

**ABP**

**Revista  
Brasileira de  
Administração  
Política**

ISSN 2525-5495

volume 3 número 1 abril de 2010

**REB**

**4**

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

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 3, 1 ABRIL DE 2010

ISSN 1983-8166

## SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**  
**5 Apresentação**  
*Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes*
- 9 Administração política e governança corporativa: que novas contribuições para o desenvolvimento epistemológico da Administração?**  
*Rafael Tavares Bomfim*
- 31 Max Weber e Administração Política: quais as aproximações possíveis?**  
*João Martins Tude, Eduardo Cunha & Grace Kelly Marques Rodrigues*
- 53 Administração Política: entre o passado e o futuro, a escolha de uma tradição a ser seguida**  
*André Luís Nascimento dos Santos*
- 65 Crise no século XXI: por uma nova agenda de reforma do Estado**  
*Frederico Lustosa da Costa & Augusto Paulo Cunha*
- 87 Administração política e responsabilidade socioambiental corporativa: aspectos conceituais e exemplo**  
*José Moura Pinheiro*
- 105 A busca de uma tecnologia de gestão proletária: uma análise sob a ótica da Administração Política**  
*Barbara Maria Dutra Pereira, Cláudio Bezerra Leopoldino, Daniel Reis Armond-de-Melo, Leidimar Cândida dos Santos, Luiz Nestor Martins Filho & Júlio César Andrade de Abreu*
- 123 Administração Política e a gestão de cidades: um novo campo de conhecimento para um debate interdisciplinar**  
*João Pereira Oliveira Júnior*
- 143 O federalismo fiscal como um processo de coordenação das relações sociais: um olhar administrativo da teoria do Estado**  
*Renato Luis P. Miranda*
- 163 A contribuição do Modelo de Uppsala para a hegemonização do modo de produção capitalista**  
*Ednaldo Soares*

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 3, 1 ABRIL DE 2010

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

EM PARCERIA COM A **EDITORA HUCITEC**  
Rua Senador Feijó, 176, conj. 701, 01006-000 São Paulo, Brasil

## Diretores

Reginaldo Souza Santos  
Fábio Guedes Gomes

## Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, EAUFB  
Amílcar Baiardi, UFRB  
Daniel Andrade Caribé, EAUFB  
Eduardo Fausto Barreto, EAUFB  
Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFB  
Fábio Guedes Gomes, EAUFB  
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 César Pinto da Fonseca, FGV/SP  
Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFB  
Francisco Vidal, EAUFB

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFB  
José Bezerra de Araújo, UFCG  
José Carlos de Souza Braga, Unicamp  
José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL  
Maria da Graça Pitá Barreto, EAUFB  
Maurício Roque Serva de Oliveira, UFSC  
Paulo Balanco, Economia/UFBA  
Paulo Emílio Matos Martins, Ebape/FGV  
Paulo Guedes, UFBA  
Pedro Lincoln, UFPE  
Reginaldo Souza Santos, EAUFB  
Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFB  
Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA  
Wilson Cano, Unicamp

## Edição

Editoração: Editora Hucitec  
Coordenação editorial: Mariana Nada  
Assessoria editorial: Mariangela Giannella  
Assessoria técnica: Débora Faustina  
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  
40.110-903 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.1, n.1 (out. 2008) - . - \_Salvador : EAUFB, 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

**P**REZADO LEITOR,  
Com o curso dos ventos mais recentes, ficamos convictos de que o trabalho que estamos desenvolvendo para editar a **Rebap** é pertinente, oportuno e tem vida longa. Além das contradições internas que lhes são próprias, as soluções para os problemas que o capitalismo vem enfrentando, nas últimas décadas, parecem depender menos de uma boa teoria econômica e, cada vez mais, de formulações consistentes no campo da administração política (campo da gestão) e de ações gerenciais (o campo da ação, do fazer) concernentes a elas.

Depois dos problemas verificados no sistema financeiro mundial, iniciados no final de 2007, passando por 2008 e chegando até 2009 (aprofundando ainda mais a longa crise do capitalismo), o principal fundamento da saúde do sistema (a estabilidade dos preços) está dentro das expectativas requeridas pelos agentes econômicos. Não obstante isso, neste início de 2010, temos tido notícias de que a dimensão do problema é bem maior do que se dizia, inicialmente. Agora, não estão mais restringidos aos limites das corporações produtivas e, sobretudo, financeiras e sim, também, começam a atingir nações *per se* (Grécia, Portugal, Espanha, Irlanda e Itália), indicando ser possível a sua extensão a regiões estabelecidas — como a zona do euro.

A expansão econômica assimétrica entre as nações, as taxas elevadas de desemprego, as péssimas condições distributivas e o absoluto de miseráveis assustador são alguns dos problemas centrais e históricos do capitalismo que só se agravam, não obstante os avanços extraordinários do conhecimento e, sobretudo, na capacidade de produzir bens e serviços, em razão

do aumento da produtividade e exploração do trabalho. Exploração esta acentuada, sobretudo, nas regiões periféricas do capitalismo central, como o Sudeste asiático, notadamente na economia chinesa.

É verdade que Karl Marx, John Maynard Keynes e Joseph Schumpeter, por veredas teóricas e metodológicas distintas, chegaram à conclusão que o capitalismo é uma etapa histórica do processo civilizatório — sendo superado, portanto, por novas formas de organização das relações sociais de produção e distribuição —; mas essa conclusão não diz que, ao longo da trajetória de existência, a sua sobrevivência, particularmente na etapa de maior exuberância, na qual a produção de bens e serviços parece ser ilimitada, só seja possível mediante o *horror social*, marcado pela degradação de parcela da raça humana.

Embora todos falem que a expansão da riqueza é a forma possível de proporcionar uma materialidade de modo que todos tenham as condições mínimas de reprodução biológica e social, a forma como esse desiderato vem sendo administrado produz como resultado final o contrário do que é pretendido. A administração política do capitalismo tem sido incapaz, até mesmo, de encontrar possibilidades para incorporar novas fronteiras de expansão — única maneira possível de ele sobreviver! Vejam que essas fronteiras são amplas, a exemplo das existentes nos países mais ricos, os amplos espaços de expansão verificados na América Latina e na Ásia, além de toda a África, com mais de um bilhão de seres humanos — ou de consumidores, se assim ficar mais ao gosto dos agentes econômicos.

Devemos reconhecer que a administração, até aqui, só se preocupou com a produtividade e com os resultados dos agentes, vistos isoladamente (que denominamos de administração profissional dos negócios dos agentes econômicos). Enquanto isso, a produtividade e os resultados do conjunto da sociedade não têm recebido nenhuma atenção — seja no plano da reflexão (sistematizando conhecimento) e da possibilidade para a orientação da ação, seja no plano da prática propriamente dita.

Não temos dúvida de que os estudos que estão sendo desenvolvidos no âmbito da Administração Política, nos últimos dez anos, demonstram uma preocupação clara com a irresoluta materialidade e sua respectiva inclusão na centralidade do nosso trabalho de pensar e agir — enfim, que seja central em nossa agenda a transformação de nossa realidade. E o último ato desse processo transformador, principalmente na maneira de

pensar a administração de forma crítica, ocorreu nos dias 7, 8 e 9 de janeiro (próximo) passado, na cidade de Garanhuns (PE), agreste pernambucano.

Lá, sob o agradável clima do agreste a mais de oitocentos metros de altitude, mais de trinta professores e alunos de graduação e pós-graduação de oito universidades brasileiras, durante três dias, desenvolveram debates e críticas preliminares que tiveram como ponto de partida o texto intitulado *Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*, cujas conclusões partiam de uma visão da Administração como um conhecimento de natureza política, ideológica, propositiva de ações transformadoras da sociedade e condutoras do desenvolvimento, com um olhar transdisciplinar, crítico, histórico e cultural da dinâmica social (*Carta de Garanhuns*, janeiro de 2010).

Além do documento final, *Carta de Garanhuns: uma administração política para o desenvolvimento do Brasil*, todos saímos com o compromisso de produzir uma reflexão acerca daquele evento, cujos produtos serão publicados em livro — que será lançado em junho próximo — e em um número especial da **Rebap**, cujo lançamento está programado para setembro deste ano. Também temos o compromisso de retornar a Garanhuns, no início do próximo ano, para novas reflexões.

Esta quarta edição da Rebap circula com oito artigos, tratando desde aspectos voltados para a consolidação das bases teóricas e metodológicas do campo da Administração Política — e essa preocupação está refletida nos artigos de Rafael Tavares Bonfim (Administração Política e Governança Corporativa: que novas contribuições para o desenvolvimento epistemológico da administração?), de João Martins Tude e outros (Max Weber e Administração Política: quais as aproximações possíveis?) e o de André Luís Nascimento dos Santos (Administração Política: entre o passado e o futuro — a escolha de uma tradição a ser seguida) — e outros que estão mais relacionados com a nossa realidade e comprometidos com a transformação — com esta preocupação encontram-se os textos de Frederico Lustosa da Costa e Augusto Paulo Cunha (Crise do século XXI: por uma nova administração do Estado), de José de Moura Pinheiro (Administração Política e responsabilidade socioambiental: aspectos conceituais e exemplo), de Bárbara Maria Dultra Pereira e outros (A busca de uma tecnologia de gestão proletária: uma análise sob a ótica da administração política), de João Pereira Oliveira Júnior (Administração Política e a gestão de cidades:

um novo campo do conhecimento para um debate interdisciplinar) e o de Renato Luís P. Miranda (O federalismo fiscal como um processo de coordenação das relações sociais: um olhar administrativo da teoria do Estado).

Esperamos que todos tenham uma boa leitura!

# **ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E GOVERNANÇA CORPORATIVA: QUE NOVAS CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO EPISTEMOLÓGICO DA ADMINISTRAÇÃO?**

*RAFAEL TAVARES BOMFIM<sup>1</sup>*

**E**MTODAS AS ÁREAS DE CONHECIMENTO, sempre surgem novos debates, novas explicações que se unem em um movimento que procura estabelecer novas relações dentro de um determinado campo do conhecimento. Apresentar e divulgar esses “novos temas” parece-nos ser relevante, pois essas novas contribuições constituem terreno fértil para a construção e reconstrução dos diversos conceitos presentes em diferentes áreas do conhecimento. Na Administração, não é diferente. A discussão em torno do seu desenvolvimento epistemológico (um corpo de conhecimento sistematizado) tem sido um debate frequente, ao longo de sua história. Neste estudo, são apresentados dois novos movimentos presentes nessa área: a Administração Política e a Governança Corporativa.

É importante esclarecer que este trabalho não almeja a mera comparação entre esses dois movimentos; não há aqui o intuito de evidenciar juízos de valor nem adjetivar qualquer um deles. O que se pretende é pontuar elementos caracterizadores de cada um, de modo a trazer à tona a natureza do conhecimento produzido ou das ideias desenvolvidas em nome da Administração.

O movimento por uma Administração Política como um novo campo de estudo na área da Administração encontra-se em processo de consolidação; principalmente em estudos acadêmicos desenvolvidos por um grupo de pesquisadores vinculados ao Departamento de Finanças e Políticas

---

<sup>1</sup> Bacharel em Administração e especialista em Finanças Empresariais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor substituto e administrador da Assessoria para Assuntos Internacionais na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). E-mail: <rafael\_bonfim@ufrb.edu.br>.

Públicas (DFPP) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA), que considera ser a gestão o verdadeiro objeto que dá *status* de ciência à Administração.

Já o movimento de Governança Corporativa vem ganhando espaço tanto nos estudos acadêmicos quanto em discussões no ambiente organizacional, como resultado do cenário de escândalos financeiros globais. Cunhado, pela primeira vez, nos EUA e na Inglaterra, o tema ganhou relevância em muitos outros países, gerando ampla mobilização de grandes investidores, com o objetivo de aumentar as garantias dos seus investimentos por meio de uma administração mais ética e transparente. Nesse contexto, foram realizadas várias pesquisas, nos EUA, na Europa, no Japão e em mercados emergentes, para examinar os modelos de Governança Corporativa existentes e suas consequências sobre o desempenho, a estrutura de capital e a política de dividendos das empresas.

Em face dos novos debates presentes na área da Administração e, particularmente, do crescimento dos estudos sobre a Administração Política e a Governança Corporativa, nos âmbitos acadêmico e organizacional e das diferentes perspectivas e abordagens adotadas, neste trabalho busca-se realizar uma análise da contribuição de cada movimento para o desenvolvimento epistemológico da Administração. Mais precisamente, busca-se investigar os objetivos de cada movimento, suas práticas, possibilidades, desafios e limites. Análises dessa natureza são importantes para incentivar a reflexão de pesquisadores da área das Ciências Sociais Aplicadas interessados na atualização do saber. No caso específico do presente artigo, os resultados encontrados podem levar, adicionalmente, a uma avaliação sobre se esses movimentos conseguem se estabelecer (ou não) como novos campos de estudo na área da Administração.

A metodologia escolhida para este trabalho foi uma revisão da literatura de natureza exploratória, pois este versa sobre temas pouco pesquisados, sobre os quais ainda não se acumulou uma bibliografia significativa. Neste trabalho, tanto a Administração Política quanto a Governança Corporativa são consideradas movimentos, ou seja, são abordagens consideradas emergentes da Administração.

Para cumprir seus objetivos, este artigo está organizado em seis partes, incluindo esta Introdução. Na segunda parte, são tratados os aspectos conceituais e orientadores de cada movimento, o da Governança Corporativa e o da Administração Política na contemporaneidade. Na terceira par-

te, analisam-se as características particulares de cada movimento com foco na sua prática dentro das organizações, além de suas possibilidades, desafios e limites como novos campos de estudo na área da Administração. Em seguida, é realizada uma análise da contribuição de cada movimento para o desenvolvimento epistemológico da Administração e da natureza do conhecimento produzido, principal objetivo deste trabalho. Algumas experiências de ensino e pesquisa, com destaque nos dois movimentos nos cursos de Administração em universidades pelo país são apresentadas na quinta parte. Finalmente, na última seção, encontram-se as considerações finais deste artigo, suas limitações, bem como uma tentativa de diálogo entre esses dois novos movimentos presentes no campo da Administração.

### **Administração Política e Governança Corporativa: contextualizando os conceitos**

#### *Administração Política*

Segundo Santos (2004), a preocupação com o estágio atual da Administração diante das questões substantivas da realidade social começou a ser desenvolvida, dentro da literatura administrativa, por Alberto Guerreiro Ramos,<sup>2</sup> notadamente em seu livro *A nova ciência das organizações* (Santos, 2004, p. 32).

Na literatura administrativa, de um modo geral, o objeto de estudo da Administração sempre foram as organizações. A ideia de estudar a gestão como o verdadeiro objeto que daria *status* de ciência à Administração surge da iniciativa de um grupo alunos do curso de Administração da UFBA que buscaram, em conjunto com o professor Reginaldo Souza Santos, retomar essa preocupação já proposta por Guerreiro Ramos e aprofundar os estudos a partir de uma visão da Administração, não apenas como uma ferramenta para gerir as organizações, mas também um modo de gestão das relações sociais. Dessa forma, a partir de 2000, foi iniciada pelo grupo uma releitura dos clássicos da Administração, focalizando a discussão

---

<sup>2</sup> Guerreiro Ramos, autor brasileiro de naturalidade baiana e que teve seus direitos políticos cassados em 1964, publicou o livro *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*, em 1981, em seu exílio nos EUA. Não pôde dar continuidade a esse trabalho, como esperava, por ter falecido antes, em 1982. Apesar da amplitude e profundidade teórica da obra, pode-se dizer que relativamente pouca pesquisa e divulgação foram feitas para aumentar a compreensão do fenômeno organizacional segundo a linha proposta pelo sociólogo brasileiro (Schmitt Peters, 2005, p. 17).

clássica quanto à determinação do seu principal objeto de estudo. Segundo esses pesquisadores da UFBA, a contribuição dos autores clássicos (Frederick Taylor, Dwight Waldo, Dimock, Hebert Simon) limitou-se em análises (operacional/instrumental) da Administração, apenas reafirmando as organizações com foco da Administração. Alberto Guerreiro Ramos, segundo eles, foi o autor clássico que mais se distanciou dessas análises meramente operacionais e começou uma inquietação com questões relacionadas às consequências sociais da ação administrativa, que seria a essência das questões relacionadas à Administração Política. Pela primeira vez, nos estudos referentes à Administração, é afirmado que “a ação administrativa é ação social com relação e fins, que tem limites e orientações, selecionando e combinando meios para atingir objetivos” (Ramos, 1989. Apud: Santos, 2004, p. 33).

Já a expressão *Administração Política* só aparece na literatura administrativa em Norberto Bobbio, quando o autor afirma que:

[...]. O problema administrativo parece que poderia resolver-se superando as estruturas burocráticas, na prefiguração de dois tipos distintos de administração: a administração política, inserida nas novas estruturas de Governo, e a administração social, correspondente às estruturas de gestão, expressão do autogoverno das coletividades territoriais e pessoais que agem no seio da comunidade nacional (Bobbio et al., 1993. Apud: Santos, 2004, p. 40).<sup>3</sup>

Mas, segundo Santos (2004), o autor limita a abrangência da expressão *Administração Política*, uma vez que o compreende apenas dentro das relações intergovernamentais (Santos, 2004, p. 40).

O conceito contemporâneo de Administração Política proposto pelo grupo de pesquisadores da UFBA, ainda em processo de consolidação, é da gestão das relações sociais de produção e distribuição para um melhor bem-estar da humanidade. O próprio conceito de Administração Política foi ampliado e modificado pelo grupo nos últimos cinco anos. Primeiro, caberia, à Administração Política, ser a responsável pela gestão do projeto de nação, avaliando se a prática de gestão utilizada pelos Estados estaria no direcionamento correto para o cumprimento de sua finalidade última, ou

---

<sup>3</sup> Ver Bobbio, N. Matteuci, N. & Pasquino, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

seja, o bem-estar coletivo (Santos, 2004, p. 33). Era evidenciado, portanto, a importância das relações do Estado com a sociedade.

Em seguida, a também professora da UFBA, Elizabeth Ribeiro, na compreensão da dinâmica mais geral do papel do Estado em cada contexto histórico, afirmou que: “[...] para cada conjuntura existe uma concepção distinta de Administração Política, correspondente, pois, às exigências e/ou necessidades assumidas pelo sistema econômico em questão” (Ribeiro, 2008, p. 16). O aspecto econômico é então incorporado ao discurso da Administração Política.

Ao mesmo tempo, Cristaldo & Pereira (2008) ampliam, ainda mais, o conceito de Administração Política quando afirmam que:

[...] a administração política vai além: corresponde ao conjunto das manifestações organizativas do processo social de construção da materialidade, resultantes de ações planejadas e não planejadas, ativas e passivas, de classes e frações de classes, em determinado período histórico, no espaço societário (Cristaldo & Pereira, 2008, p. 87).

Caberia, então, à Administração Política, segundo seus defensores, a tarefa de subsidiar a discussão sobre os meios necessários para construir o projeto da nação ou da organização e implantá-lo (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 31).

Por fim, o atual conceito de Administração Política, o de responsável pela gestão das relações sociais de produção e distribuição para um melhor bem-estar da humanidade procura abarcar a gestão das relações sociais em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório da humanidade (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 28). Sendo assim, o mundo das organizações influenciado pela complexificação da vida social, da própria gestão organizacional, da gestão das relações sociais e das consequências sociais da ação administrativa ganha maior importância com o estudo da Administração Política.

### **Governança Corporativa**

O conceito de Governança Corporativa não é novo. Desde 1932, no âmbito da história do pensamento econômico, segundo Comble & Heldenbergh (2003), Berle & Means já evidenciavam a importância da separação da propriedade e do controle, que é o âmago das questões relacionadas à

governança nas organizações. Pela primeira vez, na história do pensamento administrativo, é afirmado que os dirigentes têm interesses próprios que podem ser diferentes dos dos acionistas. Contudo, os estudos sobre Governança Corporativa ganharam amplitude e relevância apenas recentemente. Contribuíram, nesse sentido, os diversos escândalos financeiros ocorridos no mundo corporativo e, mais recentemente, o estouro da bolha especulativa no mercado imobiliário dos Estados Unidos, que redundaram em mobilizações dos grandes investidores na busca de aumentar garantias para seus investimentos, os quais passaram a exigir, dentre outras coisas, uma gestão mais profissionalizada e transparente. Tais escândalos, segundo Aktouf (2004), sem precedentes, resultaram nas gigantescas quebras em cadeia de empresas que eram consideradas, até há pouco tempo, como as mais seguras da nova economia globalizada, como Enron, Tyco, Nortel, World Com, Xerox, Vivendi, Parmalat, Andersen e Waste Management, e na falência de países inteiros, como a Argentina, em 2001, ocasionando grandes prejuízos sociais e ao mercado de ações.

Várias agências internacionais e muitos organismos vinculados à área organizacional disseminam o conceito de Governança Corporativa, fomentando a incorporação e efetivação das suas práticas. Segundo eles, é fundamental o aprimoramento dos mecanismos de Governança Corporativa para tentar prevenir problemas da mesma natureza dos escândalos corporativos, além de possibilitar melhor análise por parte de investidores nos momentos de crise. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Governança Corporativa é definida como: “[. . .] o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas, proporcionando a estrutura que define os objetivos da empresa, como atingi-los e a fiscalização do desempenho” (Ribeiro Neto, 2002, p. 8).

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) consideram a adoção de boas práticas de Governança Corporativa como parte da recuperação dos mercados mundiais. O G8 (grupo dos sete países mais industrializados do mundo e a Rússia), por sua vez, visualiza a Governança Corporativa como o mais novo pilar da arquitetura econômica global. A OCDE, além de desenvolver uma lista de Princípios de Governança Corporativa, promove periodicamente, em diversos países, mesas de discussão e avaliação do desenvolvimento da governança nas organizações. Também lançou, junto com o Banco Mundial, em setembro de 1999, o *Global*

*Corporate Governance Forum*, com o objetivo de dar abrangência, importância e visibilidade mundial ao tema. Em 2002, foi sancionada, nos Estados Unidos, a Lei *Sarbanes-Oxley*, por conta da série de escândalos e fraudes corporativas no país. Como premissa maior, a Governança Corporativa e a utilização de suas práticas no mundo dos negócios já não são mais recomendações — firmaram-se como lei.

No Brasil, o tema da Governança Corporativa começou a se desenvolver, nos últimos dez anos, a partir da criação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), em 1999, e de outras iniciativas como a da Bovespa (Novo Mercado, os Níveis Diferenciados de Governança Corporativa — Nível 1 e Nível 2 e o IGC — Índice de Ações com Governança Corporativa Diferenciada, em 2000), do Governo Federal (reforma das leis das sociedades anônimas, em 2001, com o objetivo de estimular a abertura de capital das empresas nacionais) e com a criação do Código Brasileiro de Melhores Práticas de Governança Corporativa, pelo IBGC. Essas medidas tiveram como objetivo estimular a confiabilidade necessária e o autofinanciamento do setor privado para desenvolver o mercado de capitais, a exemplo do que ocorre em outros países.

De acordo com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que elaborou uma cartilha com recomendações relativas a boas práticas de Governança Corporativa, tem-se a seguinte definição: “[. . .] conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital” (Oliveira, Jesus & Martins, 2004, p. 3).

Governança Corporativa, então, pode ser entendida como: “o sistema pelo qual as sociedades empresariais são dirigidas e monitoradas, tendo por finalidade o aumento do valor das mesmas, facilitando o seu acesso ao capital e contribuindo para a sua perenidade” (IBGC, 2009).

### **Administração Política e Governança Corporativa enquanto campos de práticas**

Após as devidas conceituações, faz-se necessário realizar uma análise da contribuição de cada movimento para o desenvolvimento epistemológico da Administração e a natureza do conhecimento produzido. Mas, antes, é importante evidenciar as práticas desses novos movimentos, tendo-se por base seus objetivos, uma vez que se busca investigar, também, as possibilidades, desafios e limites desses movimentos.

Como visto, a Administração Política preocupa-se em organizar as relações sociais de produção e distribuição para um melhor bem-estar da humanidade (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 31). Por sua vez, a Governança Corporativa preocupa-se com a criação de mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos administradores esteja alinhado com o interesse dos proprietários (IBGC, 2009).

Estudo realizado por Lethbridge (1997), e publicado na *Revista BNDES*, divide os diferentes modelos de Governança Corporativa em dois grupos principais: o anglo-saxão, cujo foco é o acionista (*shareholder*) quanto a seus interesses e direitos; e o nipo-germânico, no qual o foco é ampliado, de modo a relacionar múltiplos interesses (*stakeholder*) (Lethbridge, 1997). O modelo anglo-saxão preocupa-se, essencialmente, com a geração de riqueza e obtenção de retorno máximo para os investimentos realizados, visando à redução do conflito de agência<sup>4</sup> na apropriação dos valores gerados e a sua equânime distribuição entre os acionistas. Já o modelo nipo-germânico é caracterizado pelo equilíbrio dos interesses dos *stakeholders* (todos os públicos envolvidos com a companhia, até mesmo os externos a ela) como objetivo primordial das empresas, em vez da maximização da riqueza dos acionistas.

Mesmo com essas duas possibilidades da utilização da Governança Corporativa, observa-se uma convergência nos dois movimentos com a gestão das relações sociais. Quanto às divergências entre os dois movimentos, eles destoam, por exemplo, em relação a qual seria a finalidade do administrador dentro das organizações. Divergências que acabam por refletir em diferentes concepções (e condutas) em relação à prática da Administração como profissão.

Por exemplo, grande parte da discussão em torno do conceito de Governança Corporativa advém do processo de tentativa de conciliação dos diversos interesses, aparentemente contrários, entre o controlador (pro-

---

<sup>4</sup> Na teoria econômica tradicional, a governança corporativa tem como objetivo procurar superar o chamado "conflito de agência", presente a partir do fenômeno da separação entre a propriedade e a gestão organizacional. O "principal", titular da propriedade, delega ao "agente" o poder de decisão sobre essa propriedade. A partir daí, surgem os chamados conflitos de agência, uma vez que os interesses de quem administra a propriedade nem sempre estão alinhados com os dos titulares da propriedade da organização. Sob a perspectiva da teoria da agência, a preocupação maior é criar mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos administradores esteja alinhado com o interesse dos proprietários (IBGC, 2009).

prietário) e o executivo (administrador profissional). A preocupação maior da governança nas organizações é a criação de mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento desses executivos esteja alinhado com o interesse dos acionistas e demais membros interessados no bom desempenho da firma. Existe, portanto, uma prevalência da noção de que o resultado da Governança Corporativa é sempre benéfico no que se refere a desempenho organizacional, ou seja, o administrador profissional, de preferência formado em uma escola de Administração, deverá trabalhar na perspectiva de superar o chamado “conflito de agência”, e, assim, reduzir a “assimetria informacional” causada pela falta do mesmo nível de informação entre as partes envolvidas sobre a situação da empresa.

Para a Administração Política, a ideia de uma Administração Profissional não seria de um campo exclusivo de um administrador formado em uma escola de Administração, mas sim, um espaço habitado também por profissionais com outras formações aplicadas como médicos, dentistas, engenheiros, economistas, etc. (Craide, Silva Sacramento, Ribeiro & Silva, 2009, p. 82). Nesse caso, para a Administração Política, o administrador profissional, formado em uma escola de Administração, seria o mais capacitado entre os demais profissionais para exercer tarefas de coordenação durante a execução de um projeto de sociedade, nação ou governo. Em relação à prática da Administração como profissão, encontram-se diferentes concepções nos dois movimentos, uma vez que, para o movimento da Governança Corporativa, caberia a esse profissional gerar riqueza nas organizações e, conseqüentemente, criar valor para elas e seus acionistas (perspectiva *shareholder*) ou para elas e todos os públicos envolvidos com a companhia (perspectiva *stakeholder*). Já a Administração Política não visa apenas a atender aos anseios específicos das organizações ou de seus acionistas como preconizam as práticas de Governança Corporativa.

Sendo assim, podem ser apontadas algumas possibilidades, desafios e limites nesses movimentos. Por exemplo, um dos benefícios da disseminação de práticas de governança nas organizações apontados pela literatura, ao tentar minimizar o recorrente “conflitos de agência” e suas conseqüências, é garantir um ambiente de mercado mais confiável, com melhor precificação e maior demanda pelas ações das empresas participantes. Na realidade, o interesse está em aumentar o preço da ação com melhor administração e, dessa forma, elevar as possibilidades de captação de recursos

financeiros no mercado de ações, com toda a proteção possível aos acionistas. A utilização das práticas de Governança Corporativa não procura questionar a racionalidade instrumental presente no âmbito das organizações. A preocupação é garantir que o comportamento dos administradores esteja sempre alinhado, por meio de sistemas de monitoramento e incentivos, com o interesse dos acionistas (Bomfim, 2007).

A Administração Política tem uma visão da Administração não apenas como mais uma ferramenta para gerir as organizações. A Administração Política coloca-se como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais, para além do âmbito empresarial, podendo contribuir para o debate do desenvolvimento epistemológico da Administração. Cabe, então, aos seus pesquisadores e defensores continuar com as pesquisas, procurar estabelecer suas bases teóricas e metodológicas, além de buscar amadurecer a discussão sobre a Administração Política como um campo de estudo.

### **Que novas contribuições para o desenvolvimento epistemológico da Administração?**

Com relação à contribuição de cada movimento para o desenvolvimento epistemológico da Administração, dois aspectos relevantes foram identificados. O primeiro diz respeito ao aspecto interdisciplinar desses movimentos, evidenciando, em especial, significativa interface da Administração com a Economia, seja pela bibliografia usada, seja pelo conteúdo tratado. Os principais termos utilizados pelos defensores da utilização de práticas de governança nas organizações são: conflito de agência, custos de agência,<sup>5</sup> valor da empresa, acionistas minoritários, monitoramento e controle, equilíbrio de interesses e manipulação de resultados. Já os pesquisadores da Administração Política utilizam os conceitos de racionalidade instrumental, temporalidade social,<sup>6</sup> economia política,<sup>7</sup> projeto de nação, bem-estar social e desenvolvimento econômico.

O segundo aspecto trata da diferença da natureza do conhecimento produzido que reflete na contribuição que cada movimento fornece para o debate epistemológico da Administração. Ambos, considerados aqui ainda

---

<sup>5</sup> Na tentativa de fazer os administradores agirem de forma a maximizar a riqueza dos proprietários surgem os custos de agência. Os custos de agência são custos em que os acionistas incorrem para alinhar os interesses dos tomadores de decisão (gestores) aos seus (IBGC, 2009).

<sup>6</sup> A temporalidade social corresponde ao tempo teórico necessário para construir o projeto de nação e, assim, efetivamente materializar o bem-estar pleno da humanidade (Santos, 2004).

<sup>7</sup> A economia política encarrega-se das possibilidades da produção de bens materiais, realização dessa produção, da circulação e da distribuição dos resultados dessa produção (Santos, 2004).

como movimentos emergentes, a Administração Política e a Governança Corporativa são temas ainda pouco pesquisados, sem uma bibliografia significativa; para tanto, como já visto neste trabalho, foi realizado um estudo de natureza exploratória. O tema da Governança Corporativa começa a se desenvolver, no país, com o objetivo de estimular a confiabilidade necessária e o autofinanciamento do setor privado para desenvolver o mercado de capitais, a exemplo do que ocorre em outros países. O interesse está em aumentar o preço da ação com melhor administração e, dessa forma, elevar as possibilidades de captação de recursos financeiros no mercado de ações. Parece não existir empenho entre os seus defensores no debate sobre um desenvolvimento epistemológico na área.

Já a temática da Administração Política desenvolveu-se a partir de uma visão da Administração não apenas como mais uma ferramenta para gerir as organizações, mas como um modo de gestão das relações sociais de produção e distribuição. Essa iniciativa teve o objetivo de levantar a gestão como verdadeiro objeto de estudo da Administração, para, assim, viabilizar sua autonomia como um campo próprio do conhecimento científico. Encontra-se, então, neste movimento, um esforço em avançar no estudo para o desenvolvimento epistemológico da Administração.

França Filho (2004), no seu trabalho sobre as questões epistemológicas na Administração, afirma que, normalmente, a visão que se tem da Administração é de um arcabouço de ideias sobre como dirigir uma organização, ou melhor, um conjunto de atividades muito práticas voltadas para o gerenciamento das organizações. Segundo ele, faz-se necessário ampliar essa visão habitual que se tem da Administração. Para tanto, França Filho (2004) recomenda uma reflexão sobre o caráter das ideias produzidas nesta área, isto é, um olhar sobre a natureza do conhecimento ou das ideias desenvolvidas em nome da Administração. Tendo em vista diferentes possibilidades de interpretação da Administração, ele sugere uma classificação dessas ideias produzidas em função da natureza do conhecimento, ou seja, são propostos três subcampos do conhecimento em Administração. Esses três grandes corpos de ideias seriam: as técnicas ou metodologias gerenciais, as áreas funcionais e a teoria das organizações, também conhecida por estudos organizacionais.

As técnicas ou metodologias gerenciais dizem respeito ao conjunto das ideias voltadas ao auxílio do trabalho do gerente, num sentido muito prático e aplicado, são os chamados modelos gerenciais. Segundo França Filho (2004),

A produção do conhecimento aqui se confunde com proposição de metodologia de gestão empresarial, revelando o sentido pragmático das ideias disseminadas e a natureza prescritiva do conhecimento: ele dispõe sobre como deve funcionar uma empresa, e seu compromisso é com os resultados econômicos do empreendimento (França Filho, 2004, p. 123).

Pode-se enquadrar o movimento da Governança Corporativa nesse primeiro subcampo da Administração sugerido por França Filho (2004), pois, segundo afirma Mathiesen,<sup>8</sup>

Governança Corporativa é um campo de investigação focado em como monitorar as corporações, através de mecanismos normativos, definidos em estatutos legais, termos contratuais e estruturas organizacionais que conduzam ao gerenciamento eficaz das organizações, traduzidos por um taxa competitiva de retorno (Mathiesen, 2002. Apud: Andrade & Rossetti, 2004, p. 26).

