, localizadas nos municípios-sede das regiões administrativas, com capacidade de intervenção no nível local. Entretanto, não há estudos que analisem ou demonstrem modificações nas práticas de administração pública provenientes dessa iniciativa de descentralização regional na estrutura formal do estado.

Houve uma tentativa de instauração de uma organização matricial no Maranhão, segundo a documentação consultada (Maranhão, 1998 e 1999b). Essa reforma faria com que houvesse a adoção de uma “organização matricial de tríplice entrada, contemplando as áreas de política pública, apoio institucional e regiões” no estado (Maranhão, 1998, p. 4). A estrutura subjacente (ver Maranhão, 1999b), porém, reflete a velha estrutura linear, não havendo traços condizentes com a de estrutura matricial. Não há como afirmar, contudo, se houve ou não a adoção e a incorporação da lógica de estrutura matricial no Poder Executivo do estado por falta de dados primários — apesar de os indícios serem negativos. Por fim, fica claro que houve inspiração do NPM nas reformas estruturais propostas para o Estado:

O novo modelo organizacional que queremos para o Governo do Estado do Maranhão deverá ser capaz de proporcionar meios para uma gestão de caráter gerencial, em oposição ao modelo burocrático em vigor, gerando-se diminuição do tamanho da máquina estatal, e no qual se obtenha maior integração e intersetorialidade, através da justaposição de órgãos de atividades afins. [...] É indispensável a criação de novos modelos e de instrumentos de gestão, nos quais os compromissos de seus operadores sejam com a mudança nas práticas administrativas e na cultura organizacional, dando lugar a uma gestão orientada para objetivos e resultados. Esses novos modelos devem possuir uma gestão mais flexível [...] (Maranhão, 1998, p. 12).

Aos poucos, porém, esse redesenho foi minado⁵ e, hoje, o Poder Executivo do Governo do Estado do Maranhão segue modelo que pouco difere dos existentes em outras Unidades Federativas.

Minas Gerais

A grande exposição nos meios de comunicação do projeto da reforma mineira, denominado de “Choque de Gestão”, a partir de 2002, contribuiu para a difusão de informações sobre esse projeto de reforma político-administrativa. Além disso, o seu êxito posterior (ver em Vilhena et al., 2006) fez com que a atenção de praticantes e acadêmicos tenha sido ainda mais atraída para essa experiência.

Esse projeto surgiu antes do pleito de 2002. Anastasia (2006), que se tornou secretário de estado (Cunha Junior, 2004), fornece detalhes do início dessa proposta de reforma para o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais:

Ao conceber o programa de Governo, o ora Governador do Estado, então candidato, contou com o concurso de um grupo de técnicos de diversas áreas do conhecimento e com vasta experiência no trato da coisa pública, sob nossa coordenação. Das reuniões deste grupo com o então candidato percebeu-se, em todos os segmentos, que havia um sério problema de gestão na Administração Pública [...]. Deste modo, o tema da boa gestão assumiu relevo nas discussões com o então candidato. [...] logo surgiu a ideia de um choque [...] (Anastasia, 2006, p. 15).

As mudanças promovidas pelo “Choque de Gestão” também ocorreram em função das dificuldades financeiras enfrentadas à época:

[O] Governador empossado encontrou a seguinte realidade: débitos com fornecedores por volta de 5 bilhões de reais, verbas retidas de servidores (direitos concedidos e não pagos) de mais de 100 milhões de reais, cerca de 14 bilhões em precatórios, orçamento para

⁵ O governador eleito para o período de 2003 a 2007, que anteriormente era aliado político da governadora antecessora, rompeu essa aliança em 2004 (ver Freire, 2004). Isso pode ser um dos fatos que indicam um motivo pelo qual essa reforma estrutural foi desarticulada ao longo do tempo.

2003 de 19,5 bilhões, sendo 2,3 bilhões de receitas de capital que não seriam realizadas (Cunha Junior, 2004, p. 2).

Outra preocupação existente nas reformas, não mencionada na literatura consultada, refere-se à necessidade de adequação à Lei Complementar n.º 101 (Brasil, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina, entre outras disposições, um teto de 60% para despesas totais com pessoal em cada estado.⁶ Os gastos totais com pessoal chegavam a 74% no início de 2003 (Cunha Junior, 2004).

Ao longo desse mesmo ano, o governo estadual agiu em duas direções. Por um lado, promoveu, no âmbito legal, por meio de 63 leis, uma modificação da estrutura do Poder Executivo de Minas Gerais. Por outro, estimulou o incremento de receitas para atender aos princípios do pacto federativo. No que tange ao primeiro direcionamento, âmbito central deste trabalho, o governo estadual reduziu o quadro de secretarias de vinte e uma para quinze. Além das secretarias, fundiu ou reduziu 59 superintendências da administração direta ou diretorias de autarquias e fundações e 388 unidades administrativas de hierarquias inferiores. Como resultado do redesenho organizacional, até o ano de 2004, a estrutura do Poder Executivo era composta de quinze secretarias de estado, duas secretarias extraordinárias, seis órgãos autônomos com *status* de secretaria de estado e subordinação ao governador, dezoito autarquias, quinze fundações, dezessete empresas públicas, seis órgãos autônomos e 51 conselhos de políticas públicas (Cunha Junior, 2004; Guimarães & Almeida, 2006).

No que tange à busca de equilíbrio financeiro do estado, cortes realizados representaram a extinção de cerca de três mil cargos e funções (Silva et al, 2006). Considerados todos esses procedimentos, o Governo do Estado anunciou ter cortado gastos de R\$1 bilhão (Guimarães & Almeida, 2006). Nesse processo, houve, no caso do Poder Executivo, redução para 48,3% do comprometimento da receita corrente líquida com pagamento de pessoal.