Já as áreas funcionais, segundo França Filho (2004), são as subáreas de especialização da prática administrativa tal como vem sendo desenvolvida no universo empresarial: o *marketing*, as finanças, a gestão da produção e a gestão de recursos humanos. A natureza do conhecimento que se elabora neste subcampo é eminentemente pragmática e prescritiva, já que a ênfase fundamental está posta na dimensão operacional e aplicada do trabalho gerencial. Como último subcampo proposto por França Filho (2004), a teoria das organizações seria aquela que apresenta uma vocação fundamental de conhecimento mais explicativo e interpretativo, são as chamadas abordagens críticas.

Após essa primeira classificação do conhecimento produzido em Administração, o autor sugere três diferentes possibilidades de interpretação (ou definição) dessa área do conhecimento: arte, ideologia ou ciência.

A compreensão da Administração como arte é sua utilização vista como uma prática, uma ação, um fazer que se aprende à medida que se exercita (ou se pratica). Nesta interpretação, supõe um conjunto de habilidades tidas como inerentes ao indivíduo. Já interpretar a Administração como ideologia, para o autor, é identificar a noção de gerência de empresas

---

<sup>8</sup>Mathiesen, Henrik. *Management Ownership and Financial Performance*. PhD dissertation. Dinamarca: Copenhagen Business School, set. 2002.

e admitir que ela não se define como um saber neutro. A Administração estaria sempre a serviço dos interesses dos proprietários ou controladores da empresa. Um sistema (forma) de dominação que seria o reflexo do conflito de classes sociais no mundo do trabalho em função dos interesses divergentes entre empregadores e empregados.

Por fim, pensar a Administração como ciência significa reconhecê-la como uma área do conhecimento científico, ou seja, considerar a possibilidade da Administração ser pensada como um campo do conhecimento, isto é, um campo disciplinar de estudos e pesquisas. Nessa definição, faz-se necessária a existência de um objeto. Pode-se, então, enquadrar o movimento da Administração Política nesta última interpretação proposta por França Filho (2004), pois, como já visto, esse movimento coloca a gestão das relações sociais como o verdadeiro objeto de estudo da Administração, para, então, viabilizar sua autonomia como um campo próprio do conhecimento científico.

Ao passo que a utilização das práticas de Governança Corporativa não procura nem questionar a racionalidade instrumental presente no âmbito das organizações. Sua contribuição para o desenvolvimento epistemológico da Administração é praticamente nula. A natureza desse conhecimento revela-se, apenas, prescritiva e pragmática. Exemplos de outros movimentos que também podem ser considerados como técnicas ou metodologias gerenciais são as chamadas abordagens emergentes<sup>9</sup> da Administração, presentes nos manuais utilizados por alunos dos cursos de graduação em Administração pelo país.

Conclui-se, então, que existe um esforço em avançar no estudo para o desenvolvimento epistemológico da Administração no movimento da Administração Política, pois este procura viabilizar a Administração como um campo autônomo do conhecimento por meio de um objeto próprio de estudo. Não se pode afirmar, entretanto, que existe esse mesmo empenho dentro do movimento pela utilização de práticas de governança nas organizações, pois, como já visto, este é um campo de investigação apenas focado em como monitorar as organizações, por meios de mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos), procurando, assim, minimizar as consequências do "conflito de agência", sem questionar as contradições

---

<sup>9</sup> Exemplos dessas outras abordagens: Administração Participativa, Administração Estratégica, Administração do Conhecimento, dentre outras. Fonte: Oliveira, D. P. R. *Teoria geral da Administração: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas, 2008.

que fundamentam essas práticas de gestão ou buscar um entendimento mais amplo sobre essas mesmas práticas.

### **Algumas experiências de ensino e pesquisa no âmbito da Administração Política e da Governança Corporativa**

Em relação ao ensino e à pesquisa sobre esses movimentos na área da Administração no país, encontram-se diferentes polos de produção acadêmica e estudos relacionados à produção científica dos temas analisados.

No ano 2000, o Centro de Estudos em Finanças e Controle da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) recebeu financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da OCDE e do Banco Mundial, por meio do grupo de pesquisa “Governança Corporativa — Práticas e Impacto”, para avaliação de práticas com criação de índice de Governança Corporativa. Cabe ressaltar que o professor Ricardo Leal, do Instituto de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração de Empresas (Coppead) da UFRJ, possui vasta produção sendo referência no campo no Brasil, o que denota a sua importância na área. Exemplo disso foi a publicação do seu livro, em parceria com André L. Carvalho, *Governança corporativa no Brasil e no mundo*, fruto de seminário sobre o tema realizado, no final do ano 2000, coordenado pelo Instituto Coppead/UFRJ. Em 2003, foi criado o Centro de Estudos em Sustentabilidade (CES) na Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), com o objetivo de medir e avaliar riscos e oportunidades associados a áreas de impacto, aparentemente não financeiras, como meio ambiente, responsabilidade social e a Governança Corporativa.

No campo do ensino universitário, no início de 2006, a Governança Corporativa foi incluída como matéria optativa para os cursos de graduação e de pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). No início de 2007, foi lançado o livro do professor Ricardo Leal, *Governança corporativa: evidências empíricas no Brasil*, também em parceria com André L. Carvalho, no qual eles apresentaram uma coletânea de estudos realizados, nos últimos anos, que acompanha o avanço da Governança Corporativa no país. Como exemplo da parceria entre o Instituto Coppead/UFRJ e a Escola de Direito de São Paulo (Edesp) da FGV, foi realizada, em julho de 2009, a segunda Conferência Internacional de Governança Corporativa em Países Emergentes, com objetivo de trocar experiências sobre o tema entre esses países. Por fim, foi realizado, em novembro de 2009, o

Congresso do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), cujo título foi “Governança Corporativa em Tempos de Crise”.

Já em relação à Administração Política, que na busca de entendimento mais amplo sobre a gestão da sociedade, abre uma possibilidade de entender o desenvolvimento histórico das instituições e organizações. Reflexo disso no campo da pesquisa foi a criação, em 2004, do “Grupo de Estudos em Administração Política” no Departamento de Finanças e Políticas Públicas vinculado à EAUFBA, com o objetivo de consolidar a Administração Política como novo campo de estudo na área da Administração e, consequentemente, ampliar a produção científica na área das Ciências Sociais Aplicadas.

Quanto ao ensino acadêmico no campo, a Administração Política foi inserida como disciplina optativa, no segundo semestre de 2006, no curso de graduação em Administração da UFBA e, no segundo semestre de 2007, outra disciplina, também optativa, “Tópicos Especiais em Teoria e Administração Política”, foi inserida no eixo acadêmico da pós-graduação-mestrado e doutorado na mesma instituição. Nesse campo, o professor Reginaldo Souza Santos, considerado pioneiro do movimento por uma Administração Política, como um campo do conhecimento, é referência básica nesta área no país. Exemplo disso é o seu envolvimento na realização do “I Seminário Nacional de Administração Política — Simpósio Rômulo Almeida”, em abril de 2005, e do “II Seminário Nacional de Administração Política”, em outubro de 2008. Em abril de 2009, é lançado o segundo volume da *Revista Brasileira de Administração Política — Rebap* e, no final de mesmo ano, em outubro, é realizado o “III Seminário Nacional de Administração Política”, com o lançamento do terceiro volume da *Rebap*, todos eventos realizados na EAUFBA. A *Rebap* tem o objetivo de abrir um espaço para análise e debates dos fenômenos sociais e políticos da sociedade contemporânea com foco na gestão, sendo o primeiro periódico do país a abordar e discutir o campo da Administração Política.

No primeiro semestre de 2010, foi realizado o Encontro de Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil, na cidade de Garanhuns – PE. Esse encontro, fruto da parceria entre a Escola de Administração da UFBA, a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da FGV-RJ e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV-SP, teve o objetivo de estimular uma ampla reflexão sobre o tema

da Administração Política.

Por fim, ainda em relação à pesquisa na área da Administração no Brasil, Nicolini (2003) mostra-nos que, dentro da história do surgimento e desenvolvimento da área no país, ainda persiste a falta de caráter investigativo no desenvolvimento das ciências administrativas. Sobre a importância da pesquisa, ele afirma:

Em instituições universitárias onde se desenvolvem pesquisas, sedimenta-se um conhecimento que é essencialmente dinâmico, que acrescenta, desenvolve-se e adapta-se às condições socioeconômico-culturais desiguais, a partir da revelação de seus mecanismos e de como manuseá-los (Nicolini, 2003, p. 53).

### **Considerações finais**

A discussão em torno do desenvolvimento epistemológico da Administração tem sido frequente ao longo de sua história. As possibilidades ainda não exploradas e a própria dinâmica dessa área do conhecimento viabilizam o aparecimento de novas contribuições para a compreensão da Administração enquanto área disciplinar. Dessa forma, este trabalho buscou, por meio de um estudo de natureza exploratória, realizar uma análise das contribuições de dois novos movimentos para o desenvolvimento epistemológico da Administração.

Foi possível constatar que o movimento por uma Administração Política, na busca por tornar-se um campo do conhecimento autônomo, toma para si a responsabilidade pela gestão da sociedade, colocando-se, também, como uma possibilidade de crítica à gestão das relações sociais para além do âmbito empresarial.

Já o movimento pelo uso das práticas de Governança Corporativa se preocupa apenas com a criação de mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos administradores esteja alinhado com o interesse dos proprietários, ou seja, um conhecimento prescritivo e pragmático. Segundo França Filho (2004), algumas abordagens emergentes da Administração, como a Governança Corporativa, possuem ideias que "sugerem como a organização deve funcionar, numa perspectiva muito prática e aplicada, isto é, num enfoque prescritivo. Não se almeja refletir sobre o que é a organização, o que indicaria um enfoque explicativo" (França Filho, 2004, p. 122).

Entretanto, como uma tentativa de diálogo entre esses dois novos movimentos, evidenciou-se em ambos uma preocupação com a gestão das relações sociais. Entre as diferenças, encontram-se visões diferentes do papel do administrador dentro das organizações. Divergências estas que acabam por refletir em diferentes concepções (e condutas) em relação à prática da Administração como profissão. Na concepção da Administração Política, o administrador dentro das organizações seria o profissional responsável por estruturar um modelo de gestão que viabilize os objetivos das organizações e por coordenar atividades durante o cumprimento do projeto de sociedade, nação ou governo. Ao passo que para o movimento da Governança Corporativa caberia a esse profissional apenas gerar riqueza nas organizações e, conseqüentemente, criar valor para elas e seus acionistas (perspectiva *shareholder*) ou para elas e todos os públicos envolvidos com a companhia (perspectiva *stakeholder*) sem questionar as contradições que fundamentam essas práticas de gestão ou buscar entendimento mais amplo sobre essas mesmas práticas.

Como desafios e limites presentes nesses dois movimentos, a utilização de práticas de governança nas organizações não procura questionar a racionalidade instrumental presente no âmbito das organizações. A preocupação é criar mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos executivos (administrador profissional) esteja alinhado com o interesse dos acionistas e demais membros interessados no bom desempenho da firma. Por sua vez, a Administração Política surge não apenas como mais uma ferramenta para gerir as organizações, ela se coloca como uma possibilidade de crítica à gestão das relações sociais, para além do âmbito empresarial. Por ser um debate bastante recente, cabe ainda, aos seus pesquisadores e defensores, buscar estabelecer suas bases teóricas e metodológicas, além de procurar amadurecer a discussão sobre a Administração Política como um campo do conhecimento autônomo e sujeito a críticas.

O estudo da Governança Corporativa surge no país com o objetivo de estimular a confiabilidade necessária e o autofinanciamento do setor privado para desenvolver o mercado de capitais, a exemplo do que já ocorre em outros países. A Governança Corporativa, como já visto, tenta superar o "conflito de agência", presente a partir do fenômeno da separação entre a propriedade e a gestão organizacional, podendo ser enquadrada mais como uma técnica ou metodologia gerencial, segundo tipologia pro-

posta por França Filho (2004); ao passo que a temática da Administração Política começa a se desenvolver com a retomada das ideias de Alberto Guerreiro Ramos e sua preocupação com o estágio atual da Administração diante das questões relacionadas às consequências sociais da ação administrativa. Por meio da iniciativa de um grupo de alunos do curso de Administração da UFBA que, ao retomar esse debate proposto por Guerreiro Ramos, aprofundaram os estudos a partir de uma visão da Administração como um modo de gestão das relações sociais, possibilitando assim à Administração ser pensada como um campo do conhecimento, isto é, um campo disciplinar de estudos e pesquisas, contribuindo no debate para o seu desenvolvimento epistemológico.

Em seu livro, Aktouf (2004) mostra-nos a necessidade de “humanização” das organizações e de repensar o econômico. Segundo ele, os cursos de Administração normalmente têm papel reprodutor do pensamento dominante. Isso significa que é necessário “humanizar” as organizações, de modo que a sua lógica de funcionamento seja guiada por interesses que ultrapassem simplesmente a mera sobrevivência imediata da firma, e alcancem as diversas necessidades do seu entorno (Aktouf, 2004).

Ainda, sobre o ensino de Administração no país, e na busca por novos rumos para a formação de administradores, Nicolini (2003) afirma: “Em um mundo globalizado e holístico, falta a esses homens e mulheres uma compreensão maior do fenômeno organizacional e de suas consequências” (Nicolini, 2003, p. 53).

Em relação ao ensino e à presença de grupos de pesquisa sobre esses movimentos em cursos de Administração nas universidades do país, encontram-se a UFRJ, a FGV-SP e a FEA/USP com maior preocupação com estudos ligados à Governança Corporativa e, basicamente, a UFBA discutindo o campo da Administração Política.

Cabe ressaltar que muitos dos parâmetros de análise aqui adotados, ainda que referenciados na literatura pesquisada, não estão livres dos riscos de serem pouco esclarecedores. Primeiro, porque podem estar enviesados pelas pré-noções e pré-visões do próprio pesquisador-observador; segundo, porque podem sofrer de todas as inconsistências e tensões presentes nessas duas abordagens emergentes da Administração.

Os critérios para definir aproximações e distanciamentos entre os dois movimentos, assim como para definir seus desafios e limites, mesmo tendo sido balizados pela leitura e análise crítica de parte da literatura referente

aos dois campos, não ficaram totalmente imunes nem à subjetividade individual, nem à relativa confusão conceitual presente dentro desses dois movimentos que buscam estabelecer-se (ou não) como novos campos do conhecimento administrativo.

Assim, os resultados deste artigo devem ser vistos como parciais e temporários, o que indica a necessidade de sua complementação, pela inclusão de outras publicações, artigos, outros grupos de pesquisa e universidades que discutem esses dois movimentos que contribuem para o desenvolvimento da Administração enquanto uma área disciplinar.

### Referências

- AKTOUF, Omar. *Pós-globalização, administração e racionalidade econômica: a Síndrome do Avestruz*. São Paulo: Atlas, 2004.
- ANDRADE, Adriana & ROSSETTI, José Paschoal. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas, 2004.
- BOMFIM, Rafael Tavares. A produção acadêmica sobre Governança Corporativa no Brasil: 2003-2005. In: *XVIII Enangrad — Encontro Nacional dos Cursos de Graduação em Administração*, Cuiabá, ago. 2007.
- COMBLE, Karin & HELDENBERGH, Anne. A quoi servent les OPA? Article original: "Le déclenchement des OPA: les apports de la théorie financière dans leur compréhension". *La Revue des Sciences de Gestion*, n.º 196-7, 37e année, pp. 22 a 30, 22 jan. 2003.
- CRAIDE, Aline; SILVA SACRAMENTO, Ana Rita; RIBEIRO, Denise de Andrade & SILVA, Lindomar Pinto da. Administração Política versus Administração Profissional: analisando o campo de conhecimento do ensino superior de Administração. *Revista Brasileira de Administração Política, Rebap*, vol. 2, pp. 77-99, 2009.
- CRISTALDO, Rômulo Carvalho & PEREIRA, Clara Marinho. A Administração Política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais da organização produtiva do trabalho à economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política, Rebap*, vol. 1, pp. 71-93, out. 2008.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Para um olhar epistemológico da Administração: problematizando seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-EAUFBA, 2004, pp. 119-43.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. IBGC. *Código Brasileiro das melhores práticas de Governança Corporativa*. Site institucional. Disponível em <<http://www.ibgc.org.br>>; acesso em 10 de abril de 2009.
- LETHBRIDGE, Eric. Governança Corporativa. *Revista BNDES*, n.º 8, dez. 1997.

- NICOLINI, Alexandre. Qual será o futuro das fábricas de administradores? *Revista de Administração de Empresas, RAE*, São Paulo, vol. 43, n.º 2, pp. 44-54, 2003.
- OLIVEIRA, Fátima Bayma; JESUS, Ribeiro de & MARTINS, Roberto. A formação de mecanismos de Governança Corporativa por investidores institucionais: o caso Previ. Baseado na dissertação de mestrado de Roberto Martins Ribeiro de Jesus. Texto selecionado *XXVIII Enanpad, Encontro de Associação Nacional e Pesquisa em Administração*, Curitiba, set. 2004.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisitando o conceito de Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política, Rebap*, vol. 1, pp. 11-22, out. 2008.
- RIBEIRO NETO, Ramon M. *A importância da Governança Corporativa na gestão das empresas — o caso do Grupo ORSA*. São Paulo, 2002. Disponível em <[http://www.ead.fea.usp.br/tcc/trabalhos/TCC\\_Ramon.pdf](http://www.ead.fea.usp.br/tcc/trabalhos/TCC_Ramon.pdf)>; acesso em 8 de abril de 2009.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para Administração Política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-EAUFBA, 2004, pp. 19-57.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos & SANTOS, Thiago Chagas. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política, Rebap*, vol. 2, pp. 19-43, abr. 2009.
- SCHMITT PETERS, Luis Antônio. *Guerreiro Ramos e dádiva: explorando caminhos críticos em análise organizacional*. Mestrado em Administração. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005. Disponível em: [http://www.adm.ufba.br/pub/publicacao/5/MPA/2005/Guerreiro\\_e\\_DadivaVersaoFinal\\_FEVEREIRO\\_2007.doc](http://www.adm.ufba.br/pub/publicacao/5/MPA/2005/Guerreiro_e_DadivaVersaoFinal_FEVEREIRO_2007.doc)>; acesso em 10 de março de 2010.

## Resumo

Em todas as áreas do conhecimento sempre surgem novos temas, novas contribuições, que se conformam em um conjunto de ideias que se unem em um movimento, tentando explicar melhor essa área ou até mesmo questioná-la, como campo do conhecimento. Na Administração, não é diferente. Observa-se o aparecimento de novas contribuições para a compreensão dessa nova/velha área do conhecimento. Neste estudo, buscam-se apresentar dois novos movimentos presentes nessa área: a Administração Política e a Governança Corporativa. Dessa forma, este artigo propõe-se a uma análise das contribuições de cada movimento para o desenvolvimento epistemológico da Administração. Além de fornecer uma maior familiaridade sobre essas novas abordagens, este estudo revela-se útil no sentido de evidenciar práticas, desafios e limites dessas abordagens. Análises dessa natureza são importantes para incentivar a reflexão de pesquisadores da área das Ciências Sociais Aplicadas interessados na atualização do saber. Também, são apresentadas algumas experiências de ensino e grupos de pesquisa com foco nessas novas abordagens em universidades no país.

Palavras-chave: Administração Política, Governança Corporativa, Técnicas Gerenciais, Ciência da Administração.

## **Abstract**

In all areas of knowledge always appear new subjects, new contributions, a group of ideas that join in a movement that tries to better explain the area or even to question while a field of knowledge. In the science of administration it's not different. It's observed the emergence of new contributions for the understanding of this new/old field of the knowledge. In this study it's tried to present two new movements in this area: the Politics Administration and the Corporate Governance. This work tries to do an analysis of the contributions of each one for the epistemological development of administration. Besides to provide more familiarity with the subjects, this study seems useful to show practices, challenges and limits in these subjects. Analysis like this are importants to stimulate the reflection of professors and compromised researchers of the Applied Social Science. Finally, are presented some education experiences and groups of research with focus in these new subjects at universities in Brazil.

Key-words: Politics Administration, Corporate Governance, Management Techniques, Science of Administration.



# MAX WEBER E ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: QUAIS AS APROXIMAÇÕES POSSÍVEIS?

JOÃO MARTINS TUDE<sup>1</sup>

EDUARDO CUNHA<sup>2</sup>

GRACE KELLY MARQUES RODRIGUES<sup>3</sup>

**Q**UAL A CONTRIBUIÇÃO DE MAX WEBER para a Administração Política? Refletir sobre tal questionamento é o objetivo central deste artigo. Assim, antes de tudo, se põe necessário explicitar o conceito que se tem neste trabalho sobre a Administração Política.

A Administração Política é a disciplina ou campo do conhecimento que se dedica ao estudo da administração política, assim como as Relações Internacionais (RI) estudam as relações internacionais. Ao realizar tal afirmação, busca-se explicitar que há, então, disciplinas ou campo de estudos e fenômenos empíricos aos quais tais campos se dedicam e que existem independente de qualquer teoria.<sup>4</sup>

Como explica Santos (2004, p. 33), um dos grandes pioneiros deste campo de estudo, a Administração Política é um conceito “que deve ser compreendido no âmbito das relações sociais que se estabelecem para a estruturação de um modelo de gestão da sociedade”. Ou seja, a Administração Política é o fenômeno da *gestão das relações sociais*. Pode-se afirmar que tal fenômeno é antigo e que nasce com o processo de complexificação das sociedades tribais.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia; professor da Universidade Federal de Alagoas. E-mail: <joaomtude@yahoo.com.br>.

<sup>2</sup> Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia; professor da Universidade Federal do Ceará. E-mail: <eduardo@cariri.ufc.br>.

<sup>3</sup> Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia; professora da Universidade Federal da Bahia. E-mail: <grace\_rodrigues04@yahoo.com.br>.

<sup>4</sup> Com tal afirmação não se pretende afirmar que a realidade não seja influenciada pela teoria. Ao contrário. Reconhece-se que o modo como se entende o mundo, ou seja, a lógica interpretativa da realidade, influencia a maneira como se age nesta mesma realidade. Assim, o que se busca afirmar é que determinados fenômenos empíricos existem, ainda que não “descobertos” pela ciência.

A Administração Política, por sua vez, é um campo de estudo recém-constituído formalmente. Entretanto, pode-se afirmar que cientistas sociais de diferentes áreas — economistas, sociólogos, cientistas políticos, antropólogos —, assim como filósofos, já empreenderam reflexões neste campo do conhecimento.

Para ampliar o conceito da Administração Política, Santos ensina que se deve pôr tal conceito em confronto com o de Economia Política.

Desse modo, se a Economia Política, no plano da materialidade humana, responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, a Administração Política tende a responder pelo “como fazer”, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade (Santos, 2004, p. 40).

Contudo, há de se ressaltar que o caráter de tal disciplina não é meramente prescritivo. Defende-se, neste trabalho, que o papel da Administração Política é mais amplo, contendo, assim como a Economia, análises positivas e análises normativas. A análise positiva trata a realidade como ela é, ou seja, busca descrever o fenômeno. A análise normativa indica como esta realidade deve ser, ou seja, propõe mudanças, é prescritiva.

Atualmente, o Estado possui papel central na administração política. Como ensina Santos (2004, p. 33), “considerando que o Estado é o árbitro dos sistemas de controle sociais, então a Administração Política termina por ganhar mais densidade no âmbito do Estado, portanto nas relações do Estado com a sociedade”.

Entretanto, não se deve confundir Administração Pública com Administração Política, já que esta última é mais ampla, abrangendo as ditas administrações privada e pública. O primeiro argumento para tanto é que há administração política mesmo antes da existência do Estado moderno ou mesmo das dimensões público/privado. Por exemplo, não se pode deixar de falar da existência de um modelo de gestão das relações sociais durante o patrimonialismo, tipo de formação sociopolítica na qual tudo era de propriedade do grande senhor, ou seja, inexistia a concepção de público-privado como se tem hoje. Um segundo argumento repousa no fato de a Administração Política influenciar o modo como a sociedade se estrutura para produzir sua materialidade, passando, então, pelas esferas público-privadas.

Explicitado o conceito de Administração Política para este trabalho, passa-se, então, a refletir sobre seu objetivo principal: compreender a contri-

buição dada por Max Weber à Administração Política. Ou ainda, em outras palavras, compreender de que forma o trabalho desse pensador contribuiu para o campo do estudo que se debruça sobre a gestão das relações sociais.

Este trabalho situa-se num esforço — que vem agregando muitos estudiosos — para a constituição de uma base epistemológica mais consistente para o campo da Administração Política.

Para a consecução de seu objetivo, foi adotado como método de pesquisa a análise bibliográfica. Assim, realizou-se uma revisão da obra de Max Weber, mais especificamente dos seus livros *Ética protestante e o espírito do capitalismo*, *Economia e sociedade* e *Ciência e política: duas vocações*, na busca por reflexões sobre administração política. Também foi realizada uma revisão bibliográfica em obras de estudiosos desse pensador, objetivando-se, principalmente, o entendimento de sua Sociologia Compreensiva e método científico.

O principal pressuposto adotado neste trabalho é de que muitas das reflexões do pensador estudado podem ser claramente percebidas pelo prisma da Administração Política, já que muitas das preocupações que transparecem em seus textos referem-se aos tipos de gestão das relações sociais adotados nas diferentes formas de organização sociopolítico-econômica (para não utilizar o termo *Estado* — adiante se verá o porquê) adotadas pela humanidade.

Este trabalho organiza-se em quatro partes principais: entre esta introdução e as considerações finais, onde se pretende um fechamento das questões levantadas, situam-se duas seções centrais. Na primeira delas, é feita uma retomada sobre elementos relevantes da sociologia e método weberiano à discussão aqui apresentada, e que situam de forma mais geral os conceitos de Weber dentro da Administração Política; na segunda são apresentados os elementos dessa disciplina presentes nos seus textos, realizando-se uma leitura do que se pode designar por administração política em cada um dos sistemas apresentados.

### **A Sociologia Compreensiva, o método weberiano e a Administração Política**

Antes de se iniciar a revisão bibliográfica dos textos de Weber na busca por suas reflexões sobre Administração Política, visou-se a compreender — de maneira breve — aspectos da sociologia compreensiva weberiana, assim como de seu método. Tal preocupação justifica-se pois só se poderia compreender a obra do autor entendendo, minimamente, a lógica que fundamenta

o seu pensamento, ou seja, sua maneira de proceder reflexões. Outra justificava para tal análise refere-se ao fato que, desde o início, suspeitou-se que ao compreender a nova sociologia elaborada por Weber e aspectos do seu método, seriam revelados elementos que justificariam o fato de parte de suas reflexões estarem vinculadas à Administração Política.

#### *A Sociologia Compreensiva e a Administração Política*

Como nos ensina Cohn (2003), o fato central de preocupação para o trabalho intelectual de Weber foi a nação, enxergada como o princípio organizador da vida social. Especificamente, pode-se afirmar que a nação alemã foi o foco concreto de Weber, a qual era, em sua configuração naquela época, uma nação recém-formada em um Estado Nacional recém-unificado, o que deu uma peculiaridade fundamental à reflexão weberiana.

O pensamento weberiano contrastou muito com o de Durkheim, já que este pensou todas as questões da sociedade num registro praticamente oposto ao de Weber, por uma razão principal: Durkheim estava impregnado da presença de um Estado Nacional que foi um dos primeiros a se constituir na Europa e que já era secular em sua época, tendo como referência uma sociedade solidamente construída (ibidem).

Então, para Durkheim o Estado e a nacionalidade não significavam problemas. A sociedade era uma referência muito concreta, tanto que para Durkheim o grande problema que se apresentava era tudo aquilo que contribuísse para desagregar a sociedade.

Isso era o contrário da perspectiva weberiana, que se alimenta do caráter problemático da construção de uma sociedade dentro de um Estado Nacional vigoroso, pensando isto sob a ótica da Alemanha e de sua conjuntura naquela época.

Segundo Gertz (1997), Weber se inquietava com um tema, que em certa medida compartilha com seu grande interlocutor Karl Marx, que é saber quais são as possibilidades e as dificuldades para a constituição de um grande sujeito histórico, ou seja, de *grupos sociais que sejam capazes de atribuir um certo sentido à história, de dirigir a sociedade em certo rumo, de organizá-la em função de um determinado projeto*.

Isso significa que Weber não se preocupava com as grandes estruturas já montadas, mas sim com *as ações* e com *os agentes dessas ações*. No objeto principal de análise de Weber (o Estado alemão), a grande estrutura

ainda não está montada, o processo nacional está em andamento, a sociedade não é plenamente construída. Portanto, não seria pela análise das estruturas que se deveria partir, e sim dever-se-ia dar toda ênfase sobre quem age e que modalidade de ação está sendo executada (Cohn, 1979).

Assim, dentro das coordenadas metodológicas que se opunham à assimilação das ciências sociais aos quadros teóricos das ciências naturais, Weber concebe o objeto da sociologia como, fundamentalmente, “a captação da relação de sentido” da ação humana, e o levam a formular como um programa de trabalho para a sociologia a Teoria da Ação.

A Teoria da Ação diz que uma determinada atividade humana é sempre orientada para um determinado objetivo, e este dá sentido à ação. Assim, para se conhecer um fenômeno social é necessário utilizar o método compreensivo, extraindo o conteúdo simbólico da ação ou ações que o configuram, e não apenas o aspecto exterior dessas mesmas ações.

Dessa forma, Weber abandona as garantias e o conforto que se tem nas análises sociais, as quais partem da ideia de que o cenário em que se realiza as ações já está montado e que basta conhecer bem este para se saber também os passos que serão perseguidos por aqueles que se movem no seu interior (Cohn, 1979).

A conformação dada por Weber à sua Sociologia Compreensiva é uma primeira pista da Administração Política no pensamento de Max Weber: esse pensador preocupava-se efetivamente com a ação, com o processo de construção dos modos de organização sociopolítica das relações sociais e com a maneira como tais relações eram geridas.

Além disso, ao se ter como preocupação a ação e não as estruturas, verifica-se outra interseção entre a sociologia weberiana e a Administração Política, já que, como explica Santos (2004), o objeto da Administração Política é a gestão (a ação) e não a organização (estrutura).

Percebe-se, também, ainda que de maneira prematura, a possibilidade de contribuição da Teoria da Ação weberiana para o enriquecimento dos métodos da Administração Política.

*Aspectos do Método Weberiano: a Racionalidade; a Neutralidade Axiológica; a Relação Causal e os Tipos Ideais*

O conceito de “racionalidade” é de grande importância no trabalho weberiano, pois sua sociologia compreensiva busca entender as ações humanas do Ocidente como atos regidos por uma racionalidade.

Guerreiro Ramos (1989) ensina-nos que Weber já distinguia a Zweckrationalität (racionalidade formal e instrumental) e a Wertrationalität (racionalidade substantiva), e que esta diferenciação poderia representar uma manifestação do conflito moral que Weber sentia com as tendências dominantes da moderna sociedade de massa.

A Racionalidade Substantiva para Weber, segundo Ramos (1989, p. 26), é determinada independentemente de suas expectativas de sucesso e não caracteriza nenhuma ação humana interessada na consecução de um resultado posterior a ela, e a Racionalidade Formal e Instrumental é determinada para uma expectativa de resultados, ou fins calculados.

Nas palavras de Freund (1987, p.19), esta racionalidade instrumental seria a forma de “organização da vida, por divisão e coordenação das diversas atividades, com base em um estudo preciso das relações entre os homens, com seus instrumentos e seu meio, com vistas à maior eficácia e rendimento”.

Apesar de Weber ter diferenciado ambas as racionalidades, ele só utilizou, em suas análises, a instrumental, por acreditar ser a típica das sociedades ocidentais. Guerreiro Ramos (1989) critica Weber dizendo que este foi incapaz de empreender uma análise social do ponto de vista da racionalidade substantiva, sendo esta apenas uma nota de rodapé em sua obra, e não desempenhando um papel sistemático nos seus estudos. Contudo, Guerreiro Ramos (1989) reforça que sob fundamento algum é possível considerar Max Weber como um representante da racionalidade burguesa, mas que somente escolheu a resignação, ou seja, a neutralidade em face dos valores como posição metodológica, em seu estudo da vida social.

Saber que Weber considera que a sociedade ocidental europeia age segundo uma racionalidade instrumental importa, para este trabalho, na medida em que os tipos de administração política, objetos de reflexão do autor e foco deste trabalho, também se estruturarão segundo tal forma de agir.

Cristiana Costa (1997) explica que para Weber o cientista:

[...] como todo indivíduo em ação, também age guiado por seus motivos, sua cultura, suas tradições, sendo impossível descartar-se de suas prenoções, como propunha Durkheim. Existe sempre certa parcialidade na análise sociológica, intrínseca à pesquisa, como a toda forma de conhecimento. As preocupações do sábio orientam a

seleção e a relação entre os elementos da realidade a ser analisada. Os fatos sociais não são coisas, mas acontecimentos que o cientista percebe e cujas causas procura desvendar. A neutralidade defendida por Durkheim se torna então impossível nesta visão (Costa, 1997, p. 99).

Entretanto, como ensina Freund (1987), Weber defendia com veemência a neutralidade axiológica nas ciências, condenando julgamentos de valor no processo de desenvolvimento da pesquisa, pois estes seriam pura subjetividade.

Freund (1987, p. 32) ainda expõe que Weber não acreditava na construção de “um sistema objetivo e universal de valores que expressem uma hierarquia unívoca e definitiva” pois isso de alguma forma permitiria avaliar diferentes sociedades, o que para ele era inadmissível. Assim, o papel do sábio, na visão de Weber, restringe-se a interpretar, analisar, expor uma situação com todos os recursos do método científico, e não apresentar seu parecer pessoal.

Tal aspecto da neutralidade axiológica weberiana indica que as análises empreendidas por tal pensador no campo da Administração Política vão em uma direção positiva em vez de normativa.