Em novembro de 2004, o Governo do Estado anunciou ter alcançado a meta do “*déficit zero*” (Noman et al., 2006), o que significaria o equilíbrio entre arrecadação e despesas financeiras de Minas Gerais. Contudo,

⁶ Silva et al. (2006) demonstram, mesmo que de forma sucinta, que essa lei era tratada como uma adequação legal necessária durante a vigência do mandato do governador no período entre 2004-2007.

houve questionamentos quanto ao acolhimento incontestado desse “equilíbrio fiscal”. Os custos em saúde, por exemplo, não teriam sido contabilizados de forma correta, conforme afirma Vasconcelos (2006a). Ademais, houve o patrocínio de empresas privadas para o desenvolvimento do “Choque de Gestão”:

O “choque de gestão”, a reforma administrativa do Estado, foi patrocinado por grandes empresas contribuintes da campanha de Aécio Neves com interesses em Minas Gerais: Gerdau, Votorantim, Vale e Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (grupo Moreira Salles). Elas declararam contribuições ao candidato tucano no total de R\$ 3 milhões nas eleições de 2002. Essas companhias — e a Fundação Brava, que tem sede no paraíso fiscal de Delaware, nos Estados Unidos — pagaram R\$ 4 milhões ao IDG (Instituto de Desenvolvimento Gerencial) para desenvolver a reforma [. . .] (Vasconcelos, 2006b, p. 28).

No que concerne ao foco central da análise desta investigação, referente à adoção ou não da estrutura matricial como modelo inspirador na nova estruturação do Poder Executivo, poucos dados primários e relatos que não sejam da alta hierarquia estadual; portanto, comprometidas com esse sucesso, foram coletados e analisados. Não se sabe, em detalhes, por exemplo, como era a dinâmica das práticas administrativas que essa estrutura possibilitou. Em decorrência disso, não se sabe, ao certo, se essa experiência segue, de fato, os preceitos da estrutura matricial e quais são ou foram as mudanças nas práticas organizacionais da administração pública do Estado.

Santa Catarina

Iniciada em 2003, a reforma administrativa empreendida pelo Governo do Estado de Santa Catarina teve como termo-chave “descentralização”. O estado se caracteriza pela ausência de um grande centro urbano centralizador da economia (Damo & Loch, 2006a), o que facilita a descentralização territorial e políticas de desenvolvimento econômico focadas em regiões específicas.

Por meio dessa ideia, o governo arquitetou e consolidou secretarias de Desenvolvimento Regional para as mesorregiões e microrregiões do

Estado.⁷ A descentralização não se consubstanciou apenas na criação de novas estruturas de poder; objetivou-se, sim, dividi-lo por meio da criação de instâncias decisórias no seio da sociedade. Com isso, a participação popular poderia fazer-se presente nos Conselhos de Desenvolvimento Regional. Cabe a eles — e não aos secretários — definir onde serão feitos os gastos públicos.

Foram criadas 29 secretarias regionais e iniciada a transferência de poder por meio de Lei Complementar promulgada em 2003 (Demo & Loch, 2006b). Dois anos depois, as secretarias já tinham limitadas autonomias orçamentária e administrativa, dispondo de meios para proceder às ações necessárias de forma mais autônoma. Nova Lei Complementar promulgada, em 2005, manteve a descentralização, criando a 30.^a Secretaria Regional (Demo & Loch, 2006b).

Cada secretaria deve dispor do seu próprio conselho, ouvindo-o acerca de qualquer projeto, ação, convênio, financiamento ou parceria do estado. Sua formação perpassa vinculações político-partidárias, não se restringindo a elas. Prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores dos municípios representados, dois representantes da sociedade civil organizada e três representantes do Governo do Estado (esses sem direito a voto, sendo dois da área de segurança pública e um do setor fazendário) devem compor cada conselho.

Note-se que o modelo de criação de secretarias regionais não pressupôs, na realidade catarinense, a extinção de secretarias tradicionais com sede na capital.⁸ Observa-se que, dentre as dezesseis secretarias existentes, cinco cuidam da articulação do governo em âmbitos diversos, originando um braço público permanente no sentido da busca do desenvolvimento. As demais secretarias, habitualmente, representam áreas tradicionais do planejamento governamental.

Uma das potencialidades dessa experiência de reforma administrativa é o reconhecimento da dimensão territorial como elemento necessário para o desenvolvimento socioeconômico (Rückert, 2005). Esse reconhecimento

⁷ Segundo a concepção adotada, existem seis mesorregiões (Oeste Catarinense, Norte Catarinense, Serrana, Vale do Itajaí, Grande Florianópolis e Sul Catarinense) e 24 microrregiões (Damo & Loch, 2006b) no estado.

⁸ A saber: (1) Administração; (2) Coordenação e Articulação; (3) Comunicação; (4) Articulação Estadual; (5) Articulação Nacional; (6) Articulação Internacional; (7) Fazenda; (8) Segurança Pública e Defesa do Cidadão; (9) Planejamento; (10) Agricultura e Desenvolvimento Rural; (11) Desenvolvimento Social, Trabalho e Renda; (12) Desenvolvimento Sustentável; (13) Educação, Ciência e Tecnologia; (14) Infraestrutura; (15) Cultura, Turismo e Esporte; e (16) Saúde.

pode permitir maior reflexão na formulação de políticas públicas e organização da administração regional e local de desenvolvimento que potencializem os usos dos territórios, não beneficiando a concentração geográfica de poder econômico, dividindo e dispersando esse poder nas diferentes regiões. Apesar desse reconhecimento, cabe salientar que não foi possível levantar descrições e análises satisfatórias que possibilitassem uma constatação concreta da relação transformadora entre essa reforma estrutural e as práticas de administração locais e territorialmente circunscritas.

Considerações finais

O Quadro 1 apresenta um resumo das reformas analisadas neste trabalho. Apesar de a experiência de Minas Gerais possuir um grande número de relatos, não há trabalhos que incluam os servidores e colaboradores externos entre os sujeitos da pesquisa. No caso do Maranhão, a única fonte são documentos oficiais do próprio estado, que, igualmente, não ouvem outros autores não pertencentes ao alto escalão de governo. Em três experiências analisadas, pouco se sabe sobre os efeitos dessas reformas nas práticas dos atores da organização do Poder Executivo como um todo. Manifestações organizadas por parte de funcionários de baixo escalão desses governos teriam um impacto positivo para o aprofundamento da investigação sobre essas reformas.

As experiências de reforma analisadas, coerentemente com a proposição de Abrucio (2005), reforçam a ideia do modelo linear-funcional como sendo a lógica padrão de estruturação das unidades administrativas dos governos estaduais brasileiros:

[. . .] as estruturas administrativas são normalmente pouco intersetoriais, com raras exceções, agravando a tendência de fragmentação e descoordenação dos governos estaduais. É a vitória das "caixinhas", isto é, da lógica que privilegia a organização baseada nos setores. [. . .] tal dinâmica é pouco afetada pelas modificações de organograma, já que quando estas ocorrem mantêm a extrema pulverização da administração. É um problema político maior, vinculado à criação de feudos administrativos, dominados pelos setores com maior poder dentro e fora do Estado (Abrucio, 2005, p. 412).

Quadro 1. Resumo das reformas administrativas brasileiras

Estado	Abrangência	Modelo estrutural	Características da reforma	Período da reforma
Maranhão	Toda a estrutura do Poder Executivo do Estado	Linear-Descentralizado Regional-Linear-Funcional	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma influenciada pelo NPM; - Extinção da figura dos "Secretários de Estado"; - Descentralização regional; - Retorno ao modelo linear por divisão em secretarias de estado ao final do segundo mandato 	Iniciado em 1995 e terminado em 2002
Minas Gerais	Toda a estrutura do Poder Executivo do Estado	Híbrido: matricial-Linear-Funcional	<ul style="list-style-type: none"> - Inserção de administração por projetos; - Arrojo estrutural e reestruturação de carreiras; - Utilização da gestão por competências e prêmios por produtividade. 	Iniciado em 2003 e não terminado ou extinto até o momento
Santa Catarina	A estrutura do Poder Executivo do Estado de forma parcial.	Linear-Geográfico-Funcional	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralização regional 	Iniciado em 2003 e não terminado ou extinto até o momento

Fonte: Elaboração dos autores

A ideia final que resulta da análise formulada, neste trabalho, aponta no sentido de que a referida quebra do paradigma de estruturação linear-funcional, característico das estruturas burocráticas, e sua substituição por um modelo de inspiração matricial sempre mantendo o foco no princípio da eficiência, não teria sido plenamente atingido nas experiências estudadas. Mesmo assim, não é sem fundamento afirmar que as mudanças introduzidas no Estado de Minas Gerais (2003-2006) e na segunda fase da reforma do Estado do Maranhão (1999-2002) buscam maior integração dos programas estratégicos de governo por meio da utilização de uma estrutura de organização por projetos.

Referências

- ABRUCIO, Fernando L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a atuação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, vol. 39, n.º 2, pp. 401-20, 2005.
- AGÊNCIA FOLHA. Governo diz usar instrução do TCE em gasto com saúde. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 20, 4-9-2006.

- ALMEIDA, B. & T. B. GUIMARÃES. A gestão de investimentos estratégicos. In: Renata VILHENA; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- ANASTASIA, Antônio A. Antecedentes e origem do choque de gestão. In: Renata VILHENA; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4-5-2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.
- BRESSERPEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, vol. 50, n.º 4, pp. 5-30, 1999.
- CAMARGOS, Isadora. Aécio anuncia "choque de gestão de segunda geração". *Folha de S. Paulo*, p. 22, 8-2-2007.
- CUNHA JUNIOR, Luiz A. P. da. O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 9, 2004, Madri. *Anais*. . . Madri: Clad, 2004.
- DAMO, M. R. S. & C. LOCH. Descentralização, regionalização e os efeitos da fragmentação territorial no Oeste Catarinense?. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO MULTIFINALITÁRIO, 5, 2006, Florianópolis. *Anais*. . . Florianópolis: UFSC, 2006a.
- As Secretarias de Desenvolvimento Regional e a configuração da regionalização catarinense. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO MULTIFINALITÁRIO, 5, 2006, Florianópolis. *Anais*. . . Florianópolis: UFSC, 2006b.
- DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, n.º 4, pp. 13-22, 2001.
- FREIRE, Sílvia. Tavares torna público que se afastou politicamente após sofrer ataques do sistema de comunicação da família do ex-presidente. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 16, 1-8-2004.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.
- GUIMARÃES, Tadeu B. & Bernardo de ALMEIDA. O duplo planejamento. In: Renata VILHENA; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Condicionantes da reforma do estado no Brasil. In: Paulo Emilio Matos MARTINS & Octavio Penna PIERANTI (orgs.). *'Estado e Gestão Pública': visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- LYNN JR., Laurence E. The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, 61(2), p. 144-160, 2001.