Segundo Weber os fenômenos seguem uma regularidade causal que envolve referência a um mesmo esquema lógico de prova, tanto nas ciências naturais quanto nas humanas (Freund 1987, p. 40). Entretanto, apesar de a lógica da explicação causal ser gêmea,

[...] o método generalizante utiliza a relação da causalidade de modo diferente do método individualizante. No sentido original e pleno, a causalidade comporta duas ideias fundamentais: de um lado, a de uma ação relacional, de uma espécie de dinâmica entre dois fenômenos qualitativamente diferentes, e de outro lado, a de uma subordinação a uma regra geral (Freund, 1987, p. 40).

O método naturalístico ou generalizante tende a suprimir a ideia de ação e, por consequência, a de causa, “para deixar aparecer apenas a de lei, no sentido de uma igualdade matemática entre os fenômenos considerados” (Freund, 1987, p. 40). No método histórico ou individualizante, por sua vez, é a ideia de regra que tende a suprimir-se para evidenciar “a unicidade

qualitativa do devir em geral ou singularidade qualitativa de um de seus fragmentos” (Freund, 1987, p. 41).

Apesar de diferentes não se pode declarar que nenhum desses modos de empregar a causalidade é mais válido do que outro. Deve-se ressaltar, no entanto, que por a realidade ser infinita, as relações causais que são utilizadas para conhecê-la sempre as fazem de uma forma fragmentada e parcial, escolhendo alguns elementos e descartando outros (ibidem). “O método naturalístico ignora a contingência, o acidental e outros aspectos deste gênero, que não se deixam subordinar a uma lei: a classificação sob uma regra geral é, pois, seu critério de seleção” (Freund, 1987, pp. 41-2).

Já o método histórico ou individualizante aplica a relação com valores. Cabe ressaltar que a relação de valores não tem nada a ver com julgamento de valor ou avaliação ética, mas sim se constitui numa base de perguntas que se formula a realidade. “Dada a infinidade intensiva e extensiva da realidade empírica que nenhuma ciência consegue abarcar integralmente, aquela reação surge como princípios de seleção, condição de um conhecimento pelo menos parcial” (Freund, 1987, p. 43).

Nas palavras de Julien Freund, para precisar o papel da relação com valores, deve-se considerar os seguintes pontos:

a) ela determina a seleção do tema a tratar, isto é, permite destacar um objeto da realidade difusa; b) uma vez escolhido o tema, ela orienta a triagem entre o essencial e o acessório, isto é, define a individualidade histórica ou a unidade do problema vencendo a infinidade dos detalhes, elementos e documentos; c) assim agindo, ela é a razão do relacionamento entre os diversos elementos e da significação que se lhes atribui; d) indica igualmente quais as relações de causalidade e estabelecer e até que ponto é preciso levar a regressão causal; e) enfim, pelo fato de não ser uma avaliação e exigir um pensamento articulado, que permita o controle e a verificação do acerto das proposições, ela afasta o que simplesmente vivido ou vagamente sentido (Freund, 1987, p. 45).

Conceitos unívocos nas ciências sociais não são possíveis, como nas ciências naturais, dado que noções abstratas neste campo do conhecimento dificilmente encontrarão na realidade concreta correspondência integral, já que cada realidade — por razões temporais e espaciais — tem particularidades que lhes são próprias.

Assim, para dar aos conceitos utilizados pelo método histórico um rigor suficiente, Weber criou a noção de tipo ideal. Ou seja, o tipo ideal é “o modo de construção de conceitos peculiar ao método histórico ou individualizante, cujo objeto sabemos que é o estudo da realidade e dos fenômenos em sua singularidade” (Freund, 1987, p. 49).

A noção de tipo ideal busca, por meio do estudo sistemático dos fenômenos particulares, evidenciar os elementos característicos, distintivos ou típicos deste fenômeno. Em outras palavras, o cientista ao utilizar o processo de construção de tipos ideais busca construir “um modelo acentuando aquilo que lhe pareça característico ou fundante” (Costa, 1997, p. 100).

Tais entendimentos sobre a relação de causalidade do método histórico e os tipos ideais são importantes para este estudo pois indicam como Weber estrutura suas análises sobre a administração política: por meio do método histórico, tal pensador irá criar tipos de dominação, os quais, por sua vez, estão relacionados com os tipos de administração política, como será visto à frente.

### **A Administração Política em Weber**

A partir da análise das obras de Weber, percebeu-se que as suas principais contribuições à Administração Política estão localizadas no livro *Economia e sociedade*, mais especificamente no seu primeiro volume, capítulo 3, intitulado “Os tipos de dominação”, e no seu segundo volume, capítulo IX, intitulado “Sociologia da dominação”.

Para Weber a dominação é um dos elementos mais importantes da ação social e deve ser entendida como:

Uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (“obediência”) (Weber, 1999, p. 191).

Segundo Weber (1999, p. 187), “todas as áreas da ação social, sem exceção, mostram-se profundamente influenciadas por complexos de dominação”. O autor (ibidem) acrescenta que “nas formações sociais economicamente mais relevantes do passado e do presente — o regime feudal, por

um lado, e a grande empresa capitalista, por outro — a existência de «dominação» desempenha o papel decisivo”.

Weber (1999, p. 193) ensina que a dominação vincula-se, estritamente, à administração: “Toda dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém”.

De acordo com Weber, uma

[...] estrutura de uma dominação recebe seu caráter sociológico da natureza geral da relação entre o senhor ou os senhores e seu aparato, e entre estes dois e os dominados, e, além disso, de seus princípios específicos de “organização”, isto é, de distribuição dos poderes de mando (Weber, 1999, p. 197).<sup>5</sup>

A partir de tais reflexões desse intelectual, pode-se entender que ele ao utilizar o termo *administração* não se refere a uma administração pública ou privada, mas sim a uma administração mais ampla: a administração política. Reconstruindo o conceito de “administração política” a partir de uma ótica weberiana, pode-se chegar a seguinte concepção: um aparato e princípios específicos de organização que permitem a um determinado grupo social dominante gerir as relações sociais segundo os seus interesses. As conformações — e mesmo a existência — das dimensões políticas e privadas dependem, em última instância, de tal grupo dominante.

É clara a relação que se tem entre uma determinada formação social, seu modelo de administração política e tipo de dominação. Percebe-se que tais conceitos acabam se sobrepondo e estabelecendo uma relação indissociável.

Weber (1999, p. 197) afirma que a subsistência de toda dominação “depende, no mais alto grau, da autojustificação mediante o apelo aos princípios de sua legitimação”, os quais podem ser de três tipos:

1) *de caráter Racional*: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude

---

<sup>5</sup> Cabe ressaltar o que Weber entende por “senhor” e por “aparato”. Segundo o autor (1999, p. 196), “aquele líder ou aqueles líderes cujo poder de mando pretendido e de fato exercido não lhes foi delegado por outros líderes denominaremos «senhores», e às pessoas que na forma mencionada se põem à sua disposição especial, de seu «aparato»”.

dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou; 2) *de caráter Tradicional*: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional), ou por fim; 3) *de caráter Carismático*: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta revelada ou criadas (dominação carismática) (Weber, 1994, p. 141).

O autor explica que

Quando a ação social de uma formação de dominação se baseia numa relação associativa racional, encontra seu tipo específico na “burocracia”. A ação social, numa situação vinculada a relações de autoridade tradicionais, está tipicamente representada pelo “patriarcalismo”. A formação de dominação “carismática” apoia-se na autoridade não racionalmente nem tradicionalmente fundamentada de personalidades concretas (Weber, 1999, p. 198).

Essas três formas são tipos ideais teoricamente construídos. Na realidade concreta, constatam-se variações localizadas entre estes tipos ideais. Dito isso, a partir de então realizar-se-á uma exposição das reflexões de Weber sobre os modelos de administração política adotados nas formações sociais da Burocracia, do Patrimonialismo e do Feudalismo.

#### *A Administração política nas Formas Patrimoniais e Feudais*

As formas patriarcais e patrimoniais de dominação continuam (ou contêm, se quisermos supor que elas ainda se encontram presentes em alguns espaços da sociedade contemporânea) um tipo de administração marcada fortemente pelo não monetarismo, pela importância das posses de terras, da detenção de cargos públicos e das concessões dadas pelos senhores feudais e pelos príncipes e reis, conforme a conveniência e o interesse pessoal.

Sobre o patriarcalismo, Weber aponta que o tipo de gestão existente “em sua essência, não se baseia no dever de servir a determinada «finalidade» objetiva e impessoal e na obediência a normas abstratas, senão precisamente o contrário: em relações de piedade rigorosamente pessoais” (Weber,

1999, p. 237). Neste caso, existe um chefe, que seria a autoridade máxima de dada comunidade doméstica, como se os filhos de todas as mulheres submetidas ao seu poder doméstico fossem considerados também “seus filhos”.<sup>6</sup> O seu poder de mando é baseado na tradição, sendo juridicamente ilimitado, mas praticamente limitado por esta mesma tradição, que estabeleceria os limites da legitimidade deste poder.

A dominação patrimonial seria um caso especial de estrutura de dominação patriarcal: “o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica” (Weber, 1999, p. 233). Esse tipo de dominação pode atingir extraordinária amplitude, como no caso do Egito antigo, que era quase um único *o•koj* do faraó, administrado de forma patrimonial.

Nesses casos, quando se chega a domínios extrapatrimoniais, ocorre uma formação chamada estatal-patrimonial,<sup>7</sup> caso da maioria dos grandes impérios continentais até a Época Moderna. A existência de um tipo de dominação de senhores sobre senhores, não submetidos ao poder doméstico cria um “domínio político”, sendo diferente do ponto de vista sociológico, mas não de estrutura. A existência de dominados extrapatrimoniais também implicava um tipo de relação de poder diferente, em que as cobranças inabituais eram feitas apenas sob condições especiais.

A constituição de domínios ampliados exige a implantação de uma “administração” (aspas originais) organizada, sendo as suas atribuições tanto mais diferenciadas (em termos de especialização) quanto mais extenso o domínio patrimonial. As estratégias adotadas para a realização da administração destes domínios foram a colocação sob responsabilidade de funcionários locais especiais apenas a administração financeira ou, então, o exercício da função administrativa, ao lado de outros funcionários civis e militares. O controle era exercido, então, pela separação das funções administrativas e militares, que ficavam sob responsabilidade de pessoas diferentes. Outros expedientes adotados para o exercício do controle eram ainda as viagens e o envio de missivas, formadas por funcionários do círculo mais próximo do senhor, ou mesmo de espíões.

---

<sup>6</sup> De fato, o poder patriarcal também poderia ser exercido pelos portadores de honra — os “*honoratiores*”.

<sup>7</sup> Dado que o exercício da coerção é determinante na constituição do Estado, Weber dá espaço importante em suas discussões na análise das condições sob as quais um senhor patrimonial poderia dispor de um exército independente da vontade de seus súditos. De fato, o monopólio sobre a coerção parecia ser mais uma condição excepcional, que mesmo o estabelecimento destas ditas condições não garantiria, já que muitos dos dominados também dispunham de suas tropas particulares.

Os cargos patrimoniais que surgiram a partir dessa necessidade de especialização, ao contrário da administração burocrática, não são designados com base em uma competência profissional, mas são recrutados do círculo dos pessoalmente submetidos ao senhor patrimonial. Com isso, o tipo de atividade exercida por estes funcionários ia além das questões da administração propriamente dita; a todos caberia a representação e o serviço pessoal, não havendo distinção entre a esfera “privada” e a “oficial”.<sup>8</sup> Além disso, era mais comum o funcionário “ocasional”, cuja incumbência era circunscrita pela finalidade objetiva e concreta a qual ele era designado. Segundo Weber (1999), a administração patrimonialmente organizada tem quaisquer tentativas de determinação das competências necessárias sempre afogadas em títulos oficiais com sentido que varia ao sabor das decisões dos senhores.

Por fim, a organização das prebendas é também um elemento importante da organização dos serviços patrimoniais. Estas eram direitos que determinados funcionários adquiriam, e implicavam recebimentos de emolumentos ou outras vantagens específicas. Elas podiam ser participativas, em que o titular da prebenda a concedia a outro, mediante pagamento, outorgando, assim, o uso dos direitos correspondentes em momentos oportunos (o que envolvia também o recebimento dos emolumentos); esta era mais independente do orçamento do senhor por se basear na prestação de serviços cujo pagamento viria de recursos extrapatrimoniais. Esta prática desenvolveu-se a ponto de tornarem as prebendas objeto de comércio comum, e este desenvolvimento (e o crescimento da sua quantidade) acabou por tirar parte do poder da mão dos príncipes (a menos que ele pudesse comprar todas as prebendas), já que ele tinha que compartilhá-lo com aqueles que se apropriavam de cargos e se tornavam altamente influentes.

Já nas formas feudais, mudam as posições de poder com relação ao patriarcalismo puro. De fato, Weber considera o feudalismo como um “caso-limite» da estrutura patrimonial, no sentido da estereotipagem e fixação da relação entre os senhores e os vassalos” (p. 288). Neste caso, estabelecia-se uma relação mais horizontal (as imposições de obrigações arbitrárias eram reduzidas), embora se atribuisse aos senhores o “poder de punição” sobre os vassalos, chegando a sua exclusão (quando ocorresse a *felonia* — rompimento da fidelidade pelo não cumprimento das obrigações

---

<sup>8</sup> A designação de *privado* e *oficial*, utilizada por Weber, tem seu paralelo nos termos mais atuais de *privado* e *público*.

feudais), que era, entretanto, dificilmente aplicada, dada a possibilidade de reação coletiva dos demais vassalos. Ou seja, a fidelidade pessoal não tem mais apenas um vetor (o príncipe, o “pai”), mas estabelecem-se direitos e deveres; enquanto no patrimonialismo há pouca estabilidade na relação, no feudalismo elas se fixam. Ao invés de uma rotinização de uma relação patrimonial, dá-se uma relação carismática, de séquito, especialmente no feudalismo do tipo “livre”.<sup>9</sup> A organização dá-se, então, com base no estabelecimento de uma espécie de reciprocidade, em que a principal troca pela concessão de direitos (especialmente terras) era a de serviços militares e/ou administrativos.

Uma outra diferenciação a ser feita é do feudo com relação à prebenda. De forma geral, enquanto a segunda representava uma remuneração vitalícia e não hereditária ao seu titular sobre serviços prestados (reais ou fictícios), o feudo era hereditário e perdurava enquanto existiam as relações feudais que o originaram. Enquanto a segunda era desfrutada, pois se vinculava ao cargo, a primeira era possuída, inalienável, pois se baseava numa relação pessoal que tinha como centro a capacidade de prestação do serviço; ao contrário do feudatário, o prebendado estava isento, em muitos casos vitaliciamente, do pagamento das despesas do seu cargo. Contudo, diversas circunstâncias fizeram os feudos converterem-se em prebendas ou vice-versa, promovendo o surgimento de diversas variações ou combinações nestas características.

Apesar de a relação de poder se dar sobre uma base diferente, a organização administrativa no feudalismo assemelha-se, sob diversos aspectos, a do patrimonialismo. O seu custo era coberto principalmente pelos detentores de poderes individuais, a partir das reservas pessoais ou a partir do trabalho dos vassalos. O trabalho dos funcionários é marcado pela imprevisibilidade e arbitrariedade, dado que sua posição é determinada por direitos adquiridos, que guardam pouca ou nenhuma relação com a finalidade da atividade; no sistema feudal, novamente, a definição de um quadro funcional é toda feita com base em concessões (nomeações) dos senhores ou no comércio das honras.

---

<sup>9</sup> De fato, Weber aponta que uma das características básicas para determinar um sistema feudalista é a relação contratual livre. Entretanto, o conceito permitiria a distinção de três tipos básicos: o feudalismo “litúrgico”, que se constituía em função de obrigações militares específicas; o feudalismo “patrimonial”, que se subdividiria em “vinculado ao «senhorio territorial»”, “vinculado ao «senhorio corporal»”, e “vinculado à linhagem”; e, por fim, o feudalismo “livre”, que se subdividiria em “de séquito”, “de prebenda”, “de vassalagem” e “urbano”. Este último tipo “livre” é o principal foco das atenções de Weber no texto utilizado (1999)

O que ocorre, diferenciadamente, no feudalismo em relação ao patrimonialismo, especialmente na sua versão patriarcal é, de fato, uma redução nos quadros administrativos. A principal função deste quadro maior no primeiro caso é a efetivação da dominação das massas por um indivíduo, diferentemente do que ocorre no feudalismo, que se refere ao domínio de poucos, dos “aptos para o uso das armas” (Weber, 1999, p. 321). Devido à importância da questão da honra, associada à fidelidade, o que se via no feudalismo era um tipo de trabalho que se afastava mais do caráter objetivo e racional da burocracia em comparação com o complexo patrimonial, que apresentava alguns casos que continham elementos da burocracia. De fato, a formação segundo estes princípios levavam a exaltação do “ser”, à ociosidade, e a uma hostilidade à objetividade, ao negócio e à empresa, elementos típicos de uma racionalidade burocrático-burguesa.

Na organização feudal, expressa-se, em certas ocasiões, a necessidade de especialização para obtenção de cargo ou feudo. Esta surgia, especialmente, em função da tentativa da monopolização da procura pelos feudos, e envolvia a exigência de títulos e hereditariedade, mais ou menos prevalentes em função das exigências estamentais criadas (que envolviam vivência e origem “cavaleirosa”) e da escassez de recursos para sustento de descendentes. Apesar disso, muito das exigências envolviam uma espécie de qualificação “profissional”, principalmente associada à capacidade de prestação de serviços militares.

O fato de existir um contrato, estipulando uma garantia mais geral e uma distribuição de poderes, aproxima o sistema feudal de forma mais “constitucional”, no que Weber aponta o que seria uma ideia primitiva do contrato social. O que faltaria, neste caso, seriam as regulações mais gerais e uma classificação mais racional das competências específicas. Ou seja, de um lado, a multiplicação dos feudos e das relações feudais sucessivas gerou uma variedade de distribuição de poderes, em função da relação estabelecida e da tradição. De outro, “faltava a separação característica de toda burocracia, entre pessoa e profissão, patrimônio pessoal e recursos destinados ao exercício do cargo, separação que ainda se manifesta claramente na prebenda” (Weber, 1999, p. 300).

Além disso, não existia um sistema tributário racional, ao contrário da burocracia, a cobrir os custos da administração feudal (baseada na busca dos interesses pessoais), nem uma gestão orçamentária do senhor, em contraposição ao patrimonialismo. Os recursos eram levantados a partir

de esforços pessoais ou das reservas dos detentores de poder, mas, principalmente, a partir do trabalho dos submetidos patrimoniais ou dos súditos, já que a relação com os vassallos (que podiam também levantar recursos próprios em seus feudos para cobrir suas próprias despesas administrativas) era restrita à questão dos serviços militares.

Assim, com relação ao complexo político-patrimonial (ou à administração política no patrimonialismo), as modificações de um modelo feudal mais puro (somado ao prebendal) constituem, segundo Weber (1999),

um cosmo ou, dependendo do caso, um caos de direitos de usufruto hereditários e deveres subjetivos, concretamente definidos, do senhor, dos detentores de cargos e dos dominados, que se cruzam e se restringem mutuamente e de cuja combinação nasce uma ação social impossível de construir com modernas categorias do direito público e à qual a denominação “Estado”, no sentido atual da palavra, se aplica menos ainda do que aos complexos políticos puramente patrimoniais. O feudalismo representa o caso limite da direção do patrimonialismo “estamental”, em oposição ao “patriarcal” (p. 302).

Como no patrimonialismo, a administração contava, quase sempre, com um funcionário como figura central, que poderia acumular funções administrativas e políticas, o que representava, em muitos casos, riscos ao poder do rei. Nesse sentido, era comum, ainda, a figura da administração central voltar-se para aqueles que detinham as funções (ou a responsabilidade de) escrita ou cálculo, dois fatores considerados centrais no desenvolvimento dos complexos patrimoniais ou feudais. O aumento da importância destes cargos, associado à complexificação das tarefas administrativas (especialmente com o desenvolvimento das cidades) veio a se constituir, ainda, germe para o desenvolvimento da burocracia.

#### *A Administração Política no Estado Burocrático-Capitalista*

A característica mais específica que define um Estado, especialmente no seu formato moderno, segundo Weber (1999), é a coação, mais precisamente seu monopólio. Ou seja, qualquer outra instituição somente pode exercer a coerção física na medida em que o Estado ao qual ela está submetida permitir.

A rigor, a designação de Estado, na leitura weberiana, caberia apenas às formas modernas (ou burocrático-capitalistas), que é quando o mono-

pólio do uso da força se estabelece de fato. Isso ocorre pela desapropriação dos funcionários estamentais autônomos, que detinham propriedade sobre os meios materiais (direitos preestabelecidos), e que formavam, por isso, uma espécie de poder concorrente à estrutura centralizada (ou a certos dirigentes estatais). O que ocorre, então, é uma separação dos “quadros administrativos”, que seriam os funcionários contratados, dos “meios administrativos”, embora o domínio deste mesmo Estado esteja nas mãos destes quadros (ou pelo menos de parcela dele).

Os conceitos de Weber (1999) sobre a dominação burocrática são construídos a partir da análise do autor sobre a natureza do funcionalismo moderno, que segundo o autor:

- orienta os princípios das habilidades ou competências oficiais fixas, a partir de regras que regulamentam as funções administrativas. Entende-se tal princípio pela divisão fixa e regulamentada de atividades de deveres, de direitos e de mando (físico ou outro);

- orienta a dimensão hierárquica por meio de um sistema fixamente regulamentado por instâncias, isto é, o funcionário na posição de dominado apela a uma instância superior a esta (é o sistema de sequência de instâncias);

- orienta o registro de atividades administrativas diversas em documentos conhecidos como atas, bem como a separação das atividades de “escritório” daquelas de outra natureza (separação da atividade oficial da atividade pessoal ou privada);

- orienta a especialização das atividades, ou seja, o conhecimento necessário a cada matéria; aplica-se aos dirigentes e funcionários;

- é previsto tanto nos cargos públicos como privados o pleno emprego de esforço do funcionário para a conclusão de determinada atividade, independente de o trabalho no âmbito do escritório estar fixamente delimitado;

- a gestão do trabalho ocorre mediante regras gerais, mais ou menos fixas, que vão sendo aprendidas com o passar do tempo (leis, conhecimentos contábeis);

No tocante à posição dos funcionários, o autor ilustra alguns princípios que regem a dinâmica do trabalho em variadas situações, tais como:

- definição de cargo e profissão: relacionado, principalmente, às exigências requeridas a cada cargo, cujo emprego da força de trabalho por período prolongado, após exames específicos, resulta em nomeações futuras;

— quanto à posição pessoal do funcionário: em geral tende ao desfrute das garantias que seu cargo lhe assegura, como a ordem hierárquica. No caso de funcionários políticos, por exemplo, é o caso de disposições penais específicas a situações de ofensas a funcionários, desprestígio de autoridades, entre outras;

— é anseio dos funcionários assegurarem a regulamentação de seus direitos, garantindo sua segurança material para a velhice futura, condições de saúde, bem como segurança para o caso de demissões arbitrárias. Entretanto, o autor ressalva o limite do direito ao cargo, ou seja, exigências ao cargo e suas respectivas atividades de selecionar os candidatos para tais funções;

— no tocante à remuneração, em geral, é instituído o salário fixo e assistência para velhice, em forma de uma pensão. O cálculo do salário pode variar, seguindo, por exemplo, regulamentações estamentais ou outros critérios, como tempo de serviço.

— em relação à carreira, segue-se uma ordem hierárquica de ascensão dos cargos inferiores aos superiores, com maior remuneração, em geral, aspirados pela maioria dos funcionários.

A qualificação pessoal e intelectual também orienta, em geral, a atribuição de cargos e funções. Entretanto, o autor observa que, no caso de cargos políticos, em especial os de alto escalão, a nomeação pode ocorrer independente da qualificação pessoal para determinada posição.

O autor destaca, ainda, a importância da dimensão econômica na burocratização, a qual não se consolidaria sem a existência de receita permanente que assegure sua manutenção. Dessa forma, um sistema de taxas ou impostos é condição necessária ao funcionamento da administração burocrática.

Weber (1999) deixa claro que a superioridade técnica foi decisiva para o avanço da burocratização. Características como precisão, documentação, agilidade, uniformidade, subordinação, entre outros, favoreceram o desenvolvimento da administração burocrática. Outra peculiaridade da burocracia seria o grau crescente de desumanização do trabalho. Similar aos conceitos capitalistas de organização do trabalho, a burocracia mostra-se pautada, sobretudo, por valores racionais, em princípios como impessoalidade, objetividade, regra, execução, cálculo, registro, contrato.

Observa-se, segundo autor, que o avanço técnico, em geral, é disseminado de forma gradual nas diversas áreas da administração burocrática.

Ou seja, a penetração de estruturas técnicas vai, com o passar do tempo, substituindo formas mais antigas, porém tradicionais, de realização de determinada atividade.

Finalmente, cabe entender que, na administração estatal, a razão do “Estado” é determinante para a orientação do comportamento do corpo funcional, bem como é do Estado o crédito das grandes ideias e ações. Assim, quando o indivíduo tem grandes ideias, elas pertencem ao Estado, que é a força suprema motora da ação burocrática nessa esfera (Weber, 1999).

Entretanto, cabe esclarecer que superior ao conhecimento da burocracia é o conhecimento dos interesses da economia privada. Aqui, o autor alerta para as medidas do Estado sobre a vida econômica do país, baseadas no atendimento de interesses capitalistas. Assim, ressalta-se que a burocracia se, por um lado, soube, precisamente, romper com estruturas de dominação como a patriarcal e patrimonial, por outro lado, tem sua atuação limitada a interesses superiores, sobretudo, os de natureza econômica e política.

### **Considerações finais**

São notórias as contribuições de Max Weber ao campo da Administração. Todo livro de “Teoria Geral da Administração” ou de “Introdução à Administração” faz referência a este pensador. Entretanto, é patente a dificuldade que estudiosos da Administração têm em situar suas contribuições, o que acarreta que tal pensador é “inserido” nas mais variadas “escolas” ou abordagens da Administração.

No que se refere à Administração Pública, Weber é reconhecidamente uma referência, sendo seus tipos de formação de dominação, como o Burocrático e o Patrimonialista, disseminados como modelos de gestão pública. Entretanto, ao esquadrihar sua obra, verifica-se que em momento algum Weber vincula os tipos de formação de dominação a uma gestão exclusivamente pública. No que refere à Burocracia, por exemplo, o autor considera que o modelo de administração deste tipo de formação é adotado tanto pela esfera pública como pela privada; e, ao se referir ao Patrimonialismo, o autor deixa clara a inexistência das dimensões pública e privada como se tem hodiernamente.

Dessa forma, compreende-se, neste trabalho, que Weber, ao se referir aos diferentes tipos de administração utilizados pelas diferentes formações de dominação, refere-se, na verdade, a modelos de administração política,

e estes podem ser entendidos, numa perspectiva weberiana, como modelos de aparato e princípios específicos de organização que permitem a um determinado grupo social dominante gerir as relações sociais segundo os seus interesses.

A partir da análise do pensamento e obra de Weber, percebe-se, claramente, que tal pensador contribui de maneira decisiva para o desenvolvimento da Administração Política, seja por meio da sua Sociologia Compreensiva, sua Teoria da Ação e seu método científico, como por suas construções conceituais e análises sobre os modelos de administração adotados nas diferentes formações de dominação.

Cabe destacar, no entanto, que o trabalho de Weber é extremamente complexo e amplo e que, portanto, este trabalho, por conta de diferentes limitações, se constitui em apenas um pequeno aporte no sentido de problematizar questões referentes à Administração Política na obra deste intelectual. Não se tem dúvidas que Weber e a Administração Política consistem numa ampla agenda de estudo e pesquisa.

### Referências

- BENDIX, R. *Max Weber, um perfil intelectual*. Brasília: Editora da UNB, 1956.
- COHN, G. (org.). *Max Weber*. São Paulo: Ática, 1979.
- *Crítica e resignação: Max Weber e a teoria social*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- COSTA, C. *Sociologia: introdução à ciência da sociedade*. São Paulo: Moderna, 1997.
- FREUND, J. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- GERTZ, René E. (org.). *Max Weber & Karl Marx*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- MORAES, L. F.; MAESTRO FILHO, A. D. & DIAS, D. V. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na Teoria Organizacional. *RAC*, vol. 7, n.º 2, abr.-jun. 2003.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para Administração Política. *Revista de Administração Pública, RAP*, vol. 35, n.º 5, set.-out. 2001.
- *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Madacarú-EAUFBA, 2004.

- SANTOS, R. S., RIBEIRO, E. M. & CHAGAS, T. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política, Rebpap*, vol. 2, n.º 1, pp. 19-43, abr. 2009.
- WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- . *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- . *Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília: Editora da UNB, vol. 1, 1994.
- WEBER, M. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Editora da UNB, v.2, 1999.

### Resumo

Refletir sobre quais as contribuições de Max Weber para a Administração Política é o objetivo central deste artigo. Para tanto, adotou-se como método de pesquisa a análise bibliográfica, tanto de obras do próprio Weber, como de estudiosos desse pensador. A partir de tais análises, este artigo conclui que Weber contribuiu de maneira decisiva para o desenvolvimento da Administração Política, seja por meio da sua Sociologia Compreensiva, sua Teoria da Ação e seu método científico, como por suas construções conceituais e análises sobre os modelos de administração adotados nas diferentes formações de dominação.

Palavras-Chave: Administração Política; Max Weber; Sociologia Compreensiva.

### Abstract

To reflect on the contributions of Max Weber to Politics Administration is the main objective of this article. To this end, we adopted as a research method the literature review, both of Weber's own works, and the researchers of this intellectual. From such analysis, this article concludes that Weber contributed significantly to the development of Politics Administration, either through his Comprehensive Sociology, his Theory of Action and his scientific method, as for his conceptual constructions and analysis on the models administration adopted in the different formations of domination.



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

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

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

É justamente durante essa aventura de se autoconstruir, que a Administração, como todas as ciências sociais, elegeu seus mitos fundadores, suas premissas ideológicas, enfim, suas solidariedades a serem aderidas.

Nesse sentido, não há como se negar que esses arcabouços ontológicos e epistemológicos estiveram intimamente comprometidos com os processos de construção e consolidação do capitalismo como sistema de acumulação.

Autores que ajudaram a fundar essa disciplina, a Administração, são, inegavelmente, nossos mitos fundadores. São eles que, de um modo ou de outro, nos informam dos tempos pretéritos e nos noticia as ações futuras.

Aos olhos de Anthony Giddens (1998), embora todas as disciplinas intelectuais tenham seus fundadores, é característica peculiar das ciências sociais o reconhecimento de “clássicos”, ou seja, daqueles autores fundadores que ainda nos falam com considerada relevância. Nesse sentido, Giddens aponta que o sentido dos clássicos tem força específica nas ciências sociais, dentre outras razões, pelos aspectos metodológicos diferenciados das ciências

---

<sup>1</sup> André Luis Nascimento dos Santos, graduado em direito, especialista em direito do Estado, mestre em Administração e atualmente doutorando em Administração ligado ao NPGA/UFBA; pesquisador Labmundo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Drucker: “o gerente eficaz”*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### **Considerações finais**

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

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

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

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

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

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

### Referência

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

### Resumo

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

### Abstract

This paper aims to reflect the possible “paths” and “traps” that are presented to the Administration policy in choosing to join the collection of distinct traditions, namely, the Classical School and the currents at the more critical. Thus, from the reading

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



# **CRISE NO SÉCULO XXI: POR UMA NOVA AGENDA DE REFORMA DO ESTADO**

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA<sup>1</sup>  
AUGUSTO PAULO CUNHA<sup>2</sup>

**A**INDA ESTÁ POR SER DEVIDAMENTE AVALIADA a extensão da crise econômica global e seu impacto sobre os Estados nacionais. Entretanto, desde logo, já se pode perceber uma mudança significativa no escopo da intervenção do Estado no domínio econômico.

Além da ampliação dos investimentos públicos, para enfrentar a crise, governos de diferentes matizes ideológicos têm buscado estabelecer uma regulação mais rígida dos mercados, retomar políticas de fomento, adquirir participações em empresas financeiras e realizar investimentos diretos no setor produtivo. Não se sabe por quanto tempo essas políticas vão se manter. Assim, a principal questão é saber se o Estado que emergirá depois do abalo será diferente daquele que se vinha desenhando desde os anos 70 do século passado. Mesmo que não haja clareza com relação a isso, os desafios já estão postos.

Este trabalho discute alguns desses desafios. Seu propósito é contribuir para o estabelecimento da administração de reformas que permita balizar novas estratégias de intervenção, superando antigos problemas, evitando repetir os erros do passado recente e criando salvaguardas contra novas distorções.

O trabalho está dividido em três partes principais. A primeira parte define os contornos da crise econômica que atingiu o mundo globalizado, a partir de 2007. A segunda parte faz um breve balanço das reformas

---

<sup>1</sup> Professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas.

<sup>2</sup> Pesquisador do Instituto Brasileiro de Administração Pública e Apoio Universitário do Rio de Janeiro (IBAP-RJ).

gerencialistas e busca extrair lições dessas experiências. A terceira parte propõe-se a delinear o esboço de uma concepção de administração de reformas para a década que se inicia.

### **Crise e castigo**

A recente explosão da bolha do mercado de hipotecas imobiliárias de alto risco contaminou todo o sistema financeiro, ameaçando-o com falências em cascata e trazendo queda nas bolsas, retração da demanda e forte desaceleração econômica. Tanto para amenizar o risco sistêmico quanto para reduzir os efeitos da retração econômica, o Estado foi chamado a intervir, seja por meio de instrumentos tradicionais de política monetária, como a taxa de juros, seja mediante ação direta no mercado, garantindo a oferta de crédito e comprando participação acionária, não só em empresas financeiras, mas também em companhias produtoras de bens e outros serviços. É a volta do Estado ao centro da vida econômica e social.

Mas o que significa isso?

A compreensão da crise atual requer um exame em perspectiva histórica, que considere os ciclos econômicos e os processos que emergiram com a depressão dos anos de 1930 e que culminaram com a gênese da crise dos anos de 1980.