- MARANHÃO (Estado). *Bases conceituais, princípios e diretrizes de um novo modelo de gestão para o Maranhão*. São Luís. 1998. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/principal/titulo2.pdf>>. Acesso: 20-3-2006.
- *Um modelo de gestão para fazer muito mais*. São Luís, 1999a. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/principal/titulo1.pdf>>. Acesso: 20-3-2006.
- *O ABC da reforma*. São Luís, 1999b. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/principal/titulo3.pdf>>. Acesso: 20-3-2006.
- *Concepção operacional da reforma do Estado*, 1999c. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/principal/titulo5.pdf>>. Acesso: 20-3-2006.
- Lei n.º 8.558 de 28-12-2006. *Diário Oficial* [do estado de Maranhão]. São Luís, 2-1-2007.
- MARTINS, Humberto Falcão & Valmir DANTAS. A modelagem matricial da estrutura organizacional: o caso da Secretaria do Trabalho da prefeitura de São Paulo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10, 2005, Santiago. *Anais*. . . Santiago: Clad, 2005.
- MARTINS, Paulo Emílio Matos. Desafio aos novos governantes. *Jornal do Brasil*/Opinião, Rio de Janeiro, p. 9, 20-11-1998.
- NOMAN, Fuad; H. BRASILEIRO; L. COLOMBINI & P. MENEGUETTI. O equilíbrio das contas. In: Renata VILHENA; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- RÜCKERT, Aldomar. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. *GEOUSP — Espaço e Tempo*, 17, pp. 79-94, 2005.
- SILVA, Jomara; F. BAYÃO; F. NEVES & L. MEIRELES. Reestruturação das carreiras. In: Renata VILHENA; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- VASCONCELOS, Frederico. Aécio maquiou gastos da saúde em Minas. *Folha de S. Paulo*, p. 28, 13-8-2006a.
- Empresas pagaram instituto para desenvolver reforma. *Folha de S. Paulo*, p. 28, 13-8-2006b.
- VELASCO JUNIOR, Licínio. Congresso e política de reforma do Estado no Brasil. *Dados*, vol. 49, n.º 2, p-. 233-68, 2006.
- VILHENA Renata; H. MARTINS; C. MARINI & T. B. GUIMARÃES (orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- WAHRLICH, Beatriz M. de S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, vol. 8, n.º 2, pp. 27-75, 1974.

Resumo

Este ensaio analisa três reformas administrativas implementadas, recentemente, em estados da Federação brasileira e inspiradas em mudanças na dimensão estrutural da lógica de organização do Poder Executivo dessas unidades políticas. Tendo, como referência teórica, o modelo matricial de desenho organizacional e a administração por projetos como alternativas à forma linear-funcional de estruturação das organizações burocráticas e ao baixo nível de integração das ações administrativas departamentalizadas funcionalmente, este trabalho analisa experiências de mudança na macroestrutura de organização do Poder Executivo estatal. As mudanças aqui estudadas foram levadas a cabo no período pós-Reforma Bresser Pereira. Como conclusão, este trabalho sugere que a tão proclamada quebra do paradigma de estruturação hierárquico-funcional parece não haver se consumado, plenamente, em nenhum dos casos analisados, ainda que tenha inspirado e, pelo menos, parcialmente se verificado em duas dessas iniciativas.

Palavras-chave: Reformas Administrativas; Estrutura Organizacional; Administração Pública.

Abstract

This article analyzes three administrative reforms implemented recently in Brazilian states, that were inspired in changes in the structural dimension of the Executive's logic of organization. Having as theoretical reference the matricial model of organization and the administration for projects as alternative to the linear-functional form of the bureaucratic organizations and to the deficiencies of integration of the administrative actions, this paper analyzes experiences of change in the macrostructure of the Executive. The changes studied here were implemented after Bresser Pereira's reform during the nineties. As final conclusion, this paper suggests that the rupture of the hierarchical-functional paradigm didn't occur in the cases analyzed, although it has inspired and, at least, was partially verified in two of these initiatives.

Keywords: Administrative Reforms; Organizational Structure; Public Administration.

O CONTEXTO DA CRIAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO EPISTEMOLÓGICO DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFBA

REGINALDO SOUZA SANTOS¹

EMBORA AS ANÁLISES ECONÔMICA E HISTORIOGRÁFICA insistam em afirmar que o capitalismo só começa a se recuperar das fraturas deixadas pelo tombo da crise de 1929/1933, depois da Segunda Guerra Mundial, estudos mais recentes no campo da administração têm mostrado que a recuperação, de fato, começa a partir de 1934 e as ideias mais contundentes que levaram à recuperação não têm origem nos estudos econômicos, mas, sim, no campo da administração, particularmente da Administração Política, na medida em que foram engendradas novas formas de gestão das relações sociais de produção e distribuição e que fez emergir como o capitalista líder o Estado — uma novidade assustadora para a época e ainda hoje não aceita pela ortodoxia.

Além de ser um momento em que a nova administração política do capitalismo se conforma, é evidente que, depois de 1945, o presente sombrio de um ambiente de guerra foi transformado em expectativas eufóricas em relação ao futuro, já que melhoraram enormemente os índices de crescimento da economia e de distribuição. Concorreram para isso os programas de recuperação de guerra (notadamente o Plano Marshall) e a corrida armamentista motivada pela “guerra fria” entre os blocos capitalista, este liderado pelos EUA, e o socialista, sob a direção da URSS.

Os conflitos marcantes desse período são as guerras da Coreia (1950-1953), do Vietnã (1959-1975) e os movimentos anticolonialistas e

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 janeiro de 2013.

independentistas (de linha socialista) da China, em 1949, e de Cuba, em 1959, cujo ápice é alcançado com a corrida espacial — e os dois eventos mais espetaculares foram a subida da nave Sputnik, pilotada pelo soviético Yuri Gagarin, em 1959, e a chegada do estadunidense Neil Armstrong à lua, a bordo da espaçonave Apollo 11, no ano de 1969.

Não obstante esses movimentos trazerem, em si, o espectro de uma Terceira Guerra Mundial, eles foram, também, fontes de inspiração para a certeza da superação das dificuldades, das possibilidades que pareciam ilimitadas e da produção de bens e serviços que era dada “quase” como permanente e ininterrupta. Com isso, via-se expandir o produto e a renda e, por consequência, a incorporação de segmentos cada vez mais expressivos da população ao consumo de massa.