Quais têm sido as transformações do papel do Estado?

O choque do petróleo, nos anos de 1970, assinalou um ponto de inflexão na curva de crescimento das taxas de lucro das grandes empresas transnacionais, contribuindo para aprofundar o esgotamento dos benefícios decorrentes do modo de regulação fordista, no tocante à acumulação de capital.

A regulação fordista, baseada na distribuição mais solidária dos ganhos de produtividade na indústria, comércio e serviços, entre capitalistas e trabalhadores, fora o encaminhamento encontrado, a partir da derrocada da regulação concorrencial, em 1929, para sustentar um crescimento contínuo da produção e da renda nos países centrais.

Caminho conquistado não sem muitas lutas e o qual só se viabilizou quando o Estado, com o apoio de setores do grande capital financeiro e industrial, pôde impor um novo sistema de instituições econômicas, sociais e políticas viabilizadoras de uma acumulação sustentável.

A crise de demanda, fulcro da crise de 1929, não pôde ser solucionada por meio do livre jogo de mercado. A destruição criadora, na qual

empresas mais resistentes e inovadoras emergiam da crise como hegemônicas, que aparentemente funcionara bem entre 1848 e 1929, só poderia funcionar agora mediante a intervenção direta do Estado. Tal intervenção, no entanto, envolvia o apoio das classes médias e dos trabalhadores, os dois grupos mais afetados pelo desastre.

Obter o apoio desses grupos, antes reféns da expansão capitalista gerada nas grandes empresas, mostrava-se vital. Sentindo-se abandonadas à própria sorte por seus governos, desarvorados com a persistência da crise e a ineficácia das soluções liberais, convergiam em número crescente para agremiações e partidos políticos antidemocráticos e antiliberais. Estes apontavam a ganância dos grandes financistas e industriais como causas e insistiam no abandono do mercado, a ser substituído pelo planejamento autoritário emanado de um Estado central onipresente.

Por outro lado, sem o consentimento destes setores sociais e sua adesão incondicional, seria inviável sustentar um novo modo de acumulação, no qual as grandes empresas continuassem como eixo dinâmico, mesmo que, para isso, precisassem de abrir mão de sua plena autonomia em favor da correção estatal. Melhor perder os anéis do que os dedos.

O novo modo de regulação torna-se hegemônico, após o fim da Segunda Guerra, e seus principais aspectos são a produção e o consumo de massa, ou seja, em larga escala, para atender a mercados em expansão.

A chave do modelo é a cientificação do trabalho, por meio da adoção de uma divisão tayloriana das atividades e a incorporação de máquinas e equipamentos ao processo produtivo. Os ganhos de produtividade tornam-se possíveis quando os bens e serviços são padronizados, homogêneos, passíveis de produção em séries muito grandes.

Para garantir a demanda agregada, os ganhos de produtividade permitem, de um lado, os investimentos para reposição de fatores produtivos; de outro, a redução nos preços dos bens e serviços, aumentando os salários reais. Acordos patrocinados pelo Estado asseguram, também, o repasse aos trabalhadores de algumas parcelas adicionais dos ganhos de produtividade, seja sob a forma de salários mínimos, seja com a indexação de salários aos preços, dando sustentação à demanda em períodos de alta relativa dos preços.

O Estado garante ainda: a) a reposição da força de trabalho qualificada mediante aplicação de recursos em educação e saúde coletiva; b) a manutenção dos níveis de consumo em épocas de recessão, mediante transferências

de renda aos desempregados; c) investimentos diretos ou gastos em infraestrutura, liberando recursos dos capitalistas para a produção ou estimulando a oferta; d) expansão do consumo do governo, estimulando tanto a oferta como a demanda agregadas; e) criação de acordos multilaterais de regulação do comércio e das flutuações do câmbio, favorecendo a criação de um mercado global de trocas de bens e serviços.

Círculo virtuoso, o qual pode ser mantido desde que haja expansão continuada da demanda total, assegurando valorização crescente das mercadorias e dos ganhos de produtividade.

Ora, o mundo pós-guerra oferecia condições ideais para isso; não apenas em função da existência de grandes contingentes populacionais, em áreas periféricas, ainda não incorporados ao consumo de bens e serviços produzidos nos países centrais, como pela existência, nos próprios países centrais, de uma demanda reprimida de setores populacionais antes excluídos, seja pela pauperização, advinda com a crise de 1929, seja por não receberem um quinhão mais satisfatório dos ganhos de produtividade, durante o capitalismo concorrencial.

Bens e serviços antes acessíveis apenas aos grupos sociais mais ricos, dentre eles automóveis, energia elétrica, utensílios domésticos, vestuário, eletrodomésticos e outros puderam ser incorporados à pauta de consumo regular da maioria da população dos países centrais e a percentagens menores, porém, ainda assim, relativamente expressivas, dos países periféricos.

A regulação fordista, cuja denominação representa uma homenagem à percepção de Henry Ford sobre a importância de aumentar os ganhos reais de seus operários, a fim de que pudessem comprar os automóveis que produziam, foi a chave dos “anos gloriosos” de crescimento da acumulação de capital, entre o fim da Segunda Guerra e meados dos anos de 1970.

As instituições desse modo de regulação começam a se mostrar inadequadas a partir do momento em que a expansão da demanda agregada se desacelerou nos países centrais. Satisfeita a demanda reprimida de seus trabalhadores, agora parte de suas classes médias, inaugura-se, nesses países,

uma fase de demanda menos elástica de reposição. Resultado, a obsolescência de plantas fabris voltadas para a produção em massa de produtos estandarizados e uma redução paulatina dos lucros, por força da pressão dos salários e dos tributos sustentadores do consumo e investimentos estatais.

O melhor dos mundos possíveis começa a desmoronar. O crescimento contínuo dos anos dourados permitira um fortalecimento ainda não

imaginado nas dimensões das empresas mais bem-sucedidas, rompendo seus vínculos estritamente nacionais e criando gigantes com atuação em múltiplos países. As trocas de mercadorias e os fluxos financeiros dentro dessas empresas e entre elas adquirem importância cada vez maior em termos econômicos. As economias nacionais, com seus regulamentos e exigências, transformam-se num entrave a esses fluxos e as possibilidades de uma acumulação de capital em escala global.

O desenvolvimento das forças produtivas passava a requerer mudanças radicais. A produção teria de ser flexibilizada para adaptar-se, com tempestividade, às flutuações na demanda; a standardização precisava dar lugar à customização, ou seja, produção seriada, mas em lotes menores, destinadas a consumidores específicos em diferentes mercados; os investimentos precisavam ser redirecionados com maior velocidade, a fim de aproveitar oportunidades oferecidas por diferenças nos custos dos fatores produtivos entre diferentes países; os fluxos financeiros ligados à produção e comércio transnacionais precisavam ser liberados; a possibilidade de valorização dos ativos financeiros tinha de ser garantida, em escala global, para ampliar as taxas de lucro em momentos de sua redução na esfera da produção.

O modo de regulação dominante entra em crise, uma vez que não mais pode garantir a regularidade da acumulação nas condições exigidas pelo desenvolvimento das forças produtivas. O resultado, o combate aos pressupostos e instituições do Estado de Bem-Estar e de suas adaptações nos países periféricos, como o nacional-desenvolvimentismo de matiz cepalino:

A crise nada mais é do que uma ruptura na relação biunívoca entre regime de acumulação e modo de regulação. Em outras palavras, uma grande crise econômica ocorre *lato sensu* quando o modo de regulação dessa economia não mais assegura a estabilidade de seu respectivo regime de acumulação. Fazem-se necessários novos arranjos nessa economia, a fim de que a articulação entre esses dois conceitos volte a se harmonizar. Assim, pode-se afirmar que a saída da crise deverá necessariamente levar em conta o desenvolvimento de um novo modo de regulação e de um novo regime de acumulação (Conceição, 1987, p. 157).

O novo regime de acumulação tem, no entanto, características bem diferentes em relação ao anterior, fundado no crescimento sustentado da demanda agregada. Trata-se de um regime comandado pela financeirização do capital, em dimensões jamais observadas em períodos pretéritos do capitalismo:

O seu atributo central é um processo amplamente referido como *financeirização*, que Epstein definiu como “[. . .] o aumento do papel dos motivos financeiros, mercados financeiros, atores financeiros e instituições financeiras nas operações das economias nacionais e internacionais (Guttman, 2008, p. 12).

Nesta forma assumida pela acumulação, as empresas precisam valorizar seus ativos em curtíssimo prazo, a fim de atender a imposições dos acionistas, bem como distribuir dividendos e lucros, mesmo com prejuízo ao reinvestimento produtivo. Na verdade, o que importa é o lucro obtido com a valorização financeira e não mais o resultante de aumentos contínuos e crescentes da realização de mercadorias:

No plano da empresa, a financeirização refere-se, sobretudo, à dominação da *maximização do valor ao acionista* entre os objetivos corporativos. Esta alteração aconteceu com a emergência de tipos diferentes de fundos (fundos de pensão, fundos mútuos e, mais recentemente, fundos de *hedge*) que reúnem investidores menores para obter benefícios de escala (melhor diversificação, mais informações, menores custos de transações, etc.). . . Sujeitados desta maneira à pressão intensa do mercado, os gerentes priorizam os resultados de curto prazo em vez de atividades de longo prazo, que seriam muito mais produtivas para o crescimento, como pesquisa e desenvolvimento, renovação de fábricas e equipamentos, capacitação técnica da força de trabalho e cultivo de relações duradouras com os fornecedores. As fusões e aquisições são o método de crescimento predileto em detrimento do investimento em recursos adicionais e novos de maior produção (Guttman, 2008, p. 12).

Para atender ao novo regime de acumulação, um novo modo de regulação com base, dentre outros, nas seguintes dimensões:

— desregulamentação dos mercados, notadamente o financeiro e de trabalho, tornando imperativo reduzir a intervenção do Estado no domínio econômico;

— precarização do trabalho, mediante a substituição de trabalho vivo por trabalho morto, e a adoção de métodos de gestão flexíveis, com a consequente redução de salários reais e níveis de emprego;

— transferência de ativos ou serviços estatais, em esferas de maior valorização financeira do capital, para empresas privadas.

Em suma, cuida-se de assegurar a valorização do capital, em sua forma de capital financeiro, em detrimento da produção. Três características dominam o novo modo de regulação e de reprodução do capital, a partir dos anos de 1970: a redução dos ciclos longos de crescimento, substituídos por ciclos curtos, de modo desigual entre os diferentes países ou regiões, com taxas bem inferiores às médias globais observadas durante os anos dourados; a intermitência de bolhas financeiras especulativas com efeitos perversos sobre a economia real e a assunção de um Estado “cada vez menos da macroeconomia do emprego e da renda. . . para um Estado da macroeconomia da riqueza financeira” (Braga, 2009, p. 93).

Nesse novo regime de produção, os verdadeiros protagonistas da atividade econômica são os bancos de investimentos, fundos de pensão, fundos mútuos e fundos de *hedge* e de participações. Todos mais preocupados com a obtenção de ganhos imediatos de curto prazo do que com o crescimento de produção e emprego ou a distribuição mais equitativa da riqueza. Esta, ao contrário do período do Estado de Bem-Estar, tende a ser, cada vez mais, concentrada nos estratos sociais que têm acesso à riqueza financeira:

Temos presenciado um declínio constante da porção dos lucros retidos para reinvestimento e um aumento concomitante na porção dos lucros pagos a acionistas na forma de dividendos. Os credores obtêm os seus pagamentos de juros e os intermediários financeiros, suas taxas e comissões. Somemos a isto os ganhos de capital e começaremos a perceber que os rendimentos financeiros aumentaram de forma contínua como parcela do total, obrigando os industriais a forçarem maiores lucros à custa da estagnação, muitas vezes com redução da parte salarial. Esta redistribuição de partes do rendimento funcional de salários pela transferência do lucro industrial para o

rendimento financeiro está vinculada à alteração paralela da distribuição da renda favorável aos mais ricos, nas mãos dos quais a maior parte dos ativos financeiros está concentrada, bem como uma distribuição ainda mais desigual da riqueza, uma tendência geral nas nações mais industrializadas. Claro, a porção em declínio da parte salarial foi, durante o último quarto de século, compensada pelas taxas de poupança em declínio e o aumento dos níveis da dívida do consumidor, outro aspecto importante da dinâmica de crescimento no capitalismo dirigido pelas finanças (Guttman, 2008, p. 14).

A busca incessante de ganhos financeiros, incentivada pela desregulamentação do mercado financeiro, acaba por estimular os ganhos especulativos, ou seja, aqueles totalmente desvinculados de atividades econômicas reais:

O capitalismo dirigido pelas finanças tem dado prioridade ao capital fictício, cujos novos condutos, como derivativos ou valores mobiliários lastreados em ativos, estão a vários níveis de distância de qualquer atividade econômica real de criação de valor. Nessa esfera, o objetivo principal é negociar ativos em papel de forma lucrativa para obter ganhos de capital, uma atividade mais bem-definida como *especulação*. Muitos desenvolvimentos recentes das finanças, como a securitização, a explosão em volume de negociação de derivativos, a disseminação de fundos de *hedge*, compras maciças de valores mobiliários por bancos, etc., devem ser compreendidos por este ângulo (Guttman, 2008, p. 22).

Nessa economia do valor-dinheiro ou valor-papel, o reino de Ponzi, qual a função reservada ao Estado? Segundo os defensores do novo regime de produção de riqueza, compete ao Estado tornar-se mínimo no que diz respeito à solidariedade social e elevação dos níveis sustentados de emprego e renda, porém máximo, em intervenção, para proteger a valorização dos ativos financeiros da iliquidez e da insolvência:

O Estado passa em pleno auge neoliberal a ser o garantidor, o corregulador, o orquestrador da macroeconomia da riqueza financeira por meio da macroestrutura financeira público-privada. Antes o

Estado assegurava os lucros produtivos codinamizando a demanda efetiva. Agora, com a fiscalidade aprisionada, afastada daquela função, as finanças públicas, a gestão fiscal e a gestão monetária passam a ser elementos públicos fundamentais da própria reprodução da macroeconomia da riqueza financeira. Não é o Estado mínimo, é o Estado máximo ou pleno na reprodução da riqueza financeira, da riqueza abstrata. . . Na alta especulação o império do mercado; e na baixa, o socorro do Estado (Braga, 2009, pp. 93, 96).

A ocorrência de crises intermitentes nos mercados financeiros confirma que os Estados nacionais aceitaram esse papel coadjutor da financeirização. Coube-lhes, contando com apoio eventual do FMI e do Banco Mundial, intervir nas crises do Japão (1990), México (1994), Coreia do Sul (1997) e Argentina (2001), dentre outras, multiplicando gastos com a sustentação da riqueza financeira, a fim de evitar ou minimizar crises sistêmicas de maior escala e profundidade, produzidas pela especulação:

Os dados acerca do custo fiscal das crises, entre 1977 e 1995, são expressivos. O do Japão é estimado em 20% do PIB, contando a partir de 1992 para enfrentar a estagnação deflagrada com a desvalorização de riqueza posterior à especulação da bolsa de valores e de imóveis. Na Noruega, entre 1987/1993, o custo chegou a 8% do PIB; na Espanha, 1977/1985, a 5,6% do PIB; na Suécia, 1991, 4,0% do PIB; nos Estados Unidos, 1981-1991, 3,2% do PIB (Braga, 2009, p. 91).

A crise mais recente, iniciada nos Estados Unidos, ameaça transformar-se em uma crise sistêmica em larga escala, obrigando os Governos a agirem com auxílios sem precedentes para salvaguardar a riqueza financeira. Diferente das crises anteriores, esta se iniciou nos países centrais, levando de roldão antigas e aparentemente sólidas organizações, tanto financeiras quanto industriais, e aumentando o desemprego nos EUA e levando sua economia à recessão.

Ressalte-se que, contrariamente ao ocorrido em 1929 e malgrado o desejo de alguns, existem, hoje, mecanismos de intervenção governamentais e mesmo multilaterais, os quais tornam muito difícil a propagação descontrolada da crise, principalmente a ponto de provocar rupturas

violentas do regime de produção e de seu modo de regulação. Herança do capitalismo de Bem-Estar preservada pelo capital financeiro para sua salvaguarda.

Verdade que, numa aparente retomada de princípios keynesianos, os Governos estatizaram empresas e despenderam grandes recursos para garantir a liquidez de instituições financeiras próximas da insolvência. Isso foi realizado sob a capa ideológica da proteção aos trabalhadores e consumidores, embora pareça mera repetição, em nível de maior volume de gastos, das intervenções ocorridas durante a década de 1990.

Parece haver disposição favorável dos governos para regulamentar melhor o mercado e impedir os abusos especulativos. As propostas de revisão de políticas fiscal e monetária e de geração de renda e emprego, pelo recém-empossado governo norte-americano, também sinalizam a vontade de interromper a financeirização e instaurar um novo regime de produção e modo de regulação voltado para a macroeconomia da produção efetiva. Mas o quanto dessa disposição ou vontade converter-se-á em ação transformadora, ainda é demasiado cedo para saber:

A pergunta relevante é a seguinte: terá começado um processo profundo de redefinição da regulação do sistema? Ou apenas mudanças paliativas ocorrerão e o padrão persistirá o mesmo? As reformas necessárias demandam limites à concorrência financeira que está na raiz da multiplicação dessa riqueza de papel. Requerem a criação de disciplina financeira internacional. Isso implica impor limites a muito do que aparecia como virtude: autorregulação dos atores e mercados financeiros, securitização, derivativos, altos níveis de alavancagem, organizações como supermercados financeiros, permissividade quanto às inovações financeiras. . . os Bancos Centrais e os governos fizeram e farão o que for necessário para salvar suas economias capitalistas em crise sistêmica. Quanto a estabelecer um capitalismo regulado, já é outra conversa difícil, tensa, de duração indeterminada e talvez inconclusa (Braga, 2009, p. 98).

Independente do resultado final, vai se estabelecendo o consenso de que o regime de produção baseado na financeirização e o modelo de Estado por ele preconizado são disfuncionais à própria sobrevivência do modo de produção capitalista e às relações sociais por ele conformadas.

A insatisfação de variados setores das classes médias e dos trabalhadores dos países centrais com a ajuda fornecida às empresas insolventes só pode ser contida mediante promessas de investimentos estatais na regulação das atividades financeiras e na geração de empregos e renda. Considerando que o regime de produção da financeirização do capital é intrinsecamente incompatível com o crescimento sustentado da renda e do emprego, o atendimento dessas promessas só poderá ser efetivado com uma mudança radical do regime de produção, mesmo que isso venha a se mostrar um processo demorado.

De qualquer forma, será muito difícil continuar acreditando na ideologia administrativa que procurou dar forma e conteúdo à subordinação do Estado ao regime de produção. O futuro da *New Public Management* e de suas contrafações, em diversos países, já não é tão seguro quanto antes, sobretudo porque seus resultados práticos ficaram bem aquém dos esperados ou propalados pelos adeptos da NPM.

### **Lições da reforma gerencialista**

O regime de produção baseado na financeirização foi ideologicamente respaldado por escolas de economia neoclássicas e por seus êmulos nos campos da sociologia, política e administração pública. Neste último campo, em particular, ocorreu forte despolitização da abordagem teórica e conceitual, em favor de teses e postulados economicistas.

O fruto desse esforço de defesa de submissão do Estado e de seu aparelho à economia do capitalismo financeirizado foi a *New Public Management* — NPM, ou gerencialismo. No Brasil, o receituário da NPM adquiriu variados nomes — reforma gerencial, administração gerencial, modelo estrutural de gerência pública, choque de gestão, governo matricial — todos referenciados a um mesmo ideal: despolitizar as relações Estado-Sociedade, transformando-as de arena de negociação de interesses em esfera de aplicação tecnocrática de instrumentos de gestão copiados das organizações privadas.

Trata-se de aplicar ao Estado o que seria o apanágio das grandes empresas líderes do mercado, substituindo o modelo burocrático de pensar e agir pelo modelo gerencial. Em outras palavras, caberia internalizar no mundo da administração pública o etos e as práticas do mercado. No fundo, isso quer dizer: o Estado intervencionista e regulador morreu; viva o Estado modelado pela lógica do mercado.

Claro que não se podem rejeitar todos os instrumentos de gestão preconizados pelos gerencialistas, desconsiderando seus possíveis méritos no tocante a resultados e melhoria de procedimentos de trabalho do aparelho de Estado. O problema está em considerá-los como técnicas ou métodos neutros, dissociados das representações e teorizações sobre o mundo social que constituem seu substrato:

De fato, muitos acreditam que a reforma gerencial não tem ideologia, que é pragmática. Mas seu pragmatismo é ele mesmo uma ideologia “racionalizadora” que quer colocar a política em segundo plano, que quer escamotear os interesses e os conflitos distributivos existentes na sociedade (Costa, 2007, p. 4).

Há muita diferença entre aplicar métodos pautados na concepção do *homo economicus*, mito em torno do qual se constroem as teses econômicas liberais e neoliberais e a NPM, e aplicá-los ou desconstruí-los, se necessário, para possibilitar a criação de espaços organizacionais no setor público, nos quais predominem a valorização dos servidores e da cidadania ativa; a negociação de conflitos por meio do diálogo mediado por instituições políticas representativas; o julgamento ético de meios e fins da ação estatal; a submissão dos interesses individuais ou de grupos preferenciais aos interesses coletivos.

O receituário da reforma gerencial no Brasil e sua práxis conflitam com esses princípios, pois tendem a enfatizar um etos gerencialista calcado na lógica de mercado, no qual a busca de resultados, segundo critérios técnicos e supostamente neutros, pode ser prejudicada pela interferência de políticos defensores de interesses paroquiais e por burocratas públicos apegados às normas e procedimentos do antigo Estado regulador e intervencionista:

A reforma se pretendia pragmática e, portanto, deixava de lado a dimensão política. Proclamava-se que não tinha ideologia. Certamente, tinha uma ideologia gerencialista, que põe a dimensão da gestão acima de qualquer consideração sobre justiça, distribuição e equidade. A gestão é muito importante. Todos sabem que é necessário melhorar os mecanismos operacionais, os sistemas administrativos, os modelos de gestão do setor público. Mas a gestão não resolve

todos os problemas. Há conflitos distributivos dentro das sociedades, que só se podem resolver politicamente. É preciso concertar decisões, construir objetivos consensuais para alcançar resultados sociais importantes (Costa, 2007, p. 7).

Assim, a reforma gerencial, no caso brasileiro, assumiu a forma de desmantelamento da máquina pública, mudanças de estruturas organizacionais, racionalização das atividades de gestão de meios e de gastos com pessoal. Mudanças muito mais adjetivas no que diz respeito à Administração, visando o ajuste fiscal, do que substantivas, no sentido de democratizar as relações Estado-Sociedade, reinventando o Estado para pô-lo verdadeiramente a serviço da cidadania.

Em outros países, estudos recentes (Matias-Pereira, 2008) apontam para a reversão de expectativas em torno da reforma gerencial, a qual se mostrou não apenas incapaz de corrigir antigas distorções do serviço público civil, como também de apresentar desempenho satisfatório no que se refere a efetiva melhoria nos níveis de satisfação da Sociedade com a ação do Estado:

Existem evidências de que o modelo de reforma administrativa implementado. . . sob a ótica neoliberal, não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas da administração pública. A experiência da reforma administrativa que vem sendo implementada na Grã-Bretanha mostra que a reforma naquele país não tem fim. Apesar da intensa reforma gerencial realizada, nas duas últimas décadas, os resultados não podem ser aceitos como satisfatórios. . . Por sua vez, as inúmeras reformas administrativas implementadas na França evidenciam que houve mudanças, mas os elementos de continuidade, como a centralização dos *grands corps* e seu tipo particular de profissionalização tecnocrata, ou a força política dos sindicatos do serviço público, continuam presentes. A mudança negociada, seja incremental ou gradual, tem sido a norma na Alemanha, nos Países Baixos e nos Estados nórdicos. Existem indícios de que a NPM, na prática, tenha sido prejudicada pelo amorismo dos seus proponentes no seu próprio campo de desempenho. Em teoria, a NPM está totalmente ligada à melhoria do desempenho — fazer os governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos,

voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes. Na prática, porém, os esforços orientados para mensurar se realmente houve melhoria no desempenho ficaram muito abaixo do esperado. Isso pode ser constatado no caso britânico, onde o governo não realizou diversas avaliações no conjunto de reformas orientadas por desempenho. Uma avaliação, sob um prisma mais amplo, evidencia que houve mudança estrutural e uma evolução cultural nos países que deram mais impulso às ideias da NPM — Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido. Mesmo neles, fortes elementos de continuidade podem ser identificados, depois de mais de vinte anos de reforma, demonstrando que colaboraram muito pouco em termos de estabilidade ou satisfação (Matias-Pereira, 2008, pp. 79-80).

As principais lições a serem retiradas da experiência brasileira constituem, também, uma agenda para a reforma do Estado no Brasil, segundo um enfoque no qual se privilegia a democratização das relações Estado-Sociedade, e podem ser assim resumidas (Costa, 2007, p. 10):

— É necessário construir uma nova abordagem conceitual e axiológica para a reforma do Estado. Novas relações entre Sociedade, Estado e mercado geram a necessidade de estabelecer novas formas e mecanismos de governança;

— É preciso repolitizar o tema da reforma. Não se pode tratá-la como uma questão eminentemente técnica, desvinculada dos interesses presentes e sem o compromisso das forças políticas da sociedade, 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;

— Os projetos de reforma devem introduzir a análise estratégica, desde o ponto de vista global, que define o projeto da sociedade, até os dos diversos setores, organizações e instituições que participam ou que sofrem as consequências das ações do projeto de modernização. Não se pode pensar um projeto de intervenção no aparelho do Estado, e nas suas relações com a Sociedade, sem um sentido de missão e sem um conhecimento aprofundado do ambiente em que se operam, dos interessados no seu êxito ou fracasso, das forças e fragi-

lidades da máquina em exame e dos mecanismos jurídicos, financeiros, operacionais e administrativos a serem acionados;

— Deve-se perseguir a descentralização responsável. Ou seja, transferir decisões e ações aos Estados federados, aos municípios, dotando-os de recursos e de capacidades para realizá-las. Não se pode persistir na centralização em países das dimensões do Brasil. O braço do Estado nacional não é suficientemente longo e eficaz para chegar a todas as regiões do país, garantindo a ordem igualitária e a prestação de serviços públicos essenciais. Por outro lado, a descentralização administrativa é complementar à descentralização política. Em cada sistema setorial, é preciso deslocar os centros de decisão para as unidades operacionais encarregadas de prover bens e serviços, aproximando decisões de ações;

— A reforma deve promover a integração horizontal e vertical, ou seja, a articulação das ações entre os níveis de governo (federal, estaduais e municipais) e entre os diferentes setores sociais envolvidos numa política pública. Organizações do Estado, da Sociedade (civil) e do Mercado formam redes de agentes sociais que interagem entre si e influenciam a construção das políticas públicas. Vencer o desafio da intersetorialidade contribui para tornar mais efetivas as políticas públicas;

— Sem perder de vista a dimensão política da definição dos objetivos das políticas públicas, a reforma deve continuar buscando adotar a gestão por resultados, de sorte a ordenar prioridades, relacionar meios e fins, aumentar o comprometimento (através da “contratualização” de resultados), favorecer o controle e assegurar a “responsabilização” dos dirigentes;

— Finalmente, o processo da reforma requer que se busque construir a concertação política necessária ao sucesso do projeto de modernização. A busca do consenso começa com a comunicação adequada para que os atores possam entender a reforma, e contribuir para que esta realize seus objetivos, passa pela negociação entre as partes interessadas e termina com a deliberação coletiva.

### **Considerações finais**

A reforma gerencial tem se dado mais na esfera retórica do que no que se refere à efetividade de resultados. Em que pesem alguns avanços

pontuais, ela não se revelou capaz de promover a desejável mudança cultural no serviço público brasileiro, superando o patrimonialismo, o clientelismo, o personalismo e o autoritarismo presentes, desde a construção do Estado nacional no século XIX, no pensar e no agir do Estado e da Administração Pública.

Uma ênfase exagerada no tecnicismo das soluções e dos métodos empregados pelos reformadores pode ser apontada como um dos principais obstáculos à aceitação das mudanças propostas. A presunção tecnocrática pode encontrar eco em alguns setores saudosos dos tempos ditatoriais, mas ressoa mal entre os que observaram os resultados negativos de postura semelhante no passado brasileiro, ainda recente.

O importante, no entanto, é que não parece se tratar de uma ênfase secundária ou falha de comunicação, mas de um postulado inerente ao gerencialismo. Este embasado numa concepção dos indivíduos enquanto agentes dotados de racionalidade exclusivamente fundada no autointeresse e na busca de maximizar suas satisfações pessoais.

Em conformidade a essa concepção, toda a crença em um comportamento altruísta de políticos e servidores públicos, o qual os tornaria atores sociais capazes de buscar o bem comum, é inaceitável. O corolário é buscar na suposta racionalidade técnica da gestão o único caminho para a mudança.

Assim, a reforma já adquire, nos termos propostos pelos gerencialistas, um caráter autoritário, pois deverá ser empreendida, apesar de resistências “naturais” de agentes predispostos a rejeitá-la porque feriria seus interesses arraigados.

A alienação dos políticos e burocratas das decisões concernentes à reforma faz parte, também, de uma estratégia de negar a possibilidade de refutação das teses da NPM e de sua evidente relação, enquanto ideologia administrativa, com a defesa da submissão do Estado ao modelo de regulação do regime de financeirização do capital.

A crise do Estado neoliberal, em função da crise sistêmica do capitalismo financeirizado, impõe a necessidade de construir uma nova agenda reformista, escoimada das distorções e teses gerencialistas. No caso, essa nova agenda precisa retomar a concepção da Administração Pública não apenas como espaço organizacional, sujeito passivo de tecnologias de gestão fundadas no economicismo vulgar, mas como espaço político, no qual as decisões e as ações, por força de seu caráter redistributivo, precisam ser

objeto de consensos construídos por negociação entre grupos com diferentes crenças e valores sobre o mundo social.

Uma nova agenda deve, portanto, estar ancorada numa concepção do homem não como *homo economicus* da ideologia liberal, mas como animal político, ou seja, social, no sentido lato conferido pela filosofia aristotélica e pelos humanismos radicais.

A reforma do Estado antigerencialista deverá apoiar-se e ao mesmo tempo contribuir para reforçar o processo de democratização do Estado e da Sociedade. Democratização não no sentido das teorias elitistas da democracia, as quais rejeitam aprioristicamente a possibilidade de ampliar a cidadania ativa, mas de uma democracia efetiva, na qual todos possam de fato participar das decisões referentes ao uso e alocação dos recursos coletivos e a distribuição mais equitativa dos benefícios produzidos.

Trata-se de modelar uma agenda positiva para o Estado, a partir da qual este possa ser modificado a fim de contribuir para a defesa e consolidação dos direitos de cidadania:

A democratização do Estado diz respeito a todas as medidas voltadas para a mudança nas suas relações com a Sociedade, no sentido de afirmar-se como sustentáculo da ordem igualitária e fiador de direitos de cidadania. Essa dimensão é a grande esquecida nos processos de reforma. . . É verdade que é muito difícil atuar nessa dimensão, porque ela depende de mudanças na nossa própria cultura política, tornando-a mais impune ao clientelismo, ao mandonismo e à oligarquização e mais aberta à competição e à participação. Implica em intervenções no sistema político, no Poder Judiciário e no aparelho repressivo do Estado (Costa, 2000, p. 4).

Ao menos três dimensões precisam ser contempladas nesse processo de democratização efetiva do Estado, quais sejam a ampliação da oferta dos serviços estatais, a melhoria da comunicação entre Estado e Sociedade e a participação social na definição e execução das políticas públicas (Costa, 2000, p. 4):

— Em primeiro lugar, é preciso buscar formas de ampliar a oferta de serviços públicos, reduzindo o déficit e os custos impostos à população pelas filas, os atrasos e o mau atendimento. A administração

pública deve atender a todos igualmente, deve ser universal na prestação e equânime no atendimento. Como ela não pode fazê-lo, acaba por cobrar preços não monetários para reprimir a demanda. Aqueles que não podem pagar esses preços, como o tempo perdido nas filas, acabam por desistir do serviço. Democratizar o Estado é universalizar o acesso e abolir esses preços;

— Em segundo lugar, devem-se buscar, também, novas formas de comunicação biunívoca no sentido de que as ações tenham um sujeito universalmente reconhecido e um mesmo significado para o governo e para a sociedade. Ou seja, a comunicação eficaz cria condições para que a administração perceba as demandas comunitárias e se faça entender pela comunidade, de sorte a adotar, em proveito da quantidade e qualidade dos serviços públicos oferecidos, a perspectiva das clientelas;

— Em terceiro lugar, é possível criar mais oportunidades de participação e controle social sobre a gestão pública. . . Numa sociedade democrática, a participação é um valor em si mesmo, mas ela também é funcional à efetividade dos programas públicos.

Mais do que tudo, importa lutar, através da coesão de todos os grupos sociais interessados na reformulação das relações Estado-Sociedade para construir um novo Estado, capacitado a se tornar “um agente coordenador e incentivador do bem comum, segundo um projeto de desenvolvimento integral e sustentável calcado em valores como liberdade, justiça, equidade, solidariedade e participação popular direta” (Cunha, 2005, p. 7).