Em termos materiais, a humanidade experimentava a sua fase mais auspiciosa; todos cresciam simultânea e substancialmente: os países ricos e pobres, países colônias e os países capitalistas, bem como os países socialistas. Foi a Era de Ouro (anos dourados), conforme denominou o filósofo e historiador maior de nossa época, Eric Hobsbawm.

Entretanto, esses resultados dificilmente seriam alcançados caso o projeto da nova concepção da administração política das relações sociais de produção e distribuição, concebida nos momentos agudos da crise de 1929/1933, não fosse concluído com a estatização das instituições operadoras das relações internacionais, forjadas nas conferências de Bretton Woods, entre 1944 e 1946: a Organização das Nações Unidas — ONU; o Fundo Monetário Internacional — FMI; o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento — Bird; o Acordo Geral de Tarifas e Comércio — Gatt; e o Plano Marshall. Com o mesmo propósito, a esses organismos se juntam alguns já existentes, a exemplo da Organização Internacional do Trabalho — OIT, criada em 1921; o Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID, em 1956; o Banco Africano de Desenvolvimento — BAD, em 1964; o Banco Asiático de Desenvolvimento — BAD, em 1966; entre outras.

E no Brasil, qual era a nossa direção? Éramos integrados a esse movimento ou subordinados aos caprichos da divisão internacional do trabalho, imposta ao resto do mundo pela Inglaterra, desde o limiar do século XIX? Embora não registrado adequadamente pelas análises administrativas e econômicas, o fato é que, apesar de não ser pioneiro nos termos da economia, o Brasil torna-se, juntamente com a Europa, pioneiro em criar

alternativa ao modelo de gestão das relações sociais de produção e distribuição; modelo este ancorado sempre no *laissez-faire* utilitarista — criado em meados do século XVIII, aperfeiçoado no século XIX e vigente até a crise de 1929/1933.

A Revolução de 1930 possibilitou transformar em ação de governo o ideário modernista (emergido na década de 1920) e edificar o Estado Nacional, cuja tarefa maior foi a de promover reformas nos aparelhos e estruturas, assim como fazê-lo (o Estado) assumir a liderança na montagem do capitalismo industrial brasileiro — indústria de base, anos 1940; o Plano de Metas, anos 1950; e a estruturação de um moderno sistema de financiamento, anos 1960. Era o Brasil Industrializado, embalado pela valsa dos anos dourados.

Tais transformações que estavam ocorrendo no mundo e no Brasil, também, refletiram no estado da Bahia. Nascia, nesse momento, a indústria petrolífera, com a prospecção de óleo na região de Lobato — subúrbio de Salvador —, e a implantação da Refinaria Landulfo Alves de Mataripe — Relam, em 1957, além de ações do governo estadual para impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas no estado: a criação da Comissão de Planejamento Econômico — CPE (1956), do Fundagro — Fundo Agropecuário da Bahia (que, em 1964, se transformaria no Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia — Desenbanco), o Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia — Plandeb, o Centro Industrial de Aratu — CIA, etc. No campo das artes e da cultura, a Bahia, também, se movimentava no sentido da transformação. No final dos anos 1950, já se ouviam os primeiros acordes da bossa-nova de João Gilberto, da tropicália de Gilberto Gil e Caetano Veloso, do rock'in roll de Raul Seixas e as luzes do calidoscópio do cinema-novo de Gláuber Rocha. As possibilidades de mudanças estavam dadas. Estávamos preparados?

Para dar sustentação a essas transformações produtivas, era necessário possuir um sistema educacional fincado em bases técnicas e humanistas.²

² Pensado um projeto nacional mais autônomo, esse sistema educacional deveria estar estruturado no desenvolvimento das pesquisas básicas (as ciências físicas, matemáticas, filosóficas, etc.) e, sobretudo, dos estudos humanísticos — para dar sentido civilizatório às relações entre ciência e sociedade —, além, como seria óbvio, de estudos sociais aplicados — administração, economia, direito —, responsáveis pela gestão e gerência (melhoria da produtividade) do avanço das forças produtivas. Infelizmente esta proposta não foi idealizada e executada; mal conseguimos formar uma mão de obra técnica operadora do sistema produtivo. O imediatismo pelos resultados no presente destruiu as possibilidades de uma sociedade mais autônoma no futuro. Hoje, sentimos o elevado custo desse erro.

É nesse momento que se verifica a expansão das escolas técnicas (industriais, construção civil e agrônomas) e as principais universidades brasileiras dos dias de hoje: a Universidade do Brasil, em 1922 (atual Universidade Federal do Rio de Janeiro — UFRJ), a Universidade de São Paulo (USP, em 1936) e Universidade Federal da Bahia (UFBA, em 1946), dentre outras.

A emergência da UFBA, em 1946, não só era reflexo desse movimento nacional de articulação entre o sistema produtivo e o educacional, como era, sobretudo, uma necessidade que decorreria do papel que tinha a Bahia na divisão interna do trabalho social.

II

A partir dessas transformações ocorridas na base produtiva, requeria-se, portanto, um saber técnico mais especializado para fazer aquilo que se pode chamar de “administração da produção” das novas relações econômicas e sociais que se formavam na Bahia. Cria-se, então, a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), no ano de 1959, no dia 14 de setembro.

Por força de dispositivos constitucionais e do estatuto e do regimento interno, a nova Escola nasce com a obrigatoriedade de fazer, a um só tempo, o ensino, a pesquisa e a extensão, além de manter a indissociabilidade entre essas tarefas. Sabemos que, no início das atividades, além de não ser possível fazer as três atividades prescritas nos instrumentos normativos, muito menos era possível manter a indissociabilidade entre elas: prevalece soberana e precariamente a atividade de ensino. Naqueles tempos, então, os professores trabalhavam em regime de tempo parcial (mesmo os que exerciam cargos de coordenação e direção), portanto, sem tempo e condições de trabalho possíveis para a pesquisa, ao passo que a extensão era exercida como atividade principal e, em muitos casos, formalizada em um contrato de trabalho em regime de quarenta horas semanais.