O esforço de reconstrução do Estado, no Brasil e na América Latina, comprometido pelo gerencialismo e pela incorporação desses países à economia de financeirização do capital, implica adotar, portanto, um novo paradigma de reforma, centrado na democracia social, política e econômica, cujos princípios mínimos mais relevantes podem ser, assim, explicitados (Cunha, 2005, pp. 12-3):

— Subordinar as políticas econômicas ao objetivo fundamental de reduzir as desigualdades sociais e apobreza;

— Abandonar a perspectiva setorial na condução de políticas públicas em favor de uma perspectiva de gestão integrada e de formação e coordenação de redes de organizações estatais e da Sociedade Civil;

— Formular objetivos e metas claros e transparentes no que se refere ao combate à desigualdade social, a fim de permitir o monitoramento e avaliação do efetivo resultado das políticas e programas na melhoria da qualidade de vida dos grupos sociais mais pobres, bem como estimular e facilitar o controle social dessas políticas e programas;

— Comprometer os administradores públicos com os objetivos e metas de redução da desigualdade social, mediante mecanismos de incentivo, capacitação e responsabilização;

— Incentivar e garantir a participação dos grupos interessados em todas as etapas de gestão das políticas e programas, desde a concepção e desenho até a avaliação e validação dos resultados. Trata-se de assegurar que a luta contra a desigualdade se dê não somente no que se refere à obtenção de bens e serviços materiais (provimentos), mas de efetiva participação política, rompendo o isolamento e alienação desses grupos.

Os desafios estão postos. Importa iniciar o processo de criação desse novo Estado e nisso os administradores públicos latino-americanos deverão ter papel ativo, desde que abandonem a submissão aos ditames do gerencialismo e participem na construção, ao lado de outros grupos sociais, de uma nova doutrina de Administração Pública, alicerçada em crenças e valores humanistas e democráticos.

Esse esforço, dos administradores, de escolas e institutos de pesquisa em Administração Pública é ainda mais premente, pois a hegemonia da doutrina gerencialista acabou por se constituir em grave óbice à sua credibilidade entre os povos latino-americanos. A confiança depositada nos administradores, durante o nacional-desenvolvimentismo, graças ao seu decisivo engajamento no processo de transformação dos países do continente, foi substituída por desconfiança e até desprezo, em decorrência da tibieza, quase generalizada, em ceder de forma acrítica ao economicismo vulgar dos neoliberais e seus êmulos.

Cabe resgatar a credibilidade perdida, o que certamente exigirá muito empenho intelectual e revisão radical do discurso e das práticas administrativas no setor público. Limpar as estrebarias de Áugias do gerencialismo vale, portanto, a luta. Afinal, os povos latino-americanos há muito manifestam sua ansiedade em encontrar caminhos próprios, distantes da economia

liberal e da financeirização do capital. Resta compartilhar dessa luta, de forma humilde, despida da pretensão tecnocrática messiânica, pondo os administradores efetivamente a serviço da justiça, da solidariedade e da humanização do espaço público.

### Referências

- BRAGA, José Carlos. Crise sistêmica da financeirização e a incerteza das mudanças. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 23, n.º 65, 2009.
- CONCEIÇÃO, Octavio A. C. Crise e regulação: a metamorfose restauradora da reprodução capitalista. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, vol. 8, n.º 1, 1987.
- COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 59, n.º 3, jul.-set. 2008.
- . Análise estratégica, reforma do Estado e políticas públicas. *Segundo Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Mejores Prácticas para un Mejor Gobierno*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007.
- . Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista. Texto da palestra proferida em 20-1-2000 no XXXVII Fórum Nacional de Secretários de Estado de Administração, realizado em Teresina-PI, nos dias 20 e 21 de janeiro de 2000.
- CUNHA, Augusto Paulo. Premissas e princípios da gestão social do Estado. *X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, out. 2005.
- GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos estudos Cebrap*, São Paulo, n.º 82, nov. 2008.
- MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 42, n.º 1, fev. 2008.

### Resumo

Ainda está por ser devidamente avaliada a extensão da crise econômica global e seu impacto sobre os Estados nacionais. Entretanto, desde logo, já se pode perceber uma mudança significativa no escopo da intervenção do Estado no domínio econômico. As propostas de revisão de políticas fiscal e monetária e de geração de renda e emprego sinalizam a vontade de interromper a financeirização e instaurar um novo regime de produção e modo de regulação voltados para a macroeconomia da produção efetiva. A compreensão da crise atual requer um exame em perspectiva histórica, que considere os ciclos econômicos e os processos que emergiram com a depressão dos anos 1930 e que culminaram com a gênese da crise dos anos 1980. O artigo discute alguns desses desafios. Seu propósito é contribuir para o estabelecimento de uma nova agenda de reformas que permita balizar novas estratégias de intervenção, superando antigos problemas, evitando repetir os erros do passado recente e criando salvaguardas contra novas distorções.

Palavras-chave: Crise global, Reforma do Estado, gerencialismo.

## **Abstract**

There is still no full account concerning the extent of the global economic crisis and its impact on national states. However, already noticeable is a significant shift in the scope of state intervention in the economic domain. Proposals for the revision of fiscal and monetary policies and for income and job stimulus programs suggest a greater willingness to interrupt the wave of financialization of the economy and to establish a new regime of production and mode of regulation, geared at the macro-economic management of production. Fuller comprehension of the current crisis requires a historical examination which takes into account the economic cycles and processes which emerged during the post-depression era and which culminated in the crisis of the 1980s. This article discusses some of these challenges. Its purpose consists of contributing to the establishment of a new agenda of reform capable of guiding new intervention strategies, overcoming previous problems, avoiding errors from the recent past and creating safeguards against new distortions.

Keywords: Global crisis, state reform, managerialism, democratic reform.



# **ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL CORPORATIVA: ASPECTOS CONCENTUAIS E EXEMPLO**

*JOSÉ MOURA PINHEIRO<sup>1</sup>*

**A** RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL CORPORATIVA é um assunto que vem despertando interesse, cada vez maior, tendo em vista a conscientização, quase que generalizada, de que as empresas exercem papel fundamental, tanto na causa quanto na resolução dos graves problemas sociais e ambientais. Neste artigo, tentamos mostrar que os conceitos e práticas inerentes à responsabilidade socioambiental podem ser estudados no contexto mais abrangente da Administração Política, que inclui questões envolvendo as relações econômicas e sociais, as quais, muitas vezes, dão respaldo aos projetos de desenvolvimento sustentável.

O trabalho está estruturado da seguinte forma. Na primeira seção, a seguir, com base nos textos disponíveis, todos muito recentes, buscamos sintetizar o significado da Administração Política como um novo paradigma conceitual. Em seguida, na segunda seção, resumimos os aspectos teórico-conceituais relativos à responsabilidade socioambiental corporativa, ressaltando sua importância na gestão das empresas, neste início de século XXI.

Na terceira seção, buscamos detectar alguns pontos de convergência entre os conceitos de responsabilidade socioambiental e as teorias da Administração Política. Na quarta seção, fazemos uma síntese de uma experiência específica de responsabilidade socioambiental corporativa, analisando o caso da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba). Por fim, tecemos as considerações com as quais concluímos o presente artigo.

---

\* Mestre em Administração e doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela UFBA, e professor associado da Escola de Administração da UFBA. <E-mail: jopin@ufba.br>.

### **Administração Política como paradigma conceitual**

O campo do conhecimento da Administração, desde sua sistematização como ciência, por volta do início do século XX, com destaque para os textos seminais de Frederick Taylor e Henri Fayol, vem se alargando e, em alguns casos, se aprofundando. As disciplinas que integram essa área de estudo e práticas organizacionais, sob o guarda-chuva da Administração, que mais se destacam são as que tratam da gestão pública, rural, financeira, ambiental, estratégica, tecnológica, social e de recursos humanos. Nos últimos anos, surge uma nova disciplina, que se caracteriza pela abrangência de propósito. Refiro-me à Administração Política que brotou e começa a germinar na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, sob a liderança acadêmica do professor Reginaldo Souza Santos. Conforme Santos & Gomes (2009), a Administração Política é um campo do conhecimento com a tarefa de subsidiar as discussões sobre um projeto de sociedade, nação ou governo que possa enfrentar os problemas e as consequências do sistema de produção capitalista.

Para Francisco Teixeira (2008), mesmo com os avanços obtidos nos últimos cem anos, a administração, incluídos os estudos organizacionais, ainda não conseguiu firmar-se como um paradigma predominante, nos termos concebidos por Thomas Kuhn. Faltam conceitos e princípios teóricos consolidados e que sejam aceitos de modo generalizado. Vislumbrando novas perspectivas no campo da administração, Teixeira (2008) acredita que a Administração Política traz consigo uma declaração de intenções de estudar e entender as organizações como sistemas sociais. Desse modo, as organizações integram uma sociedade maior e mais complexa do que o denominado ambiente externo nos estudos da estratégia corporativa.

Como enfatiza Teixeira(2008), a analogia da Administração Política com a Economia Política é inevitável, uma vez que esta, nos estudos clássicos, dedicava-se a entender o funcionamento dos sistemas econômicos em sua inteireza, aí incluídos os modos de distribuição dos bens produzidos. Dessa forma, esse novo campo do saber científico deve deslocar-se da esfera meramente normativa, e buscar compreender e criticar as estruturas de poder que são subjacentes aos sistemas sociais nos quais imperam as organizações capitalistas.

Na concepção de Reginaldo Souza Santos (2008), as bases conceituais da Administração Política, mesmo sem serem assim denominadas, podem

ser encontradas nos textos de John Keynes, sobre a economia predominante nos anos de 1930. Segundo Santos (2008), as análises de Keynes não podem ser vistas de modo estreito, como se tratassem somente da economia política ou da análise econômica. Neles, estaria também estabelecido, no plano das relações entre nações, um modelo de Administração Política.

Mesmo porque, quando se chega à situação de pleno emprego, após a vivência de uma crise capitalista, o que a economia vai necessitar do Estado, como afirma Santos(2008), é uma gestão dos elementos relevantes (taxa de juros, cobrança de impostos e alocação de gastos) para manter a situação de pleno emprego. “Enfim, necessita de uma administração política que seja capaz de garantir a estabilidade nas relações sociais de produção, realização e distribuição. Nesse caso, a perspectiva de curto prazo é substituída pela de longo, ao passo que o conteúdo das preocupações deixa o campo da economia política e passa para o campo da administração política” (Santos, 2008, p. 134).

Por sua vez, Francisco Fonseca (2008) vê a Administração Política como uma tentativa de criar uma teoria crítica da administração pública. Segundo esse autor, o conceito de Administração Política restitui o sentido de administração de relações sociais e, de certa forma, retoma o foco do pensamento de Karl Marx, no que diz respeito à estrutura e à superestrutura. Assim, o conceito de Administração Política seria uma tentativa de resgatar as críticas ao sistema capitalista predominante, bem como uma forma de questionar a chamada neutralidade da supremacia técnica e dos objetivos do Estado.

As análises no campo da Administração Política, como faz questão de lembrar Fonseca (2008), não devem desconsiderar os problemas operacionais, funcionais e organizacionais no âmbito do Estado. Pelo contrário, esses estudos poderão dar uma contribuição valiosa ao saber científico, se procurar equacionar esses tipos de problema, contextualizando-os historicamente, com a evolução do Estado e seu papel no capitalismo de cada época. Em suma, a Administração Política, além de ser uma forma acadêmica de se compreender o papel do Estado e de se entender melhor os modos de gestão pública, é também um contributo para os estudos das organizações.

Em artigo que explica o surgimento da Administração Política, sob a liderança do professor Reginaldo Souza Santos, no início da década de 1990, Elizabeth Matos Ribeiro (2008) afirma que essa disciplina nasce da

discussão sobre os rumos da institucionalização e reestruturação do modelo de gestão adotado pelo Estado. Sendo este o promotor do projeto de reconstrução do desenvolvimento econômico e social contemporâneo. Para essa autora, deve-se entender Administração Política em um contexto mais abrangente e interdisciplinar das ciências sociais, com destaque para a economia política, a ciência política e, naturalmente, a própria administração.

Em suma, os conceitos da Administração Política buscam sustentar um alargamento do campo da administração, de meramente gerencial, para um quadro mais abrangente envolvendo a gestão das relações sociais. É nesse sentido que, na seção a seguir, tentamos sintetizar os fundamentos que tratam da Responsabilidade Social Corporativa.

### **Responsabilidade Socioambiental Corporativa: conceitos básicos**

Os sistemas econômicos, segundo Riane Eisler (2008), são oriundos de um contexto social, cultural e tecnológico mais amplo e, portanto, não brotam no vácuo. É necessário que se entenda, e se mude, esse contexto mais amplo, para que se possa construir as bases de um novo sistema econômico que seja capaz de realizar o que o sistema vigente deixa de fazer: respaldar o bem-estar das pessoas, promover o desenvolvimento humano e proteger os sistemas vitais da natureza para as gerações presentes e futuras.

No âmbito das organizações, denomina-se responsabilidade socioambiental corporativa o conjunto de conceitos e práticas que visam a entender o papel que cabe a cada empresa na preservação ambiental e na execução de ações de natureza social. Há um aspecto relevante que contribui muito para que se possa dar crédito ao que uma empresa propaga em suas ações de *marketing* e de publicidade e em seus relatórios corporativos, para divulgar suas práticas de responsabilidade socioambiental. Trata-se da inclusão das práticas e ações vinculadas à responsabilidade socioambiental em seu planejamento estratégico. Do contrário, podemos estar diante de discursos ambientais e retóricas sociais, sem respaldo na realidade.

No livro *Capitalismo natural: criando a próxima revolução industrial*, Paul Hawken, Amory Lovins & L. Hunter Lovins (2000) defendem a tese de que a mentalidade do sistema capitalista vigente, desde finais do século XX, pode ser assim sintetizada: o progresso econômico tem melhores condições de ocorrer em sistemas de produção e distribuição de mercado livre em que os lucros reinvestidos tornam o trabalho e o capital cada vez mais produtivos; obtém-se vantagem competitiva quando fábricas maiores e

mais eficientes produzem mais produtos para a venda no mercado em expansão; o crescimento da produção total (PIB) maximiza o bem-estar humano; todo advento de escassez de recursos estimula o desenvolvimento de produtos substitutos; as preocupações com a saúde do meio ambiente são importantes, mas devem equilibrar-se com as exigências do crescimento econômico, para se manter um alto nível de qualidade de vida; as empresas e as forças de mercado livres devem alocar pessoas e recursos para seu uso superior e melhor.

Essa visão de mundo, embora já venha de séculos anteriores, se estabelece como ideologia econômica predominante no contexto da revolução industrial iniciada na segunda metade do século XVIII. O surgimento das máquinas movidas a vapor, a lenha, a carvão mineral e a petróleo, bem como a descoberta da eletricidade, contribuiu de forma relevante para a drástica transformação nos meios de produção. Como lembram Paul Hawken, Amory Lovins & L. Hunter Lovins (2000), no começo da revolução industrial, a mão de obra era superexplorada e relativamente escassa, ao passo que os estoques globais de capital natural eram abundantes e quase inexplorados.

No capitalismo atual, a situação inverteu-se, uma vez que após mais de dois séculos de aumento da produtividade de trabalho, da inovação tecnológica, da depredação dos recursos naturais, as pessoas é que passaram a ser o recurso abundante, em confronto com uma natureza cada vez mais caracterizada pela escassez. Por isso, vale a pena se pensar em uma nova forma de capitalismo, que seja capaz de dar oportunidades a todos os membros da sociedade. Assim, como afirmam os citados autores, o capitalismo natural e a possibilidade de um novo sistema industrial alicerçaram-se em uma mentalidade e em uma escala de valores muito diferentes das que ainda vigoram no capitalismo convencional.

Os pressupostos fundamentais do capitalismo natural, de acordo com Paul Hawken, Amory Lovins & L. Hunter Lovins (2000), são os seguintes: o meio ambiente não é um fator de produção sem importância, mas um invólucro que contém, abastece e sustenta o conjunto da economia; os fatores limitadores do desenvolvimento econômico futuro são a disponibilidade e a funcionalidade do capital natural, em particular dos serviços de sustentação da vida que não têm substitutos e, atualmente, carecem de valor de mercado; os sistemas de negócio e de crescimento populacional malconcebidos ou malprojetados, assim como os padrões dissipadores de

consumo, são as causas primárias da perda do capital natural, quando deveriam tentar alcançar a economia sustentável; o progresso econômico futuro tem melhores condições de ocorrer nos sistemas de produção e distribuição democráticos baseados no mercado, nos quais todas as formas de capital sejam plenamente valorizadas, incluído o humano, o industrial, o financeiro e o natural; uma das chaves do emprego mais eficaz das pessoas, do dinheiro e do meio ambiente é o crescimento radical da produtividade dos recursos; o bem-estar humano é mais favorecido pela melhora da qualidade e do fluxo da prestação de serviços desejáveis do que pelo mero aumento do fluxo total monetário internacional; a sustentabilidade econômica e ambiental depende da superação das desigualdades globais de renda e bem-estar material; a longo prazo, o melhor ambiente para o comércio é oferecido pelos sistemas de governo verdadeiramente democráticos, que se apoiam nas necessidades das pessoas, e não nas necessidades das empresas.

A questão principal que pressiona as empresas, sejam elas públicas ou privadas, como já assinalava Kinlaw (1997) há alguns anos, é como permanecer viável e continuar funcionando de forma amigável com o meio ambiente. Com relação a esse conflito, Kinlaw (1997) enfatiza dois aspectos básicos: *a)* quanto antes as organizações enxergarem a questão ambiental como uma oportunidade competitiva, maior será sua possibilidade de sobreviver e lucrar; *b)* é pela ênfase na questão ambiental como uma oportunidade de lucro que podemos controlar melhor os prejuízos que temos causado ao meio ambiente.

Como lembra Kinlaw, a empresa não é um fator separado do meio ambiente, mas, pelo contrário, uma questão central. Além disso, as empresas exercem influência marcante nas decisões políticas e sociais. Assim, o desempenho sustentável é tanto o objetivo pelo qual as organizações devem trabalhar quanto o meio pelo qual elas devem planejar, executar e avaliar o funcionamento dos negócios em que atua. Por isso, os princípios do desempenho sustentável precisam estar evidentes no planejamento estratégico da empresa, como uma condição essencial para seu êxito.

No entender de John Elkington (2001), a questão da sustentabilidade inclui a interação contínua e permanente de três pilares: o desenvolvimento econômico, a qualidade ambiental e a justiça social. Ainda no início deste século, Elkington (2001) já afirmava que o mundo vivenciava uma revolução cultural global. E nessa revolução, as organizações empresariais assu-

miram um papel de relevância que, muitas vezes, supera o papel exercido pelos órgãos públicos e entidades não governamentais.

Por essa perspectiva, para atingir seus objetivos, as empresas necessitam se empenhar no sentido de conseguir êxito tanto em sua estratégia de rentabilidade quanto em sua atuação ambiental e suas ações de cunho social. No mundo contemporâneo, esses três pilares dão suporte, segundo Elkington (2001), a sete revoluções que precisam ser entendidas como fatores que poderão contribuir para que a sustentabilidade socioambiental venha a se tornar realidade.

A primeira revolução refere-se ao mercado, que passa a ser, no mundo globalizado, muito mais baseado na competição, tanto em âmbito nacional quanto internacional. A permanência de uma empresa nesse mercado ultracompetitivo vai depender especialmente da estratégia de inovação e do modo de atuação baseado nos critérios econômicos, ambientais e sociais.

A questão dos valores éticos e morais seria a segunda revolução. Antes, as empresas podiam comportar-se baseando-se apenas pelos critérios econômicos, deixando as questões dos valores em segundo plano, uma vez que, no entendimento geral, o objetivo das empresas era “gerar lucro para os acionistas”. Embora ainda seja grande o número de executivos que assim pensam, cada vez mais vem crescendo a consciência de que o capitalismo praticado, até fins do século XX, era, em geral, insustentável em termos ambientais e sociais. Chegou o momento, portanto, de se eliminarem as distorções do modelo capitalista ainda vigente, estimulando-se o novo paradigma, que leva em conta, além da rentabilidade, a justiça social e a preservação do meio ambiente.

A transparência nas informações relativas ao funcionamento das organizações empresariais corresponde à chamada terceira revolução. A expansão da comunicação, em âmbito global, proporcionada pelas tecnologias da informação e pela internet, é um dos fatores que proporcionam um acesso constante às informações inerentes aos setores público, empresarial e não governamental. As notícias envolvendo corporações transnacionais em problemas de ordem financeira, ambiental e social servem de padrões de comparação (*benchmarking*) entre as empresas. Portanto, na maioria das empresas de grande porte, a governança corporativa exercida pelo conselho de administração passou a ter um papel de alta relevância na propagação das informações, de modo que os grupos de interesse tenham acesso a dados, que antes eram tidos como sigilosos.

A quarta revolução, estreitamente vinculada à citada questão da transparência, refere-se à tecnologia do ciclo de vida do produto, também chamada de cadeia de criação de valor. Nesse caso, o maior desafio é que os três pilares (econômico, ambiental e social) sejam observados em todo ciclo produtivo, desde a utilização de matérias-primas, passando pelos processos operacionais de fabricação e logística, e pela distribuição aos clientes, até a fase de reciclagem ou descarte do produto.

A necessidade de novas parcerias, que Elkington (2001) chama de a quinta revolução, é um aspecto essencial, tanto para se praticar a transparência das informações, quanto para se alcançar melhor desempenho no ciclo de vida do produto. Essas parcerias envolvem colaborações nos âmbitos econômicos, sociais e ambientais, entre organizações tidas como competidoras. Enfim, é preciso reconhecer o quanto de benefícios para o desenvolvimento sustentável é possível obter com as parcerias. Por exemplo, com a criação de *joint ventures* duas ou mais empresas poderão compartilhar recursos, seja na forma de produção de energia mais eficiente ou na área de logística reversa. Portanto, neste novo ciclo do capitalismo, o papel dos parceiros será um elemento de importância vital, para se atingir o desenvolvimento sustentável.

A sexta revolução refere-se à forma como as organizações públicas, privadas e do terceiro setor gerenciam o tempo. No âmbito da sustentabilidade, é preciso um novo modo de se pensar o tempo. Antes, segundo Elkington (2001), as empresas conviviam com o tempo “amplo”, devido à abertura da dimensão decorrente da propagação da informação, proporcionada pelas novas tecnologias. Agora, a pauta da sustentabilidade direciona-nos ao conceito do tempo “extenso”. Na verdade, já era um problema para os executivos e governantes pensarem dois ou cinco anos à frente em seus planos estratégicos. Agora, a magnitude dos problemas e dos desafios sociais e ambientais exige pensar em décadas à frente, para a solução dessas questões.

Por fim, a sétima revolução da sustentabilidade tem a ver com a forma como a organização é dirigida. Como afirma Elkington (2001), independentemente de quem sejam os dirigentes, a pauta dos três pilares (econômico, social e ambiental) é de responsabilidade do conselho de administração. Assim, quanto mais eficaz seja o sistema de controle das empresas, maior a possibilidade de se atingir o almejado capitalismo sustentável.

Evidentemente, esses sete pontos aqui resumidos, que o mencionado autor prefere denominar de “revoluções”, são um desafio que exige mudança na forma de gestão das empresas e das organizações em geral. Porém, é preciso enfatizar que, da forma como é gerida a maioria das empresas, os benefícios, nos campos econômico, social e ambiental, que deverão advir com o desenvolvimento sustentável, superarão, em muito, os custos e investimentos necessários para se atingir esse objetivo.

McIntosh et al. (2001), no livro *Cidadania corporativa: estratégias bem-sucedidas para empresas responsáveis*, referem-se a uma importante mudança no capitalismo globalizado. Segundo eles, vem aumentando a convicção de que a rentabilidade das empresas não pode continuar dependendo apenas do consumismo vigente nas nações desenvolvidas, e em boa parte das populações dos países emergentes, e da acirrada competição entre as empresas. Essa convicção baseia-se no fato de que, desde o início deste século, é possível detectar uma compreensão dos benefícios que a empresa pode usufruir quando adota ações proativas de responsabilidade socioambiental.

Ou seja, começa a tomar corpo a ideia de que visar apenas ao mercado é uma forma inadequada e insuficiente para a estratégia corporativa de atuação. Isso decorre da percepção de que, já que o capitalismo não pode suprir todas as necessidades da sociedade, as empresas precisam estabelecer de estratégias cooperativas e não apenas estratégias competitivas, como vem ocorrendo. E isso envolve parcerias entre as próprias empresas, a exemplo da criação de *joint ventures*, e entre as empresas, órgãos governamentais e entidades civis.

O interesse na cidadania corporativa e na responsabilidade social está crescendo, sobretudo porque o papel das organizações empresariais vem aumentando a cada ano. Um dos fatores que comprovam o crescente interesse nessa temática é a elevada frequência com que aparece nos noticiários e nos programas de entrevista, veiculados na televisão e na mídia em geral.

Entre os assuntos tratados nos meios de comunicação, que têm relação direta ou indireta com a cidadania corporativa e a responsabilidade socioambiental, segundo McIntosh et al. (2001), destacam-se os seguintes: ganância de alguns executivos, na forma de opções de compra de ações e na própria remuneração; atos de corrupção ou fraudes praticados por determinados proprietários e executivos de empresas multinacionais; degradação ambiental causada por práticas industriais inadequadas ou ilegais; abusos de direitos humanos, como a utilização de trabalho infantil em

empresas de grande porte localizadas em países subdesenvolvidos; comércio justo, em que consumidores tornam-se conscientes de práticas capitalistas que visam ao lucro acima de tudo; atuação proativa (*empowerment*) dos grupos de interesse (*stakeholders*), que demandam mais informações e controle sobre os conselhos de administração, e não se contentam em apenas aceitar as informações da empresa, sem questioná-las; questões envolvendo segurança e rotulagem de produtos oferecidos no mercado pelas empresas, com a crescente exigência, de clientes e organizações de defesa do consumidor, no que tange à exigência de se melhorar a especificação dos ingredientes, bem como explicitar claramente dados como: prazo de validade, efeitos nocivos à saúde, entre outros.

Como enfatizam McIntosh et. al. (2001), fica evidente que o fator essencial da cidadania corporativa é a relação entre negócios, governo e sociedade civil. E, no capitalismo atual, após a fase de privatização e do fim do socialismo soviético, elevou-se, em praticamente todo o mundo, o papel das empresas como o motor da sociedade, já que são encarregadas da criação e venda de produtos e da prestação da maioria dos serviços. Por isso mesmo cresce o interesse pelo que ocorre no mundo corporativo, a fim de se fiscalizar e responsabilizar as empresas que agem em desacordo com os padrões morais e a legislação vigente.

Percebe-se, então, que a questão da responsabilidade socioambiental está intimamente vinculada aos princípios éticos. E, mais importante, é preciso que esses princípios sejam, de fato, observados no funcionamento da corporação. No livro *Administração estratégica*, Arthur Thompson Jr, A. J. Strickland III & John Gamble (2008) escrevem que o teste para saber se o código de ética e a declaração de valores morais de uma empresa são apenas cosméticos é a forma pela qual eles são adotados na formulação da estratégia e na operação diária dos negócios.

Por isso, cabe aos executivos de primeiro escalão pôr em prática o que costumam afirmar, no que se refere a moralidade. Além disso, devem considerar dois conjuntos de questões, toda vez que uma nova iniciativa estratégica é proposta. Em primeiro lugar, compete-lhes levantar as seguintes perguntas: O que estamos propondo está em total conformidade com o nosso código de conduta ética? Existe alguma coisa que pode ser eticamente questionável? Em segundo lugar, devem se perguntar: Está claro que essa ação proposta está em harmonia com nossos valores morais? Existem conflitos ou preocupações evidentes?

Ainda para Arthur Thompson Jr, A. J. Strickland III & John Gamble, a essência do comportamento corporativo socialmente responsável é que uma empresa deve equilibrar as ações estratégicas para beneficiar os acionistas em relação ao dever de ser um cidadão corporativo. Dentre as ações que devem ser praticadas para demonstrar a consciência socioambiental, destacam-se as seguintes: adotar uma estratégia baseada em princípios éticos; doar recursos e tempo do pessoal da empresa para serviços à comunidade, apoiar causas organizacionais e contribuir para minorar os problemas dos desamparados; adotar ações para proteger e melhorar o meio ambiente e, especialmente, para minimizar ou eliminar os impactos adversos sobre o meio ambiente resultantes das atividades desenvolvidas pela própria empresa; programar ações que possam criar um ambiente de trabalho que amplia a qualidade de vida dos funcionários e fazem da empresa um local saudável de trabalho.

Enfim, a sociedade atual, aos poucos, vai aumentando as exigências para que as empresas de fato adotem ações de natureza socioambiental. Embora ainda existam casos de empresas que transferem para a sociedade os custos que deveriam assumir no que se refere a preservação ambiental e justiça social, a tendência é no sentido de que as iniciativas de responsabilidade socioambiental sejam cada vez mais efetivas e eficazes.

### **Administração Política e Responsabilidade Social**

Um ponto que merece destaque, ao iniciarmos esta seção, refere-se ao fato de que, para alguns autores, a Administração ainda não atingiu sua maturidade como ciência, ao contrário dos avanços conquistados pela Economia Política, e pela Sociologia, por exemplo. No entender de Santos, Ribeiro & Chagas (2009), a Administração, embora centenária, ainda permanece um campo do conhecimento sem identidade própria. Assinalam que, cada vez mais, a expressão *teoria da administração* vem cedendo espaço a denominações como *teoria das organizações*, dentre outras.

Mesmo considerando válidas essas ressalvas, cremos que a ciência administrativa, como campo do conhecimento, vem, nos, últimos anos, assumindo um lugar de destaque no campo científico-acadêmico, haja vista a quantidade significativa de ensaios, artigos, dissertações e teses que são produzidos, a cada ano, em âmbito mundial, tratando de aspectos relativos a esse campo do conhecimento. Aliás, a própria Administração Política não deixa de ser um dos novos campos que vêm surgindo no contexto da Administração.

Portanto, o ponto de vista que defendemos neste artigo é que os conceitos e práticas da responsabilidade socioambiental corporativa podem ser mais bem analisados a partir de um enquadramento teórico conceitual mais abrangente da Administração Política. Aliás, pensar a sustentabilidade, como assinala Ana Camargo (2008), não é tarefa para um único ramo científico. A necessidade de compreender mudanças globais e as discussões em torno do desenvolvimento sustentável podem tornar-se poderosas forças de mudança na atual estrutura das disciplinas científicas. Nessa perspectiva, nas duas seções antecedentes buscamos sintetizar conceitos inerentes à administração política que, como se observou, ainda está em fase germinativa, além de traçar um perfil teórico-conceitual da responsabilidade socioambiental corporativa. Vejamos, agora, alguns pontos de convergência entre esses dois conceitos.

A nosso ver, um dos pontos-chave que integra a responsabilidade socioambiental ao campo de conhecimento da administração política tem a ver com sua dimensão aplicada. A esse respeito, vale lembrar que, como afirmam Santos, Ribeiro & Chagas (2009), a dimensão aplicada da administração e, por consequência, também da administração política, compreende os atos de conceber, de gestar e de se desenvolverem as relações sociais de produção, realização e distribuição em distintos contextos e épocas históricas do processo civilizatório.

Além disso, como ressaltam esses autores, cabe à administração política criar melhores formas de gestão, a partir dos demais conhecimentos especializados, para se criarem as condições menos onerosas possíveis para se atingir o objetivo do bem-estar da humanidade. E, como vimos, esse é um dos aspectos que estão no âmago das questões vinculadas à responsabilidade social corporativa.

Há mais um aspecto, destacado por Santos, Ribeiro & Chagas (2009), que consideramos convergente com o conceito de responsabilidade social corporativa. Referimo-nos à proposta por eles apresentada no sentido de que, para qualquer nível de renda, deve-se adotar uma política de distribuição. Após esse procedimento, caso se verifique que a renda social, depois de distribuída de acordo com os critérios socialmente aceitos, não for suficiente para superar a materialidade e garantir um nível adequado de bem-estar, deve-se implantar uma política econômica de crescimento de modo que expanda a riqueza social para níveis aceitos, no que se refere a justiça social.

Por esse modo de pensar, um dos requisitos básicos da administração política reside no cumprimento da finalidade social. Enfim, como destacam esses autores, é preciso tomar a administração como edificadora das formas de gestão que se empreendem para conseguir a produção social (responsabilizada no indivíduo, na organização e no Estado). Assim, visando ao cumprimento das finalidades da sociedade o que se deve fazer, essencialmente, é desenvolver um esforço intelectual para impor rigor científico à compreensão do processo de gestão das relações de produção e distribuição. O que, como vimos, é um pensamento que se coaduna com o que se denomina responsabilidade social corporativa.

Para Marcel Bursztyn (2001), a inserção da sustentabilidade como atributo indispensável ao desenvolvimento agrega-se como característica que dá forma e consistência específicas aos debates sobre políticas públicas e desenvolvimento sustentável. Esse autor formula cinco questões que norteiam a reflexão sobre o papel das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, e que consideramos pertinentes também para a reflexão sobre a administração política.

O primeiro questionamento refere-se à crise do paradigma estatal, ao se constatar que toda nova função pública implica crescimento das estruturas estatais. Para Bursztyn (2001), esse crescimento do Estado na atualidade se baseia, por um lado, na lógica intervencionista, em que o Estado figura como um empreendedor, como ocorre nas experiências socialistas e keynesianas. Por outro lado, as estruturas estatais crescem também pela lógica dirigista, em que o Estado impõe regulamentações que condicionam a conduta dos empreendimentos privados.

A segunda questão diz respeito ao fato de que a sustentabilidade pressupõe solidariedade, tanto no que se refere à solidariedade com as futuras gerações quanto com a geração da época presente. Para Bursztyn (2001), a referência à gênese da codificação dos conceitos de igualdade e solidariedade contribui para emoldurar o debate, desde o final do século XX, sobre a sustentabilidade.

A terceira questão trata da globalização, que pode ter um aspecto positivo uma vez que expõe o mundo à consciência de que somos um sistema único e global, mas também uma compreensão negativa por criar barreiras invisíveis que tornam “desnecessárias” várias nações.

A quarta questão refere-se ao neoliberalismo, o qual conspira contra a solidariedade, a sustentabilidade e o papel do Estado, na promoção de

um projeto nacional, já que, muitas vezes, coloca o crescimento econômico acima da equidade e a eficiência e a competitividade acima da qualidade de vida e do meio ambiente.

Por último, a quinta questão trata da educação que, por ser a portadora de mudanças de atitude, deveria ser a base para a sustentabilidade, mas, nos últimos anos, vem sendo direcionada para a modernidade de natureza técnica.

Enfim, como enfatiza Bursztyn (2001), a construção do desenvolvimento sustentável se apresenta como imperativo uma vez que a capacidade de promoção de políticas públicas se vê limitada pela própria atrofia das condições de exercício das funções reguladoras do Estado. E, como já ficou demonstrado por fatos históricos, em matéria de proteção ambiental, o mercado capitalista, por si só, não tem sido um modelo a ser seguido, se pretendemos de fato atingir um desenvolvimento sustentável. Assim, a ideia da Administração Política, em face das relações de natureza política, social e administrativa, que lhes dão sustentação não pode deixar de ser levada em conta quando se pretende inovar o projeto de construção do desenvolvimento sustentável, dentro dos parâmetros da responsabilidade socioambiental corporativa.

### **Responsabilidade socioambiental: o exemplo da Coelba**

O faturamento da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia — Coelba, sediada em Salvador (BA), atingiu US\$ 2,1 bilhões, em 2008. É a quarta maior empresa localizada em território baiano, em faturamento, ocupando o 83.º lugar no *ranking* nacional, segundo o anuário Melhores e Maiores da revista *Exame* (2009). O lucro líquido ficou em US\$ 301 milhões, o que significa uma rentabilidade de 21% em relação ao patrimônio. O patrimônio líquido da companhia atingiu US\$ 1,5 bilhão. Cabe lembrar que a história da Coelba começa com a edição da Lei Estadual n.º 1.196, de 16-10-1959, que autoriza a fundação de uma sociedade de economia mista, tendo o Estado da Bahia como acionista majoritário. A privatização ocorreu em 1997, autorizada pela Lei Estadual n.º 6.943, de 2-4-1996.

Atualmente a Coelba, como consta do *site* da empresa, é uma sociedade por ações de capital aberto, inscrita na Comissão de Valores Mobiliários, que tem como principal acionista o Grupo Neoenergia. Concessionária de serviço público de energia elétrica, a Coelba é responsável por projetar, construir e explorar os sistemas de subtransmissão, transformação, distri-

buição e comercialização de energia elétrica e serviços correlatos, e tem suas atividades regulamentadas e fiscalizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica, órgão vinculado ao Ministério de Minas e Energia. Hoje, é a terceira maior distribuidora de energia elétrica do país em número de clientes e a sétima em volume de energia comercializada. No Norte-Nordeste, ocupa a primeira posição no *ranking* das concessionárias. A empresa está presente em 415 dos 417 municípios da Bahia.

O modelo de gestão da responsabilidade socioambiental adotado pela Coelba e os compromissos com os princípios do pacto global e com as metas do milênio, conforme consta do seu *Relatório de Sustentabilidade 2008*, objetivam reafirmar a disposição da companhia de buscar resultados sustentáveis, melhorando a qualidade das relações necessárias ao funcionamento da companhia. Por isso, de acordo com o citado relatório, a empresa busca exercer continuamente a transparência, mantendo canais de diálogo abertos com todos os públicos.

A Coelba adota um modelo de gestão socialmente responsável que tem como base os três pilares do desenvolvimento sustentável: o econômico, o ambiental e o social. Esse modelo é construído a partir da relação com os diversos públicos interessados (*stakeholders*), quais sejam, acionistas, colaboradores, parceiros, fornecedores, clientes e consumidores, comunidades, meio ambiente, governo e sociedade. As boas relações incluem também os concorrentes. As ações estão vinculadas a princípios de responsabilidade social e têm o objetivo de contribuir para a construção de uma sociedade sustentável e, ao mesmo tempo, agregar valor ao negócio da empresa.

A política de responsabilidade social e de sustentabilidade é articulada a partir de um conjunto de diretrizes corporativas estabelecidas para as empresas do Grupo Neoenergia, conforme síntese a seguir: insere a responsabilidade social no planejamento estratégico, definindo estratégias, processos de gestão e objetivos corporativos que reafirmam essa prática como elemento da identidade e da cultura organizacional; implementa as ações de responsabilidade social e de sustentabilidade por meio de um programa estruturado, com envolvimento de todas as áreas, sob a coordenação de um órgão específico; adota mecanismos de diálogo com os diferentes públicos, que possibilitam: *a)* expressar a identidade da Coelba por meio da disseminação dos princípios e valores; *b)* considerar os interesses legítimos dos *stakeholders* nos planos e nas práticas de negócio; *c)* promover a

melhoria do desempenho nas dimensões econômica, social e ambiental; d) articular redes de relacionamento em torno da criação de valor socioambiental; e) consolidar a reputação de uma gestão moderna e competente, capaz de gerar resultados relevantes nas dimensões econômica, social e ambiental.

Os impactos socioambientais das atividades da Coelba são considerados objeto estratégico da atenção da companhia. Em 2008, deu-se início a um projeto que tem como objetivo criar e aplicar uma nova metodologia para a gestão das informações relativas às ações socioambientais, disseminando e integrando as responsabilidades ao longo dos processos da empresa. Foi realizado o mapeamento dos impactos de cinco processos. Também foram definidos indicadores de gestão, identificados normativos que necessitam de ajustes, adequados os orçamentos de custeio e de investimento e criados procedimentos operacionais que disciplinam as atividades relacionadas ao tema. A meta é concluir, em um ano, o mapeamento de todos os processos da Coelba.

### **Considerações finais**

Como buscamos analisar, neste artigo, alguns pontos em comum verificam-se entre os conceitos da Administração Política e de responsabilidade socioambiental corporativa. Vimos que as bases conceituais da administração política, ainda em processo de construção, são formadas a partir das relações sociais e políticas que estão presentes nas organizações empresariais, públicas e não governamentais.

A nosso ver, a responsabilidade socioambiental, tanto em termos teórico-conceituais quanto em termos práticos, insere-se no contexto mais abrangente da administração política.

Vimos também que as empresas, na atual fase da sociedade capitalista, vêm aumentando seu papel nos campos social, político e ambiental, sem perder espaço como elemento essencial da força econômica, em âmbito nacional e global.

A título de exemplo de organização integrada ao desenvolvimento sustentável, escolhemos a Coelba, por ser uma empresa que vem se destacando como uma companhia que leva a sério a questão da responsabilidade socioambiental, como sintetizamos neste artigo.

## Referências

- BURSZTYN, Marcel. Políticas para o desenvolvimento sustentável. In: *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. *Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios*. São Paulo: Papirus, 2008.
- COELBA. *Relatório de sustentabilidade 2009*. Disponível em <www.coelba.com.br>; acesso em 9 de dezembro de 2009.
- EISLER, Riane. *A verdadeira riqueza das nações: criando uma economia solidária*. São Paulo: Cultrix, 2008.
- ELKINGTON, John. *Canibais com garfo e faca*. São Paulo: Makron Books, 2001.
- FONSECA, Francisco. A administração política: em busca de uma teoria crítica da administração pública. In: *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, Salvador-São Paulo: EAUFBA-Hucitec, out. 2008.
- HAWKEN, Paul; LOVINS, Amory & LOVINS, L. Hunter. *Capitalismo natural: criando a próxima revolução industrial*. São Paulo: Cultrix, 2000.
- KINLAW, Dennis C. *Empresa competitiva e ecológica: desempenho sustentado na era ambiental*. São Paulo: Makron Books, 1997.
- MCINTOSH, Malcolm et al. *Cidadania corporativa: estratégias bem-sucedidas para empresas responsáveis*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Keynes e a proposta de administração política do capitalismo. In: *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, Salvador-São Paulo: EAUFBA-Hucitec, out. 2008.
- SANTOS, Reginaldo Souza & GOMES, Fábio Guedes. Apresentação. In: *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, Salvador-São Paulo: EAUFBA-Hucitec, out. 2008.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos & CHAGAS, Thiago. Bases teórico-metodológicas da administração política. In: *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 2, n.º 1, Salvador-São Paulo: EAUFBA-Hucitec, abr. 2008.
- TEIXEIRA, Francisco. Administração política: surge um novo paradigma de pesquisa em área contestada. In: *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, Salvador-São Paulo: EAUFBA-Hucitec, out. 2008.
- THOMPSON Jr, Arthur A.; STRICKLAND III, A. J. & GAMBLE, John A. *Administração estratégica*. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

## Resumo

Este artigo visa analisar a responsabilidade socioambiental corporativa, entendendo esse conceito como integrante da Administração Política. Trata-se de um assunto cuja importância vem sendo reconhecida e despertando interesse cada vez maior. Esse interesse decorre do fato de as organizações empresariais exercerem um papel essencial nas causas e na resolução dos graves problemas sociais e ambientais hoje enfrentados em âmbito global. O artigo está estruturado da seguinte forma. Na primeira seção, sintetiza-se o significado da Administração Política, como um paradigma conceitual ainda em construção. Em seguida, resumem-se os aspectos teórico-conceituais relativos à responsabilidade socioambiental corporativa, enfatizando sua importância na gestão das empresas. Na terceira seção, são mostrados alguns pontos de convergência entre os conceitos de responsabilidade socioambiental e as teorias da Administração Política. Na quarta seção, fazemos uma síntese de uma experiência específica de

responsabilidade socioambiental corporativa, analisando o caso da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba).

Palavras-chave: Administração Política; Responsabilidade Socioambiental Corporativa; Coelba.

### **Abstract**

This article aims to analyze the corporate social and environmental responsibility, understanding this concept as part of the Political Administration. This is a subject whose importance has been recognized and arousing increasing interest. This interest stems from the fact that business organizations play an essential role in the causes and resolution of serious social and environmental problems now facing globally. The paper is structured as follows. In the first section summarizes the meaning of Political Administration, as a conceptual paradigm still under construction. Next, we summarize the theoretical and conceptual aspects related to corporate social and environmental responsibility, emphasizing its importance in business management. The third section gives some points of convergence between the concepts of social and environmental responsibility and theories of Political Administration. In the fourth section, we present a synthesis of a specific experience of corporate social and environmental responsibility, analyzing the case of the Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba).

Keywords: Political Administration; Corporate Social and Environmental Responsibility; Coelba.

# **A BUSCA DE UMA TECNOLOGIA DE GESTÃO PROLETÁRIA: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

*BARBARA MARIA DULTRA PEREIRA<sup>1</sup>*

*CLÁUDIO BEZERRA LEOPOLDINO<sup>2</sup>*

*DANIEL REIS ARMOND-DE-MELO<sup>3</sup>*

*LEIDIMAR CÂNDIDA DOS SANTOS<sup>4</sup>*

*LUIZ NESTOR MARTINS FILHO<sup>5</sup>*

*JÚLIO CESAR ANDRADE DE ABREU<sup>6</sup>*

**A** ADMINISTRAÇÃO, COMO CAMPO DO CONHECIMENTO, até o início do século XX, foi relegada a uma posição subalterna à sombra das engenharias. Talvez, como consequência (ou por ironia do destino) sua sistematização como campo do conhecimento viria a ser iniciada por um engenheiro: Frederick Winslow Taylor.

Por sistematizar o conhecimento de “chão de fábrica”, fundamentando-se no estudo dos tempos e movimentos, autores como Caribé (2006) e Paranhos, Neves e Silva (2008) criticam a chamada administração científica taylorista por acreditarem que esta culmina no processo de expropriação do conhecimento do operário (iniciado com a revolução industrial), repassando-o definitivamente ao dono dos meios de produção. Ademais, pesou sobre Taylor a acusação de estar unicamente a serviço do capital, ao

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração pelo NPGA/UFBA. Professora adjunta da Escola e Administração da UFBA. E-mail: <dultra@ufba.br>.

<sup>2</sup> Doutorando em Administração pelo NPGA/UFBA. Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS. E-mail: <cbleopoldino@ea.ufrgs.br>.

<sup>3</sup> Doutorando em Administração pelo NPGA/UFBA. Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Amazonas/Ufam. E-mail: <daniel.armond@gmail.com>.

<sup>4</sup> Doutoranda em Administração pelo NPGA/UFBA. Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Visconde de Cairu. E-mail: <leideba@terra.com.br>.

<sup>5</sup> Doutorando em Administração pelo NPGA/UFBA. Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia/UFBA. E-mail: <nestor.martins@gmail.com>.

<sup>6</sup> Doutorando em Administração pelo NPGA/UFBA. Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia/UFBA. E-mail: <jandrade0@gmail.com>.

passo que os procedimentos que defendia mecanizavam e alienavam trabalhadores em prol do aumento de produtividade que intensificavam a exploração da mão de obra.

Saviani (2003) chega a afirmar que a tecnologia (como processo produtivo) desenvolvida por Taylor sistematiza o conhecimento dos trabalhadores, transformando-o em propriedade privada. Os donos do capital teriam então “o domínio da concepção do processo e a compreensão do conjunto. Esse mesmo conhecimento é devolvido aos trabalhadores, porém na forma parcelada. Assim, o trabalhador domina algum tipo de conhecimento, mas apenas aquele relativo à parcela do trabalho que cabe realizar” (Saviani, 2003, p. 138). Outros diversos autores como Dagnino (2008 e 2009) e Dowbor (2008) tecem, também, críticas à apropriação do conhecimento dos trabalhadores promovida, na visão dos autores, pelas tecnologias de cunho capitalista. Comentando sobre Taylor e a Administração, Santos (2001, p. 54) chega a afirmar que:

Desse momento em diante, ainda que a análise administrativa incorporasse ao seu repertório conceitos de cultura, valor e ética, a administração nunca perdeu de vista sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações, particularmente aquelas voltadas para o mercado capitalista, desenvolvendo técnicas cada vez mais sofisticadas para o aprisionamento e alienação do trabalhador em relação aos requisitos do aumento da produtividade de seu trabalho e de fidelidade à organização, ao seu patrão, em última instância.

As críticas feitas a Taylor refletem a relevância da sua obra para o campo da Administração; relevância essa que nem mesmo o próprio autor, no momento de sua produção teórica, pareceu antever. O que os princípios tayloristas trazem de mais claro é, sem dúvida alguma, que, naquele momento histórico do sistema capitalista, estavam associados baixo aproveitamento de matéria-prima, baixa produtividade, baixa remuneração do empregado, má qualificação da mão de obra e a existência de conflitos a serem mediados entre patrões e empregados. O próprio presidente norte-americano Theodore Roosevelt, que tem suas palavras registradas na oitava edição do livro clássico *Princípios de administração científica*, conclama as atenções para a eficiência dos Estados Unidos, afirmando que “até agora, temos apenas apreciado vagarosamente apenas, o problema mais amplo

de aumentar a eficiência nacional" (Taylor, 1980, p. 21). Assim, as proposições e o conjunto de tecnologias elaboradas por Taylor mudaram, com o passar do tempo, a perspectiva sob a qual se observava a Administração.

Analisando os feitos de Taylor em seu respectivo enquadramento temporal e histórico, contrastando com as críticas e reflexões contemporâneas sobre sua obra, nota-se que seu conjunto de procedimentos e tecnologia, atravessou o Atlântico e chamou a atenção de ícone da época: Vladimir Ilitch Lênin.

O arcabouço de técnicas e princípios desenvolvidos por Taylor foram tão marcantes para a época que Lênin, logo após a revolução russa em 1918, afirma que o taylorismo combina crueldade com conquistas científicas e que, entretanto, tal sistema deveria ser introduzido na Rússia: "A República Soviética deve adotar a todo o custo as conquistas mais valiosas da ciência e da técnica neste domínio [taylorismo]" (Lênin, 1977a, p. 574). Assim, parece ter aflorado um "taylorismo-leninista" muito mais ambíguo que sua vertente estadunidense e que traria conflitos nunca superados na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

A constatação a que se chega, a partir desse pensamento de Lênin, é que houve, em determinado momento, apropriação das novas formas de organização do processo produtivo como métodos de racionalização da produtividade, ou seja, o uso da tecnologia taylorista esteve, em certo momento, a serviço da implementação do formato de gestão proposto por Lênin e, portanto, fez parte de um conjunto de ações necessárias para implementar o seu projeto político. Nesse sentido, vê-se que a compreensão da gestão soviética é apreendida a partir da análise da Administração Política posta em prática por Lênin. É, pois, percebida a opção pela forma de gestão da materialidade das relações sociais que levariam ao processo de desenvolvimento daquele país. Além disso, é possível dizer que o uso da tecnologia naquela ocasião foi permeado por ideologia socialista, o que fomenta a reflexão sobre a neutralidade científica, algo a ser percebido, também, via análise da Administração Política.

Partindo dos contrastes observados no taylorismo e já descritos anteriormente, o presente ensaio presta-se ao debate de uma relação ainda pouco explorada: a Administração Política e o uso da tecnologia. Para tanto, toma-se como referência o taylorismo (como fenômeno tecnológico marcante para os fundamentos da atual Administração) e como recorte espaço-temporal o Estado leninista. O objetivo é analisar a apropriação da tecnologia

taylorista, notadamente capitalista, pelo Estado socialista russo capitaneado por Lênin e, desse modo, tentar perceber a Administração Política diante da tecnologia e de uma série de questões contemporâneas, como, por exemplo, a neutralidade tecnológica.

O presente ensaio está organizado do seguinte modo: após esta breve introdução, é apresentado o taylorismo e seus principais fundamentos. Em seguida, são explorados os conceitos de tecnologia (suas características, conceitos, dilemas) e o taylorismo como tecnologia produtiva. No tópico seguinte, é explorado o Estado leninista e a adoção da tecnologia de Taylor no sistema produtivo socialista. Finalmente, no tópico conclusivo, é realizado um debate sobre a Administração Política e a Tecnologia, valendo-se dos achados teóricos das seções anteriores.

### **O surgimento e feitos do taylorismo na sociedade capitalista do século XX**

O surgimento e difusão do taylorismo no século XX, e consequentemente o desenvolvimento da própria Administração, como campo do conhecimento, pode, em grande parte, ser atribuído ao contexto político e econômico daquele momento histórico. Englobando uma nova forma de se particionar e organizar o trabalho, o taylorismo ofereceu um ganho imediato de produtividade que possibilitou sua rápida difusão entre as organizações da época.

O período foi propício, pois havia demandas por eficiência a serem supridas na alocação de recursos, com o surgimento de Estados Nacionais, e a ampliação de toda uma burocracia estatal com uma racionalidade utilitarista em plena expansão. Esses Estados promoveram a difusão da revolução industrial, que alcançou o continente europeu e os Estados Unidos. A busca pela eficiência e produtividade era constante e recorrente à época, a ponto de o presidente norte-americano Roosevelt proferir declarações acerca deste tema. Taylor, lembrando as declarações do referido presidente em sua obra, afirma que:

Observamos o devastamento de nossas florestas, o desperdício de nossas forças hidráulicas, a erosão de nosso solo, arrastando para o mar pelas enxurradas e o próximo esgotamento de nossas jazidas de carvão e ferro. Mas, por menos visíveis e menos tangíveis, estimamos superficialmente os maiores desgastes que ocorrem todos os dias,

em função do esforço humano e decorrente de nossos atos errôneos, mal dirigidos ou ineficientes (Taylor, 1980, p. 26).

Nesse contexto, as propostas de Taylor encontram terreno fértil no âmbito do capitalismo e até mesmo entre os países socialistas. A sistematização da administração científica permitia a sistematização dos processos produtivos e a replicação das experiências bem-sucedidas. Perguntas sobre “como fazer”, “o que fazer”, “quanto fazer”, “por quanto tempo” ou “por que fazer” passaram a ser facilmente respondidas com base nos critérios de racionalidade do processo de trabalho, que elevaram enormemente a produtividade e lucratividade. As implicações do taylorismo foram, e são, tão profundas na sociedade que essa teoria se tornou um paradigma, contribuindo para a formação das bases do sistema capitalista atualmente conhecido.

Uma alteração tão drástica no modo de produção não se dá com unanimidade. As críticas ao taylorismo e os protestos de trabalhadores floresceram. A administração científica foi criticada como ferramenta de exploração dos trabalhadores, como forma de retirar a importância do conhecimento do operário para a produção, como empobrecedora do trabalho, por excluir a reflexão e o trabalho intelectual grandes massas de trabalhadores. Não só as críticas, mas a resistência inicial da sociedade diante do taylorismo foi algo constante na época. Paranhos, Neves & Silva (2008, p. 16) afirmam que:

Durante o período entre guerras, a classe trabalhadora apresentou fortes resistências à implantação da linha de montagem e das técnicas tayloristas nas indústrias do mundo capitalista. Primeiramente porque as relações de classe naquele momento histórico não favoreciam a aceitação pacífica de longas jornadas de trabalho rotinizado e das novas políticas de gerência e controle compatíveis com a base técnica taylorista-fordista, na qual o controle do trabalhador sobre a concepção e execução do trabalho tornava-se quase inexistente. Em segundo lugar, porque os mecanismos de intervenção estatal, sob os moldes do liberalismo econômico, não possibilitavam a regulamentação do mercado e das relações sociais imprescindíveis à produção fordista.

No entanto, nem as críticas tampouco a resistência dos trabalhadores impediram a propagação do taylorismo como tecnologia de produção. Seu objetivo principal de “assegurar o máximo de prosperidade ao patrão e, ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade ao empregado” (Taylor, 1980, p. 24) ganhou, junto com seus princípios, o caráter de um receituário de combate ao desperdício e à ineficiência (tão indesejados e combatidos à época). A busca por uma pessoa “predestinada”, um “salvador da pátria”, fora descartada por Taylor ao defender que “o remédio para esta ineficiência está antes na administração que na procura do homem excepcional ou extraordinário” (Taylor, 1980, p. 23). Taylor ainda defende que seus princípios são generalizáveis: “Esperamos, contudo, ter deixado claro que os mesmos princípios, com resultados iguais, podem ser aplicados em qualquer atividade social: na direção dos nossos lares, na administração de igrejas, de instituições filantrópicas, de casas comerciais, de universidades e de serviços públicos” (Taylor, 1980, p. 38).

Quase um século depois da publicação dos *Princípios de administração científica*, o taylorismo<sup>7</sup> ainda é tomado como uma base de análise válida para a avaliação de processos produtivos, ainda que sob fortes críticas, pois nenhuma forma de produção pôde se desprever completamente de suas ideias, ainda que as resignificando a partir do próprio viés.

A maioria das críticas a essa teoria ataca não os resultados obtidos pela sua implantação e sim os meios utilizados para obter tais resultados e suas consequências sobre a mão de obra assalariada. Por essa razão, as teorias (sob o modo de produção capitalista) que a sucederam tentaram muito mais adequá-la à sociedade em questão do que propriamente desconstruí-la.

O reconhecimento da teoria de Taylor como um conjunto de tecnologias de produção capitalista (ainda que, conforme citado anteriormente, o próprio autor afirme a possibilidade de generalização de seus achados) é fundamental para o desenvolvimento do debate proposto neste ensaio. O próximo tópico irá refletir o tema da tecnologia, sua relação com o desenvolvimento e o taylorismo enquanto tecnologia de produção.

---

<sup>7</sup> No momento da publicação de *Princípios de administração científica*, o trabalho de Taylor foi revolucionário ao demonstrar que o estudo de cada atividade e a sistematização de seus procedimentos poderiam dar melhores resultados a qualquer empreendimento. Por essa razão, como lembra o próprio autor, sua obra foi inicialmente desacreditada e cercada por desconfianças quanto a sua aplicabilidade no plano real.

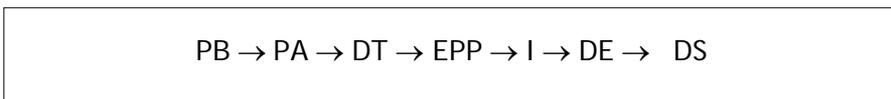
### **Tecnologias e desenvolvimento social: taylorismo como técnica de produção**

Tecnologias compõem materiais, processos e ferramentas. Podem alterar o produto gerado, agregando qualidade ou funcionalidade, ou atuar sobre o processo de produtividade, aumentando a eficiência. Seu uso pode afetar drasticamente as relações sociais, a forma como são produzidos bens e serviços e os meios de distribuição, sendo atribuído à tecnologia um papel relevante para o desenvolvimento da sociedade.

A produção e aplicação de novas tecnologias seguem uma linearidade calçada, basicamente, na ideia de um desenvolvimento econômico como o promotor do desenvolvimento social. Esta via pode ser caracterizada pela produção de pesquisas e pela geração de inovação guiada pelo processo, a seguir citado, e que foi definido por Dagnino (2009). Em conformidade com este autor, a Figura 1 mostra as relações entre pesquisa e desenvolvimento.

Parte-se de um processo de pesquisa básica (PB), que, em seguida, é aplicada (PA), gerando o desenvolvimento de tecnologias (DT). Em seguida, estas tecnologias geram a elaboração de processos de produtos (EPP) de modo que se tenha a inovação (I) e, a partir dela, o desenvolvimento econômico (DE), que, finalmente, levaria ao desenvolvimento social (DS).

Figura 1. Relações entre pesquisa e desenvolvimento



Fonte: Baseado em Dagnino, 2009.

Tendo em vista esse fluxo, espera-se da tecnologia um reflexo positivo na sociedade, que se converta em desenvolvimento econômico e social. O desenvolvimento econômico dar-se-ia pela renovação e pela ampliação da oferta de produtos e serviços oferecidos no mercado, e pela sua democratização, aumentando o tamanho dos mercados consumidores, gerando maior acumulação de riquezas. O desenvolvimento social, como consequência do econômico, seria oriundo do maior acesso a bens e a serviços e da possibilidade de maior acumulação oriunda do progresso econômico.

No entanto, essa relação não parece refletir sempre a realidade. A geração de desperdício de tecnologias consideradas obsoletas, a exclusão tecnológica de classes sociais e de países, a não concretização do desenvolvimento social universal (mesmo nos países desenvolvidos) e a falta de controle social sobre as tecnologias adotadas revelam a limitação dessa visão.

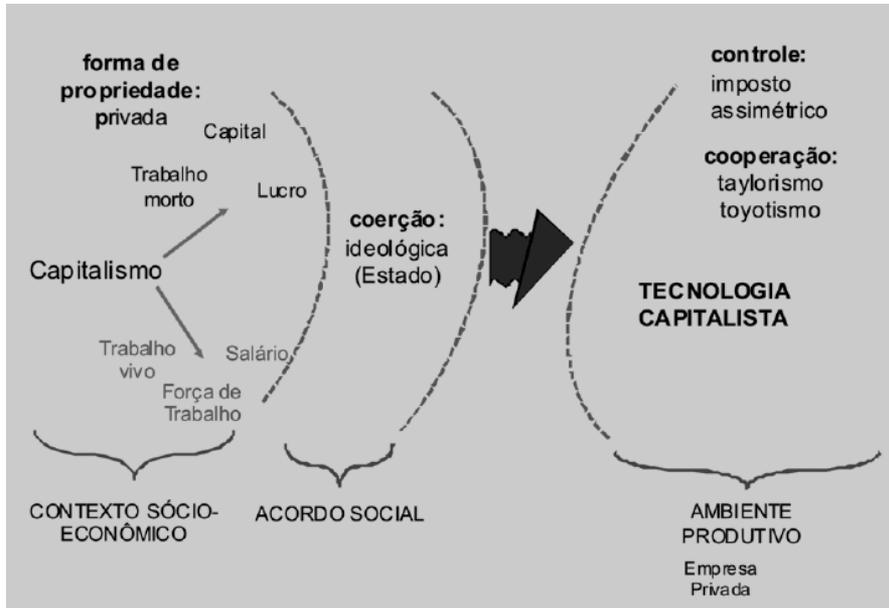
Dagnino (2009), discorrendo sobre este tema, defende que existem importantes características diferenciadoras entre as tecnologias. E mais: a tecnologia não é, na visão desse autor, neutra e passível de plena aplicação em diferentes contextos. Com isso, Dagnino (2009) sugere uma tipologia básica distinguindo tecnologias capitalistas (TC) de tecnologias não capitalistas ou sociais (TS).

Em termos conceituais, a particularização do conceito genérico de tecnologia para o contexto socioeconômico capitalista leva à seguinte definição de TC. Ela é o resultado da ação do empresário sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico (que engendra a propriedade privada dos meios de produção) e de um acordo social (que legitima uma coerção ideológica por meio do Estado) que ensejam, no ambiente produtivo, um controle (imposto e assimétrico) e uma cooperação (de tipo taylorista ou toyotista), permite uma modificação no produto gerado passível de ser por ele apropriada (Dagnino, 2009, p. 103).

Segundo Dagnino (2009), o que determina a especificidade da tecnologia capitalista não é a propriedade privada dos meios de produção. Mas, sim, o tipo de controle “que esta determina ou faculta” (Dagnino, 2009, p. 102). Sobre essa seara (controle dos processos produtivos) Taylor teve importante papel, por meio de seus estudos de tempos e movimentos. Sobre os controles realizados nas atividades laborais, Taylor (1980, p. 32) afirma que “a indolência natural e a *vadiagem premeditada* podem ser eliminadas com melhor compreensão do dia de trabalho comum, registrando-se o maior rendimento obtido pelo trabalhador e sua eficiência”. Esse é um claro exemplo dos registros e controles demandados pelo sistema taylorista.

A Figura 2 esquematiza as características da tecnologia capitalista.

Figura 2. Características da tecnologia capitalista



Fonte: Dagnino, 2009, p. 103.

Pensar o taylorismo como uma tecnologia capitalista soa como adequado dentro do marco teórico proposto por Dagnino (2009) e amplia, ainda mais, as contradições de seu uso no sistema leninista.

Taylor, ao apontar suas proposições, revela soluções a questões particulares do dia a dia que, se em certa medida pendem o fiel da balança para o capitalista, não deixam, de certo modo, ao menos na esfera retórica, de vislumbrar as necessidades do empregado, tais como remuneração e saúde. No entanto, o autor os considera inaptos a dirigir o processo produtivo, gerando a metáfora do operário como “homem bovino”.

No plano do real, a retribuição ao empregado pelo aumento da produtividade passou, cada vez mais, a ser uma variável relegada a segundo plano. Poderíamos deduzir que, na “equação laboral” de Taylor, o termo referente à compensação do trabalhador pelo aumento de produtividade foi, cada vez mais, suprimido em face de questões políticas, sociais e econômicas.

Não devemos esquecer, como bem lembra Taylor, que, naquele momento, a própria classe empresarial demonstrava desconfiança sobre as possibilidades trazidas pelos seus estudos, os quais teriam sido financiados,

muito mais como um bônus, pelo bom serviço prestado do que, efetivamente, por ser uma ferramenta viável à expropriação da mais-valia.

Como será discutido a seguir, a Revolução Russa de 1917 tinha ênfase na transição ao Socialismo e na apropriação da tecnologia. Segundo Bryan (1992), as principais lideranças bolcheviques eram contrárias à utilização capitalista da organização científica do trabalho proposta por Taylor, mas a adotaram como a “mais moderna” tecnologia de gestão, que deveria ser adaptada ao poder e às formas soviéticas. A conjuntura pós-revolucionária exigia métodos que aumentassem a produtividade e a eficiência em um país destruído, com fome, com falta de mão de obra especializada e ausência de um “proletariado” constituído, ou seja, segundo alguns, semifeudal.

### **O Estado leninista como gestor de um sistema taylorista**

Para entender plenamente as motivações da adoção do Taylorismo por Lênin, é necessário conhecer os antecedentes históricos, a situação política na Rússia revolucionária e a biografia de Lênin. Participante do movimento que resultou na revolução comunista da Rússia, em 1917, Wladimir Lênin foi líder do Partido Comunista e primeiro presidente do Conselho dos Comissários do Povo da União Soviética. Mais que um militante ou líder político, Lênin foi um autor de textos que tiveram importante contribuição na formação ideológica dos novos donos do poder.

A obra *O Estado e a Revolução*, escrita poucos meses após a revolução, resume as principais ideias leninistas e influencia, definitivamente, o pensamento soviético, orientando a condução das tarefas do Estado e as reformas das relações de produção. Como um dos fundamentos básicos revolucionários, fica estabelecido como inviável a condução da revolução pela burguesia. O Proletariado deve assumir a condução da revolução, garantindo a tomada do poder pelas classes trabalhadoras.

A visão de Lênin sobre o Estado é caracterizada como um mal necessário. Segundo o autor, o Estado coloca-se acima da sociedade, apresentando todo um aparato repressivo que o torna um instrumento de exploração da classe oprimida (Lênin, 1918).

O Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E,

reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis (Lênin, 1918, VI, p. 226).

A atuação do Estado, no sentido de atenuar os antagonismos entre as classes, faz com que este seja o dominador. O progresso produtivo socialista fará com que as classes sejam abolidas, as classes, conseqüentemente, suprimidas, os antagonismos anulados e, conseqüentemente, o Estado seja tornado inútil e eliminado. A necessidade de aumentar a produção é um dos fatores que justifica a expropriação dos bens capitalistas para um Estado controlado pelo proletariado.

Aumentar as forças produtivas é uma necessidade não só para concretizar o objetivo teórico de libertar o proletariado da servidão estatal, mas também por motivos mais práticos. A fome, a ignorância, a doença, o barbarismo e as grandes distâncias entre a cidade e o campo no maior país do mundo são sérios obstáculos a serem superados. A URSS, para tanto, tinha trabalhadores de sobra, apesar das guerras que dizimaram boa parte da população, cuja atuação precisava ser organizada de forma racional para superar os obstáculos estruturais e gerar prosperidade.

Lênin necessita de uma ferramenta ou tecnologia de gestão que suporte um intenso incremento da produtividade. O taylorismo com os preceitos da Administração Científica trazem uma solução para esse problema, provendo os mecanismos de intensificação dos processos produtivos vigentes.

Lênin, num primeiro momento, tinha restrições à administração científica. Críticas ao esgotamento físico, exploração excessiva. Via o taylorismo com uma forma de sustentar o capitalismo, durante uma crise. Em geral, a “posição de Lênin é a de que o taylorismo aumenta a exploração” (Lazagna, 2002, p. XCVII).