Nesse sentido, o nosso propósito com este texto é analisar criticamente a evolução daquilo que podemos chamar de *epistemologia institucional* da Escola de Administração da Universidade Federal, nos últimos cinquenta anos. Apesar de consagrada no Estatuto e no Regimento Interno das universidades e, até mesmo, na Constituição Federal, promulgada em 1988, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão não é assim compreendida pela maioria dos que trabalham no sistema universitário brasileiro e, muito menos, é o que ocorre e se estabelece na práxis.

Em uma sociedade periférica, tal situação se manifesta de forma mais problemática ainda, tendo em vista o fato de todo o projeto pedagógico ser uma concepção externa, portanto, subordinado aos interesses forâneos. Assim, os movimentos da produção do conhecimento (por meio do desenvolvimento da pesquisa) e a sua transmissão (mediante a prática do ensino e da extensão) nem foram desenvolvidos em simultâneos (portanto, indissociáveis) nem, muito menos, foram de forma autônoma.

Sendo assim, considerando que o curso de Administração surge pela emergência da necessidade de quadros profissionais requeridos pelas burocracias públicas e administração privada e que toda a concepção dos componentes curriculares nos era fornecida pela escola estadunidense (por meio do Convênio de Cooperação Técnica entre a International Cooperation Administration, também conhecida como Ponto IV), é óbvio deduzir que o campo do ensino sobrepujaria aos demais, notadamente o da pesquisa.³

O que se desenvolvia paralelamente à atividade de ensino era a extensão universitária, mesmo assim, muito calcada nas atividades de treinamento; o lado técnico tem um desenvolvimento mais sistemático, a partir de 1966, com as reformas do setor público do estado da Bahia e de outros estados e prefeituras do Nordeste brasileiro.⁴

Essa ênfase forte no ensino e, residualmente, na extensão pode ter razões preponderantes, a saber: a primeira, por conferir *status* diferenciado ao portador de diploma de bacharel em Administração Pública ou de

³ Considerando que o nosso sistema universitário era noviço, posto que só começa a se formar no segundo decênio do século passado, com a fundação da Universidade do Brasil, em 1920, depois transformada em Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1965, e a Universidade de São Paulo — USP, em 1934,) ou, ainda, com as escolas e institutos superiores isolados, criados a partir do início e ao longo do século XIX, não havia a tradição de pesquisa. Boa parte da nossa produção técnica, artística e literária advinha de pessoas que estavam fora das instituições de ensino superior, existentes à época. Mais raras ainda eram as evidências no campo das consideradas ciências sociais aplicadas — a Administração, a Contabilidade, o Direito e a Economia; mal sabíamos da existência desses campos disciplinares.

⁴ Em 1974, ano em que o Instituto de Estudos Interdisciplinares — ISP ganha *status* de Órgão Suplementar e passa a subordinar-se ao Gabinete do Reitor, a Escola de Administração perde a sua trajetória extensionista. Consegue recuperá-la, paulatinamente, com a criação do Centro Tecnológico em Administração — Cetead e, sobretudo, depois de 1993, com a criação do Núcleo de Extensão em Administração — NEA e, em 1999, com a criação da Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia — FEA. A partir de 2009, o NEA se reestrutura, centraliza todas as atividades de extensão da EAUFBA e passa a funcionar de acordo com decisões colegiadas, à semelhança das demais estruturas da UFBA — vale dizer que o NEA, na qualidade de órgão vinculado a uma unidade de ensino, é pioneiro dentro da UFBA. Ressalte-se que depois da Resolução n.º 2 do Conselho Universitário, de 29 de fevereiro de 2008, o ISP perdeu *status* de Órgão Suplementar e se transforma em Órgão Complementar, agora subordinado ao recém-criado Instituto de Psicologia da Universidade Federal da Bahia.

Administração de Empresas — enquanto sustentou essa exclusividade, a elite baiana cultuou o privilégio com galhardia; a segunda, por uma demanda de mercado acima da capacidade que tinha a Escola de diplomar novos bacharéis, o que proporcionava ganhos que não permitiam aos jovens diplomados pensar em outra alternativa; a terceira, por não dispor de uma estrutura de financiamento ou um regime de trabalho associado à pesquisa — o professor, mesmo o de regime de quarenta horas, atraído pelas altas remunerações, preferia fazer um novo contrato de trabalho, em regime de quarenta horas, com o setor público ou privado, ou, ainda, dedicar o seu tempo livre da sala aula às atividades técnicas de consultoria.⁵

Faltando as condições para o desenvolvimento da pesquisa, a Escola, nas primeiras duas décadas, concentra esforços no ensino de graduação. Até mesmo a extensão, que se estrutura nos anos 1960, perde espaço na década de 1970, seja pela saída das principais lideranças do campo docente, seja pela extinção do Iade (Instituto de Administração de Empresas da Escola de Administração) e, ou, pela desvinculação do ISP pela Escola.

Sem as condições para a produção de um conhecimento sobre a nova sociedade, iam ficando esvaídas as possibilidades de a Escola continuar exercendo o papel estratégico de agente de mudança. Para agravar essa situação, observa-se que tanto as bases curriculares e bibliográficas das atividades de ensino, quanto a linha teórica e metodológica das atividades técnicas de extensão e da pouca pesquisa que se fazia recebiam influências forâneas muito fortes — particularmente da escola estadunidense.

Perdendo capacidade explicativa de uma realidade que se transformava com certa rapidez, a Escola perde, também, o *status* no *ranking* das principais escolas de Administração do Brasil. Talvez, esses fatores nos ajudem compreender melhor a razão que levou a EAUFBA a perder a oportunidade de ter o mestrado em favor da Faculdade de Ciências Econômicas. Resumindo: a década de 1970 foi, sem dúvida, a mais crítica vivida pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Com a dispersão das principais lideranças docentes, o ensino de graduação em Administração deixando de ser uma prerrogativa da UFBA e com o afastamento da Escola em relação às suas congêneres do Sudeste — sobretudo em relação ao desenvolvimento da pesquisa e à estruturação de

⁵O clima das condições de trabalho era tão “hostil” à atividade de pesquisa que só na década de 1980 a Escola conheceu o seu primeiro professor em Dedicção Exclusiva (DE).

programas de ensino de pós-graduação (mestrado e doutorado), a EAUFBA ficava diante de duas alternativas possíveis: *a*) desenvolver a pesquisa e estruturar o ensino pós-graduado, ou *b*) assumir a condição de uma escola de terceiro grau situada numa região periférica.

Com a chegada de uma nova geração de jovens professores formados na Escola — alguns com o título de mestre —, sob a liderança de um único PhD integrante do seu quadro docente, professor Fabrício Vasconcelos Soares, em 1980/1981, a EAUFBA elabora um projeto de mestrado, cujo início dar-se-á em março de 1983. A simples criação do mestrado deu a motivação necessária para que vários profissionais, portadores do título de doutor, e que estavam dispersos na burocracia pública e privada do estado da Bahia, passassem a integrar o quadro docente da Escola.

Não obstante e apesar de um início claudicante em relação aos propósitos de um programa de pós *stricto sensu* na área da administração, localizado na região Nordeste, logo foi possível a agregação de interesses, formação de grupos e a definição de projetos de linhas e de áreas de pesquisa que, ao longo dos últimos vinte anos, se consolidaram e, hoje, dão certa caracterização, nesse campo, à Escola de Administração da UFBA. Assim, decorridos dez anos da criação do mestrado e a maior clareza das áreas de concentração e das linhas de pesquisa, a Escola se sentiu, pois, intelectual e politicamente capaz para fundar o curso de doutorado, e, com isso, integrar e consolidar o ensino de administração no Nordeste brasileiro.

Nesse ponto, com a integralização dos programas de ensino em Administração e com melhor estruturação/sistematização da pesquisa e das atividades de extensão, pergunta-se — qual vem sendo o direcionamento (foco) da pesquisa e o grau de autonomia teórica e metodológica em relação aos cânones forâneos? E com relação à apregoada indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão — andam juntos ou há hierarquia entre eles?

Com relação ao primeiro questionamento, pode-se dizer que os trabalhos monográficos, dissertativos e de tese, bem como os de investigação sob responsabilidade direta dos professores, não fogem à regra geral do que se vem produzindo em administração no mundo inteiro, desde sempre; isto é, trabalhos voltados para identificar e, ou, propor instrumentos operativos das melhores condições de gestão (menos) e de gerência (sobretudo). Portanto, o trabalho investigativo dentro da Escola de Administração tem tido, até aqui, forte ênfase no lado mais aplicado, do lado da administração profissional; poucos são os trabalhos dedicados ao campo

mais especulativo. Assim, constata-se que a nossa realidade, apesar de muito estudada, porém é muito pouco compreendida.

Em se tratando de uma universidade que se situa na periferia de um país também periférico, esta constatação pode não ser de todo ruim, no curto e no médio prazo, porquanto precisamos impulsionar o nosso desenvolvimento em bases técnicas mais eficientes. Porém, no longo prazo, a ampliação dessas bases técnicas vão requerer desenvolvimentos teóricos mais aprofundados. Como quase não desenvolvemos estudos teóricos, então os nossos avanços técnicos estão comprometidos no futuro, a menos que se faça a opção pela continuação do ato de importar as teorias e as metodologias usadas nos trabalhos de investigação e no desenvolvimento de bases técnicas, deixando de lado, portanto, o projeto de construção de uma Escola de Administração dedicada prioritariamente à pesquisa.

Ademais, este fato vem obstruindo o ciclo epistemológico da produção e transmissão de saberes em instituições acadêmicas de sociedades em desenvolvimento, cujo processo se faz em três fases não simultâneas: a fase I é aquela em que predomina o ensino, cujo conhecimento transmitido é todo importado; na fase II há alguma produção de conhecimento autóctone, porém, as teorias e as metodologias que orientam os trabalhos de investigação continuam sendo importadas; e a fase III é aquela em que se verifica algum grau de autonomia na produção de conhecimento sobre a realidade nacional, ou seja, a produção de um conhecimento com teorias e metodologias próprias.

A EAUFBA, avaliamos, está num momento transitivo da fase II para a fase III. Percebemos que se está construindo um movimento intelectual dentro da Escola que busca a autonomia de pensar, de um pensar sobre os graves problemas de nossa realidade — única maneira de se construir propósitos consentâneos com os verdadeiros interesses da fração desmaterializada do povo brasileiro. Esse mesmo movimento, também, põe em xeque o salamaleque do *mainstream* acadêmico brasileiro quando defende e pratica que uma “boa” academia tem apenas a responsabilidade de observar, expor, explicar (fazer ciência), ao passo que a responsabilidade de orientar, propor (o lado normativo) deve ficar a cargo da política. Nada mais pobre e obtuso para uma academia sem autonomia do pensar. Qualquer conhecimento só poderá ser verdadeiro e ter algum sentido para a humanidade se ele for integral: se o lado puro de observar, expor e explicar estiver no mesmo plano (do) e integrado ao normativo de propor, de

orientar. Pensamos ser este um passo extraordinário para uma região periférica de uma periferia continental.