No entanto, a necessidade do novo regime revolucionário fez com que fossem necessários meios de racionalizar a produção. Lênin (1977a, p. 574) afirma que:

É preciso apoiar e impulsionar com todas as forças este trabalho é preciso colocar na ordem do dia, aplicar na prática e experimentar o salário à peça, aplicar muito do que há de científico e progressivo no sistema de Taylor [. . .] A última palavra do capitalismo, neste aspecto, sistema Taylor — tal como todos os progressos do capitalismo

—, reúne em si toda a refinada crueldade da exploração burguesa e uma série de riquíssimas conquistas científicas no campo da análise dos movimentos mecânicos no trabalho, a supressão dos movimentos supérfluos e inúteis, a elaboração dos métodos de trabalho mais corretos, a introdução dos melhores sistemas de registro e controle, etc. A República Soviética deve adotar a todo o custo as conquistas mais valiosas da ciência e da técnica neste domínio. A possibilidade de realizar o socialismo é determinada precisamente pelos nossos êxitos na combinação do poder Soviético e da organização soviética da administração com os últimos progressos do capitalismo. Tem de ser criada na Rússia o estudo e o ensino do sistema Taylor, a sua experimentação e adaptação sistemáticas. Ao mesmo tempo, é preciso ter em conta as particularidades do período de transição do capitalismo para o socialismo, que exigem, por um lado, que sejam lançadas as bases da organização socialista da emulação e, por outro lado, exigem a aplicação da coação para que a palavra de ordem de ditadura do proletariado não seja maculada por uma prática de brandura do poder Soviético.

As ideias de Taylor foram utilizadas pelos seus aspectos considerados positivos, tais como “aumento da produtividade, diminuição da jornada de trabalho, padronização do trabalho manual, democratização do acesso das massas à gestão política e ao controle da produção dos seus aspectos negativos” (Lazagna, 2002). A simplificação do trabalho abre caminho para que mais pessoas participem do processo. Para Lênin, em escritos posteriores, o taylorismo, despido da concentração de bens da burguesia, serviria bem aos propósitos de uma industrialização proletária.

Segundo a historiografia tradicional, Lênin defendeu a “Taylorização” como a maneira para reconstruir a economia da Rússia pós-revolucionária. Todavia, Wren & Bedeian (2004) e Bryan (1992), ao discutirem a concepção de Lênin sobre a aplicação dos princípios tayloristas, no fim do século XIX e ao longo do século XX, na Rússia, evidenciam os equívocos teórico-práticos da “versão russa” do taylorismo e a ausência de uma análise crítica das transformações do processo de trabalho pelos pensadores daquela época histórica. Esses autores evidenciam as críticas à aplicação dos princípios tayloristas na URSS e afirmam que o sistema de Taylor enfrentou resistência (principalmente do Partido Comunista), ao contrário do que é tradicionalmente divulgado.

Uma parte significativa do proletariado, considerada atrasada, insistia na organização por meio dos conselhos operários ou, até mesmo, nos sindicatos: não estavam nas fileiras do Partido nem subordinados a ele. Esses elementos, geralmente questionadores do poder do Partido, poderiam pôr em xeque a harmonia almejada, base para uma economia planificada (e autoritária) que se construía. Daí que surge, com mais força, a segregação do proletariado em dois segmentos. O “mais avançado”, quase todo dentro do Partido e sustentando-o, formado, em sua maioria, pelos metalúrgicos, constituía o grupo que dava sustento aos bolcheviques.<sup>8</sup> Estavam no ramo da indústria mais integrado e que usava as técnicas mais avançadas dentro da própria Rússia, no que se refere à organização do processo de trabalho e na maquinaria, mesmo antes da Revolução. Eram, portanto, mais educados para a produção mercantil e, para o partido hegemônico daquele momento, contribuía mais para a Revolução (Caribé, 2006).

Wren & Bedeian (2004) chegam a afirmar que o taylorismo nunca foi de fato implementado na Rússia. Segundo os autores, o que se viu foram tentativas frustradas de adaptar o “sistema americano”, como era conhecido. Buscava-se criar um “taylorismo russo”, mas os autores apontam experiências da época que demonstravam que poucos princípios de Taylor foram, de fato, adotados, e rapidamente abandonados. Wren & Bedeian (2004) relatam que pesquisadores como Paul Devinat, em 1927, realizaram análises do sistema produtivo russo e chegaram a tais conclusões.

Segundo Bryan (1992), embora concordassem com a necessidade de melhorar os métodos de trabalho na antiga URSS, muitos revolucionários refutavam a ideia de organizar o trabalho com base no critério da racionalidade técnica desenvolvida no âmbito do capitalismo. Para eles, o aumento da produtividade do trabalho, numa sociedade que vislumbrava o socialismo, seria decorrente de uma nova organização do trabalho baseada na criatividade e iniciativa do trabalhador e não como consequência da adoção de técnicas que se haviam mostrado bem-sucedidas nos países capitalistas avançados (Bryan, 1992). Outros críticos do taylorismo à época, com destaque para Alexander Bogdanov, o julgavam inadequado para a indústria moderna. Afirmavam que a repetição constante de uma dada tarefa levaria a um embrutecimento dos sentidos, o que seria contrário às necessidades da indústria avançada.

---

<sup>8</sup>O Partido chegou ao poder entre os anos de 1917 e 1919, quando a euforia da Revolução foi deixando espaço para o pragmatismo.

Bogdanov também afirmava que a ciência deveria ser entendida como um instrumento da estruturação burguesa da vida social e de dominação das classes trabalhadoras. Bryan (1992) interpreta essa ideia e afirma que a “ciência burguesa” por ter sido concebida na sociedade capitalista, também padece de seus problemas e está, do mesmo modo que ela, fadada a ser superada por formas superiores (Bryan, 1992).

Indo contra as visões dos críticos, a concepção que prevaleceu para Lênin foi a possibilidade de adoção dos princípios científicos de Taylor, tanto no capitalismo quanto no socialismo. De acordo com Bryan (1992), a defesa de Lênin da ciência, técnica e artes produzidas na sociedade capitalista como meios para a construção da sociedade socialista o levou a aceitar o caráter científico do sistema proposto por Taylor e a inseri-lo no âmbito do projeto de modernização da Rússia pós-revolucionária.

O partido, então, é o responsável pela criação da administração política na URSS, pela construção das diretrizes do “novo” modo de organização do trabalho. É o responsável pelo gerenciamento da economia, pelas orientações políticas, pela criação da ideologia da classe dominante. É responsável pela implantação do capitalismo sem burguesia (Caribé, 2006).

Seria a Administração Científica compatível com a economia socialista? Segundo Wren & Bedeian (2004), os registros históricos sugerem o contrário. Para os autores existem diferenças ideológicas fundamentais entre o sistema socioeconômico capitalista e socialista que impedem tal “compatibilização”.

Em primeiro lugar, a Administração Científica se colocava como um dilema para os russos porque Taylor enxergava interesses mútuos entre os trabalhadores e donos do capital, enquanto os bolcheviques viam conflitos entre as classes. Além disso, a proposta de Taylor fazia uso intensivo do estudo das tarefas, usando dados estatísticos para definir os padrões, e recompensava os trabalhadores pelo incremento na produtividade. Por outro lado, os russos defendiam o uso do estudo dos tempos produtivos, embora, dificilmente, os aplicassem conforme requeria a Administração Científica (Wren & Bedeian, 2004). Soma-se a isso o fato de que as decisões relacionadas aos padrões de trabalho e de produtos acabados eram tomadas com base nas prioridades nacionais, conforme determinadas pelo Partido Comunista, e não por um sistema de produção-distribuição, ou seja, tinham forte conotação político-ideológica. Guerreiro Ramos (1966), por sua vez, ressalta, ainda, a adoção de um processo de intensificação do trabalho

muito diferente do proposto por Taylor, o stakanovismo, com a ênfase na produção individualizada e voluntária de grande intensidade e esforço, ao contrário da colaboração produtiva preconizada pela Administração Científica.

Embora essas “incompatibilidades” fossem percebidas, Wren & Bedeian (2004) relatam que o Gráfico de Gantt (ou Quadro de Gantt), uma ferramenta típica da Administração Científica, era visto como ideologicamente “neutro”, servindo como base para os planos quinquenais nacionais e para o planejamento de produção fabril.

Lênin falece em 1924, sem ter tempo suficiente para realizar todas as reformas que planejava. No entanto, seus textos trouxeram à tona a importância da produtividade para a concretização do Estado soviético.

### **Notas conclusivas: Administração Política, Estado e tecnologia**

Por que a administração científica seria incompatível com o sistema socialista? Dagnino (2008) oferece elementos para essa resposta, ao afirmar que a tecnologia (em que podemos incluir os métodos de gerência) não é neutra. Para corroborar seus argumentos, o autor recorre a Mészáros, contrapondo suas ideias às de Lukács.

Segundo Dagnino (2008), para Lukács uma fábrica construída para propósitos capitalistas pode produzir sem mudanças significativas sob o socialismo, e vice-versa. Mészáros discorda desse pensador húngaro a respeito da livre intercambialidade das fábricas construídas para propósitos capitalistas e socialistas, cuja produção funcione sem problemas numa base materialmente “neutra”.

Mészáros busca contestar a neutralidade material/instrumental por meio de uma analogia com o *hardware* de um computador que não pode funcionar sem o *software*. Segundo ele:

O mesmo vale para as fábricas construídas para propósitos capitalistas, que trazem as marcas indelévels do “sistema operacional” — a divisão social hierárquica do trabalho — com o qual foram constituídas. Para ficar com a analogia do computador, um sistema estruturado em torno de uma CPU é bastante inadequado para um sistema operacional dividido para Processadores Paralelos “descentralizados”, e vice-versa. Portanto, um sistema produtivo que se proponha a ativar a participação plena dos produtores associados requer

uma multiplicidade adequadamente coordenada de “Processadores Paralelos”, além de um sistema operacional correspondente que seja radicalmente diferente da alternativa centralmente operada, que seja a capitalista ou as famosas variedades pós-capitalistas de economias dirigidas, apresentadas enganosamente como de “planejamento” (Mészáros, 2002, apud: Dagnino, 2008).

Para Bettelheim, apud: Dagnino (2008), a técnica é socialmente condicionada e está permeada pela luta de classes, ou seja, nunca é neutra, pois não está situada acima ou ao lado da luta de classes. Para esse autor, a luta de classes e a transformação que ela impõe ao processo de produção e às relações de produção determinam o caráter específico das forças produtivas e de seu desenvolvimento.

O taylorismo não previa nenhuma proposta estruturada robusta de distribuição dos dividendos, o que teve um impacto negativo para a sua utilização na Rússia socialista. A divisão de trabalho gerava divisões entre os operários, o que também era um fator desagregador para que a administração científica prosperasse efetivamente em solo russo. A hierarquização taylorista, visando ao controle produtivo, também, foi um fator limitador. A concessão de Lênin à utilização de uma tecnologia de gestão capitalista para adoção na Rússia revolucionária é justificada pelo pragmatismo. O taylorismo aparece como uma forma de se obter ganhos de produtividade substanciais que promovam o bem-estar em um país com graves deficiências estruturais, em que a fome e o desemprego demandavam resultados imediatos.

A gestão das relações sociais em solo soviético, ou seja, a Administração Política praticada por Lênin, tomou como verdade (equivocadamente) os aspectos da neutralidade tecnológica. Nesse sentido, a Administração Política naquele contexto histórico, desconsidera dois pressupostos básicos (Santos, Ribeiro & Chagas, 2008): o primeiro é que o processo de relações sociais de produção e distribuição deve ser associado à ideia de libertação do homem da materialidade para promoção plena de seu bem-estar; o segundo se volta para a necessidade de uma totalidade na produção do conhecimento. O não respeito a estes dois pressupostos gera grande impropriedade metodológica, como foi a cometida pelo regime soviético.

A adoção de uma tecnologia capitalista pelo regime socialista caracteriza bem as ideias de Bettelheim, Dagnino (2009) e outros tantos autores

que defendem a não neutralidade das tecnologias. Nesse intento, a Administração Política, que está em uma fase de maturação de seus fundamentos e seu debate na academia, carece de um posicionamento acerca da possibilidade de adoção de tecnologias impregnadas de ideologias específicas de desenvolvimento para fins distintos, como, por exemplo, para a construção de um projeto de Nação.

Como possibilidades para novas investigações podem ser considerados a investigação do entendimento da abordagem taylorista em outros países socialistas, tais como Cuba e China. Outra questão a ser explorada é o aprofundamento sobre a sistemática de organização do trabalho, produção e distribuição na União Soviética, nas décadas posteriores ao falecimento de Lênin, e a sua relação com as tecnologias de gestão e escolas de gestão dominantes no Ocidente capitalista.

### Referências

- BRYAN, N. *Trabalho, tecnologia e educação*. Tese Doutorado em Educação. Campinas: Unicamp, 1992. Disponível em <<http://libdigi.unicamp.br/>>; acesso em 12 de janeiro de 2010.
- DAGNINO, R. (org.). *Tecnologia Social: ferramenta para construir outra sociedade*. Companhia de Comunicação, Brasília, 2009.
- . **Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico**. Campinas: Ed. da Unicamp, 2008.
- CARIBÉ, Daniel Andrade. *Das fábricas ao Estado, do Estado às fábricas: a formação dos gestores enquanto classe*. Dissertação (Mestrado em Administração). Salvador: UFBA, 2006. Disponível em <<http://www.adm.ufba.br>>. Acesso em 2/1/2010.
- DOWBOR, L. *Democracia econômica — alternativas de gestão social*. Petrópolis: Vozes, Petrópolis, 2008
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1989.
- . *Administração e estratégia do desenvolvimento — Elementos de uma sociologia Especial da Administração*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1966
- LASAGNA, Angela. *Lênin, as forças produtivas e o taylorismo*. Mestrado em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, 2002, 151p.
- LÊNIN, V. I. *Obras Escolhidas, t. 1*. Editorial “Avante!”. Moscou: Edições Progresso Lisboa, 1977a.
- . *Obras escolhidas, t. 2*. Editorial “Avante!”. Lisboa-Moscou, 1977b.
- . *O Estado e a Revolução*. 1918. Marxist Internet Archive (Biblioteca Mar-

- xista). Disponível em <<http://www.marxists.org/portugues/lenin/1917/08/estadoerevolucao/index.htm>>; acesso em jan. 2010.
- PARANHOS, Michelle; NEVES, Bruno Miranda & SILVA, Simone. A desumanização do trabalho e do trabalhador na virada do século. *Revista Trabalho Necessário*, ISSN 1808-799x, ano 6, n.º 6, 2008.
- SANTOS, R. S. Busca da apreensão de um conceito para a Administração Política. *Revista de Administração Pública, RAP*, Rio de Janeiro, vol. 35, n.º 5, pp. 49-77, set.-out. 2001.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & CHAGAS, T. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política — Rebap*, n.º 2, pp. 19-43, 2008.
- SAVIANI, Demerval. O choque teórico da politecnia. *Trabalho, Educação e Saúde*, vol. 1, n.º 1, Rio de Janeiro: Fiocruz, mar. 2003.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de Administração Científica*. 7.ª ed. São Paulo: Altas, 1980.
- WREN, D. A. & BEDEIAN, A. G. The Taylorization of Lénin: Rhetoric or Reality? *International Journal of Social Economics*, vol. 31, n.º 3, 2004. Disponível em <<http://www.emeraldinsight.com/10.1108/03068290410518265>>. Acesso em 12/01/10.

## Resumo

A Administração, enquanto campo do conhecimento, até o início do século XX, foi relegada a uma posição subalterna à sombra das engenharias. Talvez, como consequência, sua sistematização enquanto campo do conhecimento viria a ser iniciada por um engenheiro: Frederick Winslow Taylor. O objetivo do presente artigo é analisar a apropriação da tecnologia taylorista, notadamente capitalista, pelo Estado socialista russo capitaneado por Lénin e, deste modo, tentar perceber a Administração Política diante da tecnologia e de uma série de questões contemporâneas, como, por exemplo, a neutralidade tecnológica. Faz-se uso de uma metodologia de análise bibliográfica. Conclui-se que a gestão das relações sociais em solo soviético, ou seja, a Administração Política praticada por Lénin, tomou como verdade (equivocadamente) os aspectos da neutralidade tecnológica.

Palavras-chave: Administração Política; Taylorismo; Estado, Lénin, Tecnologia.

## Abstract

The Administration, while field of the knowledge, until the beginning of century XX was relegated to a subordinate position of engineering. However this systematization while field of the knowledge would come to be initiated by an engineer: Frederick Winslow Taylor. The objective of the present article is to analyze the appropriation of the taylorist technology, in the fact capitalist, for the Russian socialist State commanded by Lénin and, in this way, to try to understand the Political Administration of the technology and a series of questions contemporaries, as for example, the technological neutrality. The methodology of this work is bibliographical analysis. One concludes that the management of the social relations in ground Soviet, that is, the Political Administration practised for Lénin, disrespected the aspects of the technological neutrality.

Key-words: Political Administraton; Taylorism; State; Lenin; Technology.

# **ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E A GESTÃO DE CIDADES: UM NOVO CAMPO DE CONHECIMENTO PARA UM DEBATE INTERDISCIPLINAR**

*JOÃO PEREIRA OLIVEIRA JÚNIOR<sup>1</sup>*

**A** PROPOSTA DESTE ARTIGO É DISCUTIR A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA a partir do conceito de gestão das relações sociais de produção e por meio deste instrumental conceitual discutir a gestão de cidades numa perspectiva interdisciplinar. Considerando que a administração política é responsável pela gestão de macroprojetos que têm como finalidade o bem-estar coletivo, a discussão teórica incorpora a perspectiva interdisciplinar no debate sobre a gestão de cidades no contexto de uma nova configuração do desenvolvimento urbano.

Este trabalho é fruto de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, na qual foram realizadas consultas em fontes secundárias e complementadas com informações primárias além de levantamento bibliográfico sobre a temática.

Quanto ao referencial teórico, vamos buscar nos clássicos da administração e da sociologia: Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos, que, junto com um grupo de pesquisa, lançou-se na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominado de Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política (que determina o que fazer a partir das demandas coletivas) e a da economia/administração profissional (que é a base técnica responsável pela execução do projeto de nação, e a partir deste, dos projetos em outras dimensões territoriais).

---

<sup>1</sup>Mestre em Gestão e Educação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), professor do Departamento de Estudos Organizacionais da Escola de Administração da UFBA, professor da Uneb, *campus XI*.

Ainda, em relação ao referencial teórico, contamos com os clássicos na área do direito à cidade como: Henri Lefebvre, Manuel Castels e as autoras contemporâneas: Ermínia Maricato e Raquel Rolnik que analisam as cidades, a partir da sobreposição dos interesses do capital, dos movimentos sociais urbanos e as perspectivas de uma nova configuração urbana que aponte para cidades sustentáveis, mais justas e com participação popular.

Portanto, este trabalho tem como objetivo colaborar com o desenvolvimento de estudos e pesquisas que buscarão contribuir para o delineamento do perfil do atual modelo de gestão de cidades e compreender os limites, desafios e as potencialidades da administração política no sentido de qualificar e modernizar esta gestão numa perspectiva contemporânea, levando em consideração a promoção humana e o desenvolvimento sustentável do ponto de vista ambiental. Para cumprir o desafio posto, este artigo, então, divide-se em seis seções: Introdução, A construção do conceito de Administração Política, A cidade sob um olhar interdisciplinar, Os movimentos sociais e a cidade, Uma nova configuração do desenvolvimento urbano e Considerações finais.

### **A construção do conceito de Administração Política**

A construção do conceito de Administração Política é uma trajetória coletiva liderada pelo professor Reginaldo Souza Santos, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA) que inclui a Prof.<sup>a</sup> Elizabeth Matos Ribeiro, então sua assistente de pesquisa, os professores Fabrício Vasconcelos Soares, Eduardo Fausto Barreto, alunos da pós-graduação da mesma instituição, destacadamente: Francisco Barqueiro Vidal e Mônica Matos Ribeiro, além dos alunos de graduação, especialmente os da turma do Seminário sobre Temas Especiais em Planejamento do ano de 2000. Mais recentemente temos, também, a contribuição de professores da Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo e do Rio de Janeiro, entre outras instituições que têm colaborado no sentido de ampliar e consolidar as discussões em torno deste novo campo de conhecimento em administração.

Ainda em 1993, Reginaldo Souza Santos e Elizabeth Matos Ribeiro escrevem um artigo para a *Revista de Administração Pública (RAP)* da FGV/RJ, intitulado "A administração política brasileira". Para esses autores, a preocupação fundamental era saber qual foi o modelo de gestão que o país adotou no sentido de retomar o crescimento econômico e, sobretudo,

como o modelo compreendia as relações intergovernamentais e as relações entre o Estado e a sociedade (Santos & Ribeiro, 1993).

A discussão sobre a Administração Política é, antes de tudo, um resgate do elemento epistemológico, é pensar sobre a questão da administração como um campo disciplinar, seu objeto, seu método de investigação, etc. Entre os administradores contemporâneos, percebe-se que há preocupação de debater uma questão elementar e pouco densa formulada pelos chamados clássicos da administração: a administração é uma arte ou uma ciência? Então, buscando alicerces e aprofundamento nessa investigação, Santos vai reler os clássicos da administração. Nessa incursão, o autor constata as contribuições da escola neoclássica da economia para o surgimento da administração como campo do conhecimento que nasce num ambiente de crise do capitalismo, entre o final do século XIX e a constituição dos fundamentos da microeconomia. Os primeiros estudos da administração, como assinala Santos, vão surgir, portanto, nesse ambiente intelectual como campo auxiliar do novo ramo da ciência econômica, se materializando por meio da obra *Princípios da administração científica*, escrita por Frederick Winslow Taylor.

Desde então, a administração nunca perdeu de vista sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações, desenvolvendo técnicas cada vez mais aprimoradas para o aprisionamento e alienação do trabalhador em relação aos requisitos do aumento da produtividade de seu trabalho e fidelidade à organização e ao seu patrão, em última instância" (Santos, 2001).

Como observa Santos, para Taylor o estatuto de cientificidade para a administração estaria na capacidade que essa teria de generalização dos seus princípios e leis ou como diz o próprio autor: "Esperamos, contudo, ter deixado claro que os mesmos princípios, com resultados iguais, podem ser aplicados em qualquer atividade social: na direção dos nossos lares, na administração de igrejas, de instituições filantrópicas, de casas comerciais, de universidades e de serviços públicos" (Taylor, apud: Santos, 2001).

Santos continua sua incursão pelos estudiosos da administração tentando encontrar elementos para o debate em torno da epistemologia, objeto e o método, aliado a isso ele vai buscar pistas e elos perdidos na construção do conceito de Administração Política. De maneira geral conclui que "o curso de administração, nas atuais circunstâncias, não passa de um amontoado de conteúdos aplicados de outras disciplinas" (Santos, 2001), tais como: ciência política, história, antropologia cultural, sociologia, psicologia social, economia, entre outras.

Depois de Taylor, o autor vai a Dwight Waldo que é considerado um autor destacado da administração, especialmente pelos seus estudos concernentes à Administração Pública. Santos destaca a menção que Waldo faz sobre administração política, mas frustra-se ao perceber que sua abordagem é no sentido das supostas influências da política partidária no curso da administração, reduzindo, portanto, o sentido e a abordagem sobre a administração política. Mais adiante, Santos vai encontrar Dimock. Este autor defende que, na construção do conhecimento, a capacidade técnica deve aliar-se a uma filosofia da administração. “Sua proposição parte do pressuposto de que, por ser uma disciplina/área de conhecimento recente, falta à administração justamente esse suporte filosófico” (Santos, 2001). Mais uma frustração por conta de que aquele autor não foi capaz de avançar em uma reflexão filosófica que pudesse explicar a dinâmica da administração como fenômeno político.

Santos continua sua peregrinação e depara-se com Herbert Simon, que discorre sobre valores éticos e factuais e, às vezes, sobre o bem-estar social (objetivo da Administração Política), como produto da ação do administrador, sobretudo na administração pública; o autor, entretanto, pontua que esse não é necessariamente o objeto da administração, mas apenas um dos objetivos traçados por certo administrador, dentro de uma estratégia específica, em um projeto específico (Simon, apud: Santos, 2001). Simon, também, discorre sobre política e administração, mas o seu enfoque vai trazer novas frustrações, visto que sua preocupação é distinguir a administração da política, criando uma dicotomia baseada num positivismo lógico-formal.

Mas algumas pistas foram encontradas, particularmente em Alberto Guerreiro Ramos, quando ele mostra a preocupação por se organizar e determinar as relações sociais no âmbito sociedade-Estado, o que, para o autor, não é encontrada em modelos de gestão baseados na administração e na economia política, e sim nas ciências sociais que são chamadas para explicar em que consiste o desenvolvimento, assim como os meios para alcançá-lo. Santos (2001) comenta que, embora próximo, Guerreiro Ramos foi incapaz de perceber que “os meios para alcançar o desenvolvimento” representam o conteúdo próprio da administração política, embora esse autor considerasse tênue a diferença entre administração e política.

Ramos adota uma linha mais crítica e vai à busca de um novo arcabouço teórico para uma nova ciência das organizações. Inicia fazendo

uma crítica à teoria das organizações convencionais, por estar baseada numa racionalidade formal/instrumental e, por isso, centrada na economia de mercado. O autor diz que “A sociedade multicêntrica é um empreendimento intencional. Envolve planejamento e implementação de um novo tipo de Estado, com o poder de formular e pôr em prática diretrizes distributivas de apoio, não apenas de objetivos orientados para o mercado, mas também de cenários sociais adequados à atualização pessoal, a relacionamentos de convivência e a atividades comunitárias dos cidadãos. . .” (Ramos, apud: Santos, 2001).

Santos destaca, no entanto, que o rompimento de Ramos com os velhos paradigmas não ocorre pelo fato de que esse autor considera como o objeto da administração a organização, ou seja, em vez de criar uma nova ciência da administração, simplesmente continua falando da mesma coisa utilizando-se de novas categorias analíticas. Para Santos, embora “as organizações/instituições constituam o gênero que contém elementos essenciais do objeto da disciplina administração, elas são espaços particulares onde apenas habita o objeto. Então, podemos concluir que é a gestão, e não a organização, que caracteriza o objeto e que dá autonomia à Administração como um campo próprio do conhecimento” (Santos, 2001).

Ainda, como contribuição, Santos (2001, p. 64) inspira-se na economia política; desse modo, se está no plano da materialidade humana, responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, a Administração Política tende a responder pelo “como” fazer, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade. Aqui, Santos (2001, p. 65) conclui que o objeto da Administração Política é a gestão da materialidade das relações sociais. Então, de um lado, temos a Administração Política e, de outro lado, a Administração Profissional, que é a implementação da materialidade das relações sociais. Para completar o referencial teórico discute-se a noção de temporalidade: uma que se expressa no mandato (tempo administrativo, normativo, burocrático) e outra teórica (que é o tempo técnico necessário para a execução do projeto de nação).

E para entender a Administração Política na perspectiva do processo de desenvolvimento, segundo Santos, temos de colocar a discussão num contexto tridimensional que se apresenta hierarquizado de uma forma lógica: 1) a própria sociedade; 2) o Estado e 3) o modo de produção que, no nosso contexto, é o capitalismo.

Portanto, para construir um novo projeto de desenvolvimento da nação e levando a cabo as novas determinações da base política e material, o Estado, em vez de ser instrumentalizado pelo capital, deve ser instrumentalizado, agora, numa outra direção e perspectiva, cumprindo a função de gestor e executor do projeto da nação, cuja finalidade é o bem-estar social.

Na próxima seção, minha intenção é traçar o contexto das cidades na tentativa de mais adiante articular o conceito de administração política com a realidade desta instância territorial.

### **A cidade sob um olhar interdisciplinar**

A temática da cidade no campo da Administração, na maioria dos casos, tem sido discutida dentro dos limites da Administração Profissional circunscrita às demandas da gestão municipal, carecendo, pois, de uma mediação do instrumental teórico da Administração Política. Nos demais campos de estudos disciplinares, entre outros, arquitetura, engenharia, geografia, serviço social e ciências sociais, especialmente na sociologia urbana, essa temática tem sido debatida em suas diferentes matrizes teóricas, com distintos graus de abordagem. Vamos, aqui, escolher a abordagem da sociologia urbana, como uma disciplina capaz de alargar o horizonte conceitual dentro de uma perspectiva interdisciplinar que nos permita desenvolver mais adiante o espaço da Administração Política no debate sobre a cidade. Para fazer um breve levantamento de alguns dos diversos conceitos da sociologia urbana que marcam a discussão sobre a cidade, faremos um recorte, o que significa a escolha de alguns paradigmas e a exclusão de outros, entendendo não ser possível apresentar todas as tendências.

Levando em consideração os autores clássicos, vamos mencionar a contribuição de Marx e Weber. Em Marx e Engels, a cidade é o local da produção e reprodução do capital, produto da sociedade capitalista, e, portanto, parte integrante de processos sociais mais amplos. A cidade capitalista é a representação da miséria e a degradação da classe operária, expressas em *O capital* (Marx, 1990).

Esses autores defendem a ideia de que "a história de qualquer sociedade até nossos dias é a história da luta de classes" (*Manifesto comunista*, 1848); decorre daí, então, a concepção do papel histórico e estratégico que eles atribuem à cidade industrial, no século XIX, como lócus da luta de classes. A cidade é o espaço de ascensão revolucionária da burguesia, a cidade é, também, o espaço onde se evidencia a exploração dos trabalhadores

e onde, dialeticamente, tal exploração será superada, por meio da revolução operária.

Já Weber (1999) traz outro campo teórico que pensa a cidade a partir do conceito de tipo-ideal.<sup>2</sup> Esse autor destaca o papel que a cidade desempenha na emergência do capitalismo moderno e da racionalidade que o atravessa em todas as suas esferas. Para Weber (1999, p. 35), a cidade é condição da existência do capitalismo e pressuposto de seu desenvolvimento.

Weber (2004) reúne um conjunto de estudos sobre a Antiguidade, sobre a ética protestante e o espírito do capitalismo e sobre a moral econômica das grandes religiões. Esses estudos mostram como se desenvolveu a cidade medieval, o que implicou compreender o papel da cidade no desenvolvimento do capitalismo moderno. Ainda em relação aos clássicos, não poderíamos deixar de mencionar Durkheim (1970), que se interessa indiretamente pela cidade graças à atenção que concede à morfologia social. A sua referência é a análise da sociedade à disposição, em determinado território, de uma massa de população de certo volume e densidade, concentrada nas cidades ou dispersa nos campos, que, servida por diferentes vias de comunicação, estabelece diferentes tipos de contato.

Os preceitos teóricos e o alto grau de abstração e de generalidade presentes no pensamento dos clássicos da sociologia opõem-se à abordagem largamente empiricista que marca a Escola de Chicago. Este será o primeiro círculo de pensamento a tomar a cidade como seu objeto de investigação, rendendo a essa escola os créditos pela criação da Sociologia Urbana. Os autores desta escola advogavam a ideia da existência de um urbano *per se*, orientada pelos conceitos de ecologia humana. A teoria sobre a ecologia humana e as áreas naturais pressupõe uma analogia entre o mundo vegetal e animal, de um lado, e o mundo dos homens, de outro lado. Utiliza os conceitos de competição, processo de dominação e processo de sucessão para explicar tal similaridade. A cidade é compreendida por meio de um referencial de análise analógico que se baseia na ecologia animal, identificando, portanto, a Escola de Chicago como Escola Ecológica.

Outra corrente da sociologia urbana, liderada pelos franceses, considera que o urbano deveria ser pensado como espaço socialmente produzido, assumindo distintas configurações de acordo com os diversos modos de

---

<sup>2</sup> Na sua forma típica ideal, a cidade caracteriza-se por se constituir como mercado e por possuir autonomia política.

organização socioeconômica e de controle político em que está inserido. Outras categorias são consideradas: as relações de produção, consumo, troca e poder e a interação entre elas que se manifesta no ambiente urbano.

Tal abordagem expressa o descontentamento dos neomarxistas franceses com a ideia defendida pela Escola de Chicago de que haveria um urbano *per se*, a partir do qual seria possível explicar toda uma série de fenômenos sociais (Valladares & Freire Medeiros, 2001). Mas, por outro lado, aproxima-nos dos conceitos de Administração Política na perspectiva da gestão das relações sociais de produção.

Autores como Castells, Lojkine, Ledrut e Lefebvre ligados ao que se convencionou chamar de sociologia urbana francesa propuseram, no final da década de 1960, novos marcos para a renovação da reflexão sobre a cidade. Buscou-se a politização da questão urbana e, assim, surgem novas questões: os movimentos sociais urbanos, os meios de consumo coletivo, a estruturação social do território na sociedade capitalista e o papel do Estado na urbanização (Gonçalves, 1989).

A década de 1960, então, vai ser caracterizada por um confronto entre uma sociologia urbana de cunho ecológico e uma “nova sociologia” preocupada com o urbano de forma mais abrangente. Enquanto isso, no Brasil, essa mesma década marca o próprio surgimento da sociologia urbana como disciplina especializada. No que pese os esforços isolados de pesquisa e reflexão sobre pequenas comunidades urbanas, a sociologia brasileira só aparece, de fato e de direito, como uma “ciência do urbano” com a publicação, em 1968, do livro *Desenvolvimento e Mudança Social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil*, de J. B. Lopes, inaugurando os esforços de reflexão sociológica sobre a relação entre desenvolvimento industrial, falência do modelo patrimonial e urbanização (Valladares & Freire Medeiros, 2001).

Os autores brasileiros Francisco Oliveira, Paul Singer, Maria Célia Paoli, Manoel Tosta Berlinck foram os responsáveis por pesquisas pioneiras, como as que demonstram que a marginalidade<sup>3</sup> resulta não de um problema de integração social, mas de uma questão estrutural: a preservação da pobreza ocorre através de mecanismos institucionais que nada têm de “marginais” ao sistema.

---

<sup>3</sup>Paradigma que fornece explicações veladamente funcionalistas à desigualdade socioeconômica nas cidades.

Seguindo esta linha de pensamento, temos mais adiante as noções de “espoliação urbana” (Kowarick, 1979) e de “periferização” que orientam novas pesquisas. Destacando-se, a partir daí, a dimensão política da urbanização e proliferando-se os estudos sobre a dupla espoliação sofrida pelas classes populares — como força de trabalho subjugada pelo capital e como cidadãos submetidos à lógica da expansão metropolitana que lhes negava o acesso aos bens de consumo coletivos.