Quanto à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, chegamos à conclusão que é uma situação que não se impõe pelo desejo e sim pela lógica empírica dos acontecimentos. E essa lógica diz que, em situação de desvantagem comparativa, a indissociabilidade não existe. No estágio inicial, a pesquisa não existe, prevalecendo de maneira soberana o ensino, com a extensão tendo papel subsidiário. Porém, para espanto de muitos, se a pesquisa avança é evidente que as suas atividades vão elevando seu *status* e, assim, tomando o lugar anteriormente pertencente à atividade de ensino. Só num estágio avançado da pesquisa é que podemos vislumbrar a possibilidade de um ensino de melhor qualidade e um apoio técnico mais refinado para melhorar as condições de gestão e de gerência das relações sociais de produção, realização e distribuição.

Só em tais condições pode haver indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, mesmo assim uma indissociabilidade hierarquizada, na qual a pesquisa tem o poder de condicionar o movimento e o ritmo do ensino e da extensão. Fora disso, qualquer outra possibilidade não passa de mera idealização — uma abstração, enfim.

III

Para finalizar estas notas, não poderia deixar de dizer algo sobre o nosso futuro.

De um lado, prevejo que para se consolidar na fase III [estabelecer autonomia na construção teórica e metodológica], a Escola precisa, de agora por diante, de maior esforço intelectual e, sobretudo, político e ideológico; afinal, esse processo implica rupturas de paradigmas fortemente estabelecidos. Não se deve esquecer que a geração que está liderando esse movimento, se muito, tem pela frente mais duas décadas de vida intelectual ativa. É preciso, portanto, que a geração substituta, e que se responsabilizará por levar adiante esse trabalho, já esteja sendo formada. É aí que reside a responsabilidade dos docentes atuais. É assim que se forma, é assim que devemos sentir a essência acadêmica (epistemológica) de uma escola, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia — a nossa EAUFBA!

De outro lado, sinto que, em alguns momentos, ficamos incrédulos quanto à possibilidade de se construir um projeto institucional de modo que compense adequadamente as aspirações individualizadas; se ainda não

nos achamos devidamente gratificados, digo que esse desiderato é uma possibilidade que se avizinha, porquanto, nos dias presentes, a Escola já me parece maior do que cada um de nós pode representar em conjunto e, no futuro próximo, ela [a possibilidade de compensação] pode estar ao alcance de nossas mãos.

Que a geração que nos substitui possa consolidar o nosso futuro, aqui antevisto, e comemorar o seu centenário com muito mais brilho e orgulho!!!

Referências

- HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX — 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A economia política contemporânea e o pouco que sabemos*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa — UTL/Instituto Superior de Economia e Gestão — ISEG, 1998 (mimeo.).
- . Memórias de um professor de administração: lições de uma breve gestão universitária. *Organizações & Sociedade*, vol. 6, n.º 15, maio-agosto de 1999.

Resumo

Este ensaio trata de interpretar a epistemologia do conhecimento produzido pela Escola de Administração na trajetória de seus cinquenta anos de existência, tomando como objeto de consideração a indissociabilidade entre a atividade de ensino, de pesquisa e de extensão. A conclusão a que se chega é que essa é uma situação que não se impõe pelo desejo e sim pela lógica empírica dos acontecimentos. E essa lógica diz que, em situação de desvantagem comparativa, a indissociabilidade não existe. No estágio inicial, a pesquisa não existe, prevalecendo de maneira soberana o ensino, com a extensão tendo papel subsidiário. Só num estágio avançado da pesquisa é que podemos vislumbrar a possibilidade de indissociabilidade, mesmo assim de forma hierarquizada, na qual a pesquisa tem o poder de condicionar o movimento e o ritmo do ensino e da extensão.

Palavras-chave: Epistemologia; Escola de Administração da UFBA.

Abstract

This essay is about interpreting the epistemology of the knowledge produced by the Escola de Administração in the trajectory of its 50 years of existence, taking as object of consideration the inseparability between the activity of teaching, of research and extension. The conclusion that approaches is that this is a situation not imposed by the one's wish but by the empirical logic of the events. And this logic says that, in situation of comparative disadvantage, the inseparability does not exist. In initial stages, the research does not exist, prevailing the teaching in a sovereign way, with the extension having a subsidiary paper. It is only in an advanced state of research that we can glimpse the possibility of inseparability, even so in a hierarchy form, in which the research has the strength to stipulate the movement and the pace of the teaching and the extension.

Keywords: Epistemology; Escola de Administração da UFBA

**A que se propõe a Revista Brasileira de Administração
Política**

Apresentação

Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes

**Antecedentes da Administração II: o legado esquecido das
experiências históricas. O papel da Administração na
Organização do Estado Russo pós-Revolução 1917**

Francisco Fonseca

**Contribuições de Lênin e Schumpeter para a história da
Administração: reflexões sobre um conceito em construção
— Administração Política**

*Armando Alexandre Castro, Frederico Burgos, Maria Valesca Damásio,
Siegfried Guillaumon & Thaiz Braga*

Administrar processos conflitivos no capitalismo tardio

Fernando Pedrão

O papel do administrador: administrar, gestar ou gerir?

Daniela Neves da Silva & Paulo Francisco Santos Lopes

**Bases teóricas e conceituais da reforma dos anos 1990:
crítica do paradigma gerencialista**

Frederico Lustosa da Costa

**O desafio de mudança do modelo paradigmático de
estruturação de governo: três experiências brasileiras em
foco**

Paulo Emilio Matos Martins, Takeyoshi Imasato & Octavio Penna Pieranti

**O contexto da criação e o desenvolvimento epistemológico
da Escola de Administração da UFBA**

Reginaldo Souza Santos

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFBA**