Nesse sentido, foi o pensamento de Marx, entre os clássicos, o que mais influenciou a produção sobre a cidade, sobretudo pelo viés da sociologia urbana francesa. Entretanto, a Escola de Chicago também exerceu grande influência entre os pensadores brasileiros. Sua herança foi marcante notadamente na Antropologia Urbana, que até hoje trabalha com os métodos e alguns conceitos da Escola de Chicago. Nos anos 1980, foram os preceitos da sociologia urbana francesa que marcaram como pano de fundo teórico e como início dos estudos sobre as contradições urbanas, sobretudo o estudo da grande novidade temática da década: os movimentos sociais urbanos, tema este que trataremos na próxima seção deste artigo.

Hoje, a temática da globalização está presente nos estudos sobre as metrópoles brasileiras, prevalecendo a visão da cidade como uma estrutura social polarizada, dual, em que o espaço dos ricos contrapõe-se ao dos pobres. Visão resultante da globalização das economias urbanas. O que se depreende como destaque à reflexão contemporânea sobre a cidade é que ela se torna cada vez mais ampla e interdisciplinar, abrindo, portanto, espaço para discuti-la à luz da Administração Política.

### **Os movimentos sociais urbanos e a cidade**

A abordagem relativa aos movimentos sociais será tematizada a partir do arcabouço teórico do intelectual espanhol Manuel Castells. Os movimentos sociais urbanos vão (res)surgir nos anos 1970, a partir das lutas reivindicativas, como respostas, ao mesmo tempo, de infraestrutura e serviços urbanos e a falta de liberdades democráticas, vivenciadas na época por conta da vigência, aqui no Brasil, do regime militar.

Também na Europa, notadamente na Espanha, esse vai ser um momento de afirmação dos movimentos sociais urbanos, igualmente denominados de movimento cidadão. Esse movimento, segundo Castells, representou, de fato, o despertar da sociedade espanhola numa multiplicidade de dimensões.

Associações de vizinhos, comitês de usuários, organizações de consumidores, associações de donas de casa, grupos de mulheres, clubes juvenis, associações de aposentados e pensionistas, organizações de comerciantes, associações de paraplégicos, grupos excursionistas e esportivos, entidades cívicas, centros culturais, associações de defesa dos patrimônios artísticos e tantas outras formas de reunião de atividade de expressão, que iam negando, praticamente dia a dia, o silêncio imposto pela repressão policial e a passividade que tem em dia uma sociedade baseada na ausência de democracia (Castells, 1989).

O autor espanhol evidentemente está se referindo ao período dominado pelo regime franquista,<sup>4</sup> em seu país. Para Castells (1989, p. 46), os movimentos sociais urbanos vão beber na fonte do movimento operário, compreendido, aqui, de uma perspectiva marxista, como o verdadeiro motor da luta contra a ditadura e espinha dorsal da oposição democrática ao regime franquista.

Mas, a partir da criação dessa base, era absolutamente necessário ampliar o leque de classes sociais, de reivindicações econômicas e de objetivos políticos, para que as coisas mudassem tanto no nível da vida cotidiana, como nas formas políticas institucionais. E esse foi o papel histórico cumprido pelos movimentos sociais urbanos.

Embora as principais lutas e a organização mais ampla tenham ocorrido nos bairros operários das principais cidades espanholas, o conjunto da sociedade sentiu-se, cada vez mais, atingido por um movimento que exigia a contraposição das necessidades sociais aos lucros dos monopólios e a expressão espontânea dos moradores ao autoritarismo burocrático-militar (Castells, 1989).

Os movimentos sociais urbanos vão surgir num ambiente de crise do capitalismo avançado, constituindo-se em múltiplos atores, numa infinidade de expressões sociais que lutam, organizam-se e tomam consciência, na tentativa de provocar transformações da vida cotidiana.

Castells (1989) enfatiza que os movimentos sociais urbanos estão enraizados na evolução da contradição dos elementos que configuram nossas sociedades em sua relação dialética: O capital monopolista e suas tendências à crise, expressadas numa crise urbana cada vez mais profunda; as

---

<sup>4</sup> *Franquismo* é um termo relativo a um regime totalitário que teve vigência na Espanha, entre os anos de 1938 a 1975, comandado pelo general Francisco Franco.

classes sociais e sua luta em defesa dos seus interesses, que se prolonga em luta política de classes; enfim, o Estado e as formas mutantes de representação, repressão e de negociação de interesses sociais que o constituem.

A crise urbana conhecida por experiência própria pelos habitantes das grandes cidades advém da crescente incapacidade da organização social capitalista para assegurar a produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo necessários à vida cotidiana, da moradia às escolas, passando pelos transportes, ainda áreas verdes, etc. Portanto, a concentração espacial dos trabalhadores em grandes cidades e áreas metropolitanas de dimensão cada vez maior determina, por sua vez, a concentração e interdependência crescente do conjunto de meios de consumo que lhe são necessários.

Essa demanda ocorre tanto no que se refere ao consumo individual (produtos distribuídos no mercado de forma fracionada) como ao consumo coletivo de bens e serviços indivisíveis, que correspondem à maioria dos serviços urbanos: educação, moradia, transportes, saúde, áreas verdes, centros culturais, etc. (Castells, 1989).

Castells (1989, p. 57) ressalta, ainda, na esteira desse processo, a crescente interdependência das unidades de produção e de gestão, tanto em seu aspecto econômico como em seu aspecto técnico, conduzindo à criação de um verdadeiro complexo econômico-social, que constitui a estrutura urbana dessas unidades de atividades e de residência, que são as cidades.

A crise urbana e sua politização, a partir da intervenção contraditória do Estado, tornam-se ainda mais profundas em razão da crise estrutural que atravessa o sistema capitalista nos últimos anos. De fato, não podendo atender ao conjunto das demandas sociais, o Estado concentra seus investimentos naquelas funções urbanas necessárias ao funcionamento do polo dominante, isto é, do capital. Ao passo que permanecem afastadas as necessidades habitacionais, de transportes e equipamento social da população (Castells, 1989).

No entanto, Castells (1989) argumenta que as pessoas resistem ao processo de individualização e atomização, tendendo a agrupar-se em organizações comunitárias que, ao longo do tempo, geram um sentimento de pertencimento e, em última análise, em muitos casos, uma identidade cultural, comunal.

Para tanto, o autor apresenta a hipótese de que para que isso aconteça, faz-se necessário um processo de mobilização social, isto é, as pessoas

precisam participar de movimentos urbanos, pelos quais são revelados e defendidos os interesses em comum, e a vida é, de algum modo, compartilhada e um novo significado pode ser produzido (Castells, 1989).

Nesse aspecto, a movimentação dos diversos fatores sociais, ou seja, o movimento ecológico, feminista e racial, direitos civis e humanos, entre outros, cumprem importante papel de mobilização na configuração de um novo movimento social urbano que transcende à questão de classe, mas está comprometido com as lutas contra as desigualdades sociais, econômicas, políticas, culturais, raciais e de gênero.

A expressão desse novo movimento social tem reflexos na intensa mobilização urbana social, vivida, a partir dos anos 1960, no Brasil, com as chamadas reformas de base. Já na década de 1970, foram gestadas mobilizações em torno das lutas e dos protestos urbanos num contexto específico da história da sociedade brasileira. Durante esse período, esses movimentos caracterizam duas fases diferentes e complementares entre si.

Têm início as reivindicações nos bairros em torno de questões mais pontuais e menos politizadas, diferente da segunda fase, na qual assumiram uma pauta mais política e abrangente sobre a conjuntura na qual estavam inseridos. Destacamos esses momentos como fundamentais para, mais tarde, estabelecer-se o processo de redemocratização do país. Por essas e outras razões, os movimentos urbanos tornaram-se relevantes para a análise dos processos históricos da política urbana brasileira.

Os movimentos sociais urbanos eram constituídos por entidades que somavam favelados, moradores de loteamentos clandestinos e um contingente vasto e variado de camadas populares. Congregados em torno de entidades de bairro, paróquias ou outras formas de defesa, reclamavam por melhores condições de habitação, transporte, saúde ou saneamento (Kowarick, 1993).

Nos anos 1980, a temática da participação social vai ganhar força como um ponto de pauta na agenda política das elites políticas, representando, de um lado, a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas pelo autoritarismo e, de outro lado, a legitimidade das demandas expressas pelos movimentos sociais — novos ou velhos — e a conquista de espaços institucionais como interlocutores válidos (Gohn, 1997).

Nesse período, desenrola-se a transição democrática entre o fim do governo militar e o surgimento de um regime de Estado de direito. Aos

poucos, os movimentos foram se tornando interlocutores privilegiados do Estado, na esteira da redemocratização, construindo, assim, novas formas de representação na sociedade. Novos desafios, então, foram postos pelas novas formas de relação do Estado com os movimentos sociais organizados.

Surge, nesse processo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em meados dos anos 1980, e com ele o País incorpora a Função Social da Propriedade e o Direito Social à Moradia trazida pela Constituição Federal de 1988, o que mais adiante vai se desdobrar na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, regulamentando a Política Urbana, com base nas diretrizes do Direito à Cidade e da sua Gestão Democrática.

Nos anos 1990, a agenda dos movimentos ganha novo contorno com a então recém-aprovada Constituição Federal, de 1988. Dois aspectos colaboraram para essa mudança: 1) foram eleitas, em algumas cidades, gestões com um perfil considerado progressista, mais identificado com os princípios da reforma urbana; 2) e boa parte dessas gestões municipais, as lideranças dos movimentos sociais foram absorvidas ao aparato governamental. Além disso, a aplicação dos mecanismos participacionistas da nova constituição motivaram a atuação dos militantes desse movimento em espaços institucionais, a exemplo do que ocorreu com os conselhos de gestão de uma maneira geral e em particular com o conselho das cidades, organismo constituído na esteira do processo de discussão na elaboração da Política Nacional do Desenvolvimento Urbano, assunto que trataremos a seguir.

### **Uma nova configuração da Administração Política do desenvolvimento urbano**

A discussão sobre a administração das cidades envolve também a compreensão dos mecanismos do desenvolvimento urbano representados pelas questões de: habitação, saneamento básico, mobilidade (transporte urbano e trânsito), regularização fundiária e planejamento territorial. Portanto, colocar a cidade como protagonista na concertação de um projeto de nação tendo como lastro teórico/metodológico a Administração Política é um desafio que, em boa medida, depende de uma análise crítica do atual modelo de desenvolvimento urbano e a busca da superação dos seus limites e a conquista de novos horizontes.

O Brasil, hoje, é um dos países mais urbanizados do mundo. O índice é de quase 82% da população do país vivendo na zona urbana. Esse crescimento em direção às cidades se deu, em boa medida, por falta de política

pública de controle de uso e ocupação do solo. Tal circunstância acarretou uma série de problemas: falta de saneamento, déficit habitacional, transporte desordenado, trânsito caótico e ocupação e uso irregular do solo.

Diante desse contexto e em resposta às demandas dos movimentos sociais urbanos e, em especial, ao movimento nacional pela reforma urbana e também às instâncias estaduais e municipais de planejamento urbano, foi constituído o Ministério das Cidades e junto a ele a Conferência Nacional das Cidades<sup>5</sup> e o Conselho Nacional das Cidades<sup>6</sup> como instrumentos institucionais com o propósito não só de acompanhar a ação governamental, mas, sobretudo, de formular política pública para o desenvolvimento urbano no país. Em 2003, foi realizada a 1.<sup>a</sup> Conferência Nacional das Cidades com o lema “Reforma Urbana: Cidade para todos” e criado o Conselho das Cidades (ConCidades), empossado em 2004.

A partir daí, as conferências ocorreram em um número expressivo de cidades e em todos os estados, por meio das conferências municipais e estaduais, nas quais as propostas fruto desses debates foram encaminhadas para a conferência nacional, servindo de base para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como uma política de Estado que visa a nortear as ações dos poderes públicos, nas suas diversas instâncias, e será a plataforma para a formulação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que promova a justiça e a inclusão social.

O Conselho das Cidades, ao longo desse período, tem apontado alguns temas que refletem os principais desafios para implantação do PNDU no país, tais como: habitação e política fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial urbano, participação e controle social; questão federativa; política urbana regional e metropolitana e financiamento do desenvolvimento urbano. O Conselho ainda promoveu quatro campanhas temáticas, no âmbito da PNDU, que foram discutidas com a atuação e apoio de entidades vinculadas à luta pela refor-

---

<sup>5</sup> A Conferência das Cidades é um fórum de discussão e de proposições para a política de desenvolvimento urbano e suas temáticas, no âmbito de cada esfera da Federação, com o objetivo de promover a participação cidadã de setores sociais, tais como: movimentos populares e sociais, sindicatos, entidades empresariais, ONGs, OSCIPs, universidades, entidades profissionais e os demais níveis de governo que intervêm sobre o território.

<sup>6</sup> O Conselho Nacional das Cidades é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, permanente, consultivo, deliberativo e fiscalizador, conforme suas atribuições, e integrante da estrutura do Ministério das Cidades. O ConCidades tem por finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social e integração das políticas fundiária, de planejamento territorial e de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana.

ma urbana, são elas: Os Planos Diretores Participativos, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Marco Regulatório do Saneamento Ambiental e Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana.

Esse processo de conferências descortinou como objetivos gerais para o PNDU os seguintes itens: 1) estabelecer um projeto nacional que promova o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero, e regional; a meta é uma ocupação menos desigual do território brasileiro, com maior integração do espaço nacional, sobretudo a partir do reconhecimento da diversidade e do papel das cidades como elementos essenciais para o desenvolvimento regional e do país; 2) estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, integrando habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, baseadas nas deliberações da 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Conferência Nacional das Cidades e do Conselho das Cidades, considerando o Estatuto da Cidade<sup>7</sup> (Lei 10.257/01); 3) conter a definição de urbano, rural, cidade, distritos, microrregiões, aglomerados urbanos, regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento. Deve incluir, ainda, qualquer outro conceito que seja necessário para a correta interpretação da legislação federal, estadual e municipal; 4) estabelecer diretrizes e prioridades para a cooperação, a coordenação e a articulação de ações intergovernamentais na área do Desenvolvimento Urbano, em particular nas matérias de competência comum entre união, estados e municípios; 5) garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; 6) afirmar que os investimentos públicos em desenvolvimento urbano são de responsabilidade dos entes federados — união, estados, Distrito Federal e municípios e devem ser aplicados para o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais, para a distribuição de renda e o crescimento econômico com justiça social; 7) propor orientações para que estados e municípios formulem políticas, programas, planos e processos de seleção de projetos, utilizando sistemas de informações e indicadores de livre acesso, para permitir uma análise clara da realidade social e urbana; e que também possibilitem avaliar o impacto das políticas

---

<sup>7</sup> Lei que regulamenta o capítulo “Política urbana” da Constituição brasileira. O Estatuto da cidade atribuiu aos municípios a implementação de planos diretores participativos, definindo uma série de instrumentos urbanísticos que têm no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seus principais objetivos.

e dos investimentos em desenvolvimento urbano, reconhecendo a exclusão territorial de contingentes populacionais que não possuem pleno acesso a bens e serviços urbanos; 8) estabelecer diretrizes para a integração de políticas, planos e programas setoriais que abrangem o Desenvolvimento Urbano, bem como a sua articulação com políticas sociais, ambientais, econômicas, industriais e de infraestrutura; 9) definir diretrizes e prazos para a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, estabelecendo: a) o levantamento de necessidades imediatas e futuras da população e a definição de prioridades de curto, médio e longo prazos; b) as condições institucionais necessárias para o planejamento e a implementação de programas, projetos e ações no campo do desenvolvimento urbano, o que implica manter órgãos e quadros técnicos capacitados com estruturas físicas e apoio logístico que viabilizem uma gestão profissional e ilibada dos recursos públicos; c) uma agenda comum entre a união, estados e municípios para o desenvolvimento urbano.

Em relação à participação e controle social, o processo de conferências tem visado à exigência de compromissos dos diversos segmentos que atuam nesse debate. Dos poderes executivos e legislativos com: a) o compartilhamento do poder de decisão com a sociedade na definição das políticas dos investimentos públicos; b) o combate às formas de conservadorismo político, clientelismo, interesses particulares e privatistas e a cultura do favor; c) o fortalecimento permanente de atores/sujeitos social-políticos autônomos; d) a organização de sistemas de informação e estruturas institucionais que proporcionem à população o acesso às informações; e) a promoção de um processo contínuo de discussão, negociação e de aprendizado coletivo; f) a constituição de espaços, instrumentos, canais ou instâncias de participação da sociedade; g) o respeito pelas diferenças de pensamento; h) a apresentação de suas propostas de forma clara e transparente; i) a promoção da democratização do Estado para torná-lo transparente, descentralizado e assegurando o controle social sobre as ações governamentais.

Das organizações sociais e da população exige compromissos com: a) a mobilização das entidades e da população para o reconhecimento das instâncias de participação e para o debate político; b) o compartilhamento das informações e das decisões com a população; c) a disposição para participar de processos de capacitação de maneira a qualificar as intervenções da sociedade.

No entanto, há uma compreensão de que o mecanismo de participação e o controle social não devem estar circunscritos à instância federal, portanto, os estados e municípios estão sendo pressionados a promover: a) constituição democrática de conselhos da cidade, para superar a fragmentação das políticas públicas urbanas, através da integração das áreas temáticas e setoriais (desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte, trânsito e mobilidade urbana); b) conferências das Cidades, para possibilitar a participação de todos os segmentos da sociedade, com especial atenção aos mais excluídos, e para eleger os membros dos conselhos das cidades; c) articulação de conselhos e canais de participação existentes em cada esfera da Federação, incluindo, também, regiões metropolitanas e outros recortes regionais, buscando coordenação e cooperação nas ações e decisões; d) a implementação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e Resolução 25/05 do Conselho das Cidades, tais como debates, audiências públicas; plebiscito, referendos; e) canais de participação da sociedade na elaboração de orçamentos públicos, como planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e planos de todas as temáticas de forma integrada.

Esse conjunto de medidas visa a dotar as cidades de um aporte técnico-institucional capaz de estabelecer o diálogo com a sociedade e constituir políticas públicas voltadas a resolução dos graves problemas urbanos produzindo/reproduzindo a qualificação das cidades para a construção de um projeto nação, para o nosso País, na perspectiva da Administração Política.

### **Considerações finais**

A construção conceitual acerca da Administração Política, a partir de estudos pioneiros liderados pelo professor Reginaldo Souza Santos (UFBA), está direcionada para uma perspectiva de desenvolvimento vinculado ao projeto nação, portanto, o contexto tratado é o da dimensão do Estado nacional. Trazer essa discussão para o âmbito da cidade pode contribuir para um debate interdisciplinar que procure alternativas teóricas e operacionais para as grandes mazelas vividas pela população urbana em nossas cidades; desde o problema da habitação, a falta de saneamento, as dificuldades de mobilidade e o trânsito caótico, até o desemprego estrutural e a precariedade dos serviços públicos essenciais.

A gestão das relações sociais de produção deve buscar novos patamares que tenham alicerce no empoderamento das populações vulneráveis e

na participação de amplo segmento da sociedade nos destinos das cidades, lócus efetivo da convivência, produção e consumo das pessoas. Os movimentos sociais urbanos têm protagonizado ações nesse jogo de pressões e contrapressões na disputa da cidade que, por décadas, tem sido conduzida pela lógica do capital e da tecnoburocracia e, em ambos os casos, as intervenções, na maioria das vezes, obedece a uma visão pontual e quase sempre voltada para o atendimento dos grandes interesses, relegando o conjunto da cidade à degradação urbana, social e ambiental, como destacaram os clássicos e contemporâneos da sociologia urbana.

Nesse sentido, é preciso resgatar o papel do Estado na sua instância municipal e ir além das ferramentas da Administração Profissional, caracterizada pela contribuição acadêmica e executiva da área da administração municipal,<sup>8</sup> buscando na Administração Política uma nova plataforma conceitual/operativa para requalificar o pensar e fazer nossas cidades.

Apostando na radicalização da democracia, salientamos a preocupação de Carlos Nelson Coutinho quando assinalava a insuficiência de Gramsci no sentido de resolver todas as questões diante do desafio democrático: “Não basta contribuir para o fortalecimento da «sociedade civil»; é preciso encaminhar ações das forças democráticas no interior do aparelho do Estado, travando uma luta prolongada e difícil para modificá-lo” (Coutinho, 1986). As instâncias participativas, aqui mencionadas, em que pesem suas dificuldades e limitações apontadas por alguns autores de diversos matizes, podem ser potencializadas para cumprir esse papel e, sendo assim, o Conselho da Cidade é uma proposta que deve ser analisada como uma estrutura articuladora de uma nova gestão das relações sociais que instaure uma concertação cívica que promova a inclusão social e a sustentabilidade ambiental num novo projeto de cidades que necessariamente deverá se articular com um novo projeto de nação.

## Referências

- BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: EdUNB, 1993.
- BRASIL. *Estatuto da cidade — guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Instituto Pólis-Caixa Econômica Federal, 2001.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

---

<sup>8</sup> É importante que o debate sobre a Administração Política alcance a discussão sobre o conteúdo programático das disciplinas e a grade curricular dos cursos de administração, e, em especial, dos cursos de gestão municipal na graduação e pós-graduação.

- COUTINHO, Carlos Nelson. *As esquerdas e a democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- DRUCKER, Peter F. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo, Pioneira, 1994.
- DURKHEIM, É. Sociologia e ciências sociais. In: DURKHEIM, É. *Ciência social e a ação*. Lisboa: Bertrand, 1970.
- FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. São Paulo, Atlas, 1958.
- GONH, Maria da Glória Marcondes. *Movimentos sociais e educação*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- KEYNES, John Maynard. As possibilidades econômicas dos nossos netos. In: Szmrecsányi, Tamás. *Keynes*. São Paulo: Ática, 1984.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.
- MARICATO, Erminia. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *O manifesto comunista*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- MARX, Karl. *O capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1990.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro, FGV, 1983.
- . *A nova ciência das organizações: uma (re)conceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp, 1997.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisitando o conceito de administração política. *Revista de Administração Pública*. Salvador-São Paulo vol. I n.º 1, pp. 11-22, out. 2008.
- SANTOS, Reginaldo S.; RIBEIRO, Elizabeth M. & CHAGAS, Thiago. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista de Administração Política*. Rio de Janeiro n.º 1, vol. 2, abr. 2009.
- SANTOS, Reginaldo S. & RIBEIRO, Elizabeth M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, out.-dez. 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a Administração política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração Política como campo de conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-EAUFBA, pp. 19-57, 2003.
- SANTOS, Reginaldo Souza (et al.). Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva neoliberal. *Revista de Administração Pública, RAP*. Rio de Janeiro, vol. 38, n.º 1, pp. 7-32, jan.-fev. 2004.
- SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: FGV, 1965.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1948.
- VALLADARES, L. & FREIRE-MEDEIROS, B. *Olhares sociológicos sobre o Brasil urbano: o Projeto UrbanData-Brasil*. Texto apresentado no Seminário da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, ago. 2001.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: EdUNB, 1999.
- . *A ética protestante e o espírito capitalista*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

## **Resumo**

A proposta deste artigo é discutir a Administração Política a partir do conceito de gestão das relações sociais de produção e por meio deste instrumental conceitual discutir a gestão de cidades numa perspectiva interdisciplinar. Este trabalho é fruto de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, em que foram realizadas consultas em fontes secundárias e complementadas com informações primárias, bem como levantamento bibliográfico sobre a temática. Quanto ao referencial teórico, vamos buscar nos clássicos da administração e da sociologia: Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos que, junto com um grupo de pesquisa lançou-se na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominados de Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política e da economia/administração profissional. Nas conclusões, apontamos a necessidade de resgatar o papel do Estado na sua instância municipal, indo além das ferramentas da administração profissional, caracterizada pela contribuição acadêmica/executiva da área da administração municipal, buscando na administração política uma nova plataforma teórica/operativa para requalificar o pensamento e ação sobre as cidades.

Palavras-chave: Administração Política; Gestão de Cidades; Interdisciplinar

## **Abstract**

The proposal of this article is to discuss the administration policy from the management concept of the social relations of production and through this conceptual tools to discuss the management of cities in an interdisciplinary perspective. This work is the result of a qualitative exploratory, which were held on secondary sources and supplemented by primary information and literature on the subject. The theoretical framework, we get the classics of management and sociology: Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber and the contemporary author Reginaldo Souza Santos, who along with a research group launched the incursion of a new field of research and studies referred to administration policy, backed by two other analytic dimensions: the political economy and business / professional management. The conclusions pointed out the need to rescue the state's role in its municipal body, going beyond the tools of professional management, characterized by the scholarship and an executive of the municipal administration, in seeking a new policy administration theoretical platform / operating to retrain the thinking and action on the cities.

Keywords: Management Policy; Management Cities; Interdisciplinary.

# O FEDERALISMO FISCAL COMO UM PROCESSO DE COORDENAÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS: UM OLHAR ADMINISTRATIVO DA TEORIA DO ESTADO

RENATO LUIS P. MIRANDA<sup>1</sup>

**S**EM TOMAR COMO PRIORIDADE a minuciosa delimitação do conceito de Administração Política, não somente pelo fato de ele se encontrar ainda em fase de consolidação — reconhecido o esforço intelectual de seus estudiosos —, mas também em razão de, para o presente ensaio, importar apenas os seus principais fundamentos.

Nestes termos, partimos das reflexões suscitadas pelos estudiosos da Administração Política ao constatarem que a *gestão* extrapola os limites da *organização*, não estando adstrita aos contornos a ela impostos pela chamada Administração Profissional. A *organização*, portanto, deixa de ser — dessa perspectiva — a única unidade de análise cabível para o estudo da Administração.

Conclusão lógica decorrente da constatação de que a essência do termo *gestão* não se encontra aprisionada ao âmbito das *organizações* é a existência de uma manifesta necessidade de estudo da *gestão* presente no cerne das próprias relações sociais. Propõe-se, assim, a abordagem das estruturas que compõem os modelos de gestão da sociedade/Estado, buscando-se identificar as forças atuantes sobre a concepção e difusão de tais modelos.

Segundo preleciona professor Reginaldo Souza Santos — membro da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, EAUFBa —, por ser o Estado detentor dos sistemas de controle social, este assume severa importância no processo de Administração Política da sociedade.

Diante disso, tal assertiva, que nos leva até ao nosso objeto de estudo, neste ensaio, a partir de um olhar administrativo, trataremos do

---

<sup>1</sup> Doutorando em Administração pela UFBA. E-mail: <renatoluispm@yahoo.com.br>.

federalismo fiscal nos propondo a visualizá-lo como um processo de coordenação entre atores sociais, os quais estão imbricados com a própria concepção hegemônica de Estado e do correlato padrão de gestão das relações sociais.

Inegavelmente, no processo de concepção e transformação do federalismo fiscal, boa parte dos conflitos e articulações sociais — abarcados ou não pela esfera estatal —, se manifesta de forma mais contundente no momento específico da reforma tributária, ocasião em que são transformadas em lei as demandas sobre a matéria.

Múltiplos são os fatores que interferem na consecução de uma reforma tributária. A implementação de uma política tributária requer a consideração de uma série de elementos, tais como as restrições legais e institucionais sobre a matéria, as questões federativas, a capacidade de financiamento estatal, as restrições inerentes ao próprio processo político, dentre outros.

Não é preciso mencionar que muitos dos obstáculos inerentes ao processo de reforma tributária decorrem da própria incapacidade de observação de tantos fatores e suas respectivas interdependências, o que torna a questão demasiadamente complexa e, frequentemente, delegada a uma tecnoburocracia que nem sempre se mostra comprometida com a observância de um processo essencialmente democrático na consecução de tais reformas.

O que esta delegação, muitas vezes, não permite ver é a incapacidade das teorias que tratam destes múltiplos fatores de explicar as tensões inerentes a esse processo de forma dinâmica, integrada e, sobretudo, histórica. É em face dessa constatação que o presente ensaio se ocupa da temática do federalismo fiscal, buscando apontar para a construção de referenciais teóricos que possibilitem a compreensão do tema de uma perspectiva administrativa, na qual a gestão das relações sociais de produção e distribuição é considerada como interdependente à dinâmica federativa e à própria concepção de Estado.

Assim, mesmo não nos tendo debruçado sobre a totalidade dos estudos na área, dada a própria vastidão do material pertinente, nos pomos a investigar se “os fundamentos teóricos dos principais estudos sobre federalismo fiscal são realmente capazes de «iluminar» este objeto sob a perspectiva da administração das relações sociais”?

Inicialmente, partimos da ideia de que a dificuldade na compreensão da dinâmica federativo-fiscal, inerente à reforma tributária, emana do pró-

prio conceito de Estado adotado; e dos fundamentos em que se baseia a teoria das finanças públicas para analisar tal objeto. Buscamos, assim, contribuir para a construção de uma perspectiva teórica e analítica do federalismo fiscal que abarque concepções para além das teorias liberais de Estado.

Nosso estudo se justifica, portanto, na necessidade de superação das dificuldades analíticas enfrentadas pelos estudos sobre o federalismo fiscal, decorrentes do apego aos fundamentos de uma construção teórica baseada nos imperativos de eficiência e competitividade, a qual não é suficiente para a compreensão deste objeto no âmago da sua complexidade, pois emanam de um padrão de administração das relações sociais não condizente com a essência da dinâmica federativa.

Como se percebe, o caráter do presente ensaio é eminentemente preliminar, pois busca apenas provocar a consecução de novos estudos sobre a temática, a partir de um referencial teórico e analítico diverso do que aqueles usualmente compreendidos. Desnecessário dizer que grande parte dos questionamentos, aqui suscitados, não foram respondidos, não somente pelas limitações do próprio trabalho, mas também e principalmente pela incipiência das alternativas neste apontadas, as quais demandam mais tempo e espaço para sua adequada reflexão.

Além desta introdução, o trabalho encontra-se dividido em mais cinco partes, uma primeira encarregada de evidenciar a necessidade de abordagem do objeto proposto, por meio de uma perspectiva da Administração política; a segunda, preocupada em demonstrar as dificuldades epistemológicas enfrentadas pelo estudo do federalismo fiscal no Brasil; uma terceira, dedicada ao resgate das abordagens teóricas fundamentais do federalismo fiscal, como forma de tentar apontar a origem das dificuldades identificadas no primeiro tópico; uma quarta, que indica as concepções de Estado como fonte de tal problemática e parte da solução para a compreensão da dinâmica federativa e; por fim, uma quinta, contendo as considerações finais.

### **Por que não uma abordagem através da Administração Pública?**

Antes que venhamos a nos perguntar se a presente proposta de reflexão não estaria enquadrada no campo da Administração Pública, sem carcer de uma abordagem na seara da Administração Política, importa mencionar que, enquanto esta última tem o seu conceito ainda em fase de consolidação — muito embora seu objeto de estudo já exista desde sempre

—, a primeira traz dificuldades quanto à delimitação do seu *locus*<sup>2</sup> desde os seus primórdios.

Segundo atesta Keinert (2000), a Administração Pública nasce, enquanto objeto de estudo, com uma disfunção materializada na dicotomia “política-administração”.<sup>3</sup> Em denúncia do reducionismo inerente a tal dicotomia, a autora transcreve trecho da obra de Kliksberg (1996), a qual retoma a complexidade do processo de implementação de políticas públicas:

Segundo tal dicotomia (política-administração), o problema central circunscreve-se ao campo do planejamento e da formulação de estratégias. Superando este problema, mediante uma concepção adequada das políticas públicas, empreender-se-ia a etapa administrativa de «pura implementação» na qual poderia haver dificuldades que, contudo, seriam de caráter secundário (Kliksberg, 1996, p. 79)

O que Keinert (2000) aponta em sua transcrição é o fato de a Administração Pública ter sido abordada, notadamente nos seus primórdios, por meio de termos jurídicos — compreendida sob uma perspectiva legalista —, ou, por outro lado, dentro de um enfoque político — abarcado pela supracitada dicotomia. Entende, portanto, que resta empreender esforços no desenvolvimento de tecnologias administrativas tendentes a servirem de forma adequada à Administração Pública.

Como se pode perceber, mesmo reconhecendo que as diversas perspectivas de estudo da Administração Pública guardam alguma interdependência com o objeto da Administração Política, há de se mencionar que tais perspectivas não se mostram suficientes à abordagem do federalismo fiscal como produto e produtor de um contexto sócio-histórico, interdependente ao respectivo e predominante modelo de gestão das relações sociais.

O federalismo fiscal é concebido aqui como um fenômeno envolto num processo de coordenação e tensão sociais, compreendido para além de uma perspectiva instrumental da Administração Pública, ou seja, não é visto como mero mecanismo de coordenação estatal para garantir a eficiente captação e alocação de recursos públicos.

---

<sup>2</sup> O *locus* é o que delimita o território a ser explorado pelo estudo, definindo os fenômenos empíricos que constituem o objeto da pesquisa” (Keinert, 2000, p. 30).

<sup>3</sup> Registre-se que tal dicotomia não se confunde com o campo da Administração Política. Para tanto, ver Cristaldo & Pereira, 2008, pp. 71-3.

### **A questão federativa no Brasil e seus percalços epistemológicos**

A complexidade das questões federativas, em especial, no âmbito fiscal, faz com que sua abordagem se dê de forma fragmentada e até mesmo contraditória em alguns casos. O que verdadeiramente se passa é que muitas vezes os autores se põem a tratar de uma dada questão específica do federalismo como se o estivessem abordando em sua completude.

Os desencontros identificados nos estudos sobre federalismo e federalismo fiscal levam a crer que o avanço na compreensão deste objeto depende invariavelmente de uma reflexão epistemológica sobre seus postulados. A efetiva apreensão das forças determinantes do processo federativo-fiscal demanda uma inevitável reconsideração dos fundamentos teóricos que embasam seus estudos — também e sobretudo no que diz respeito à noção de Estado —, assim como das próprias matrizes analíticas utilizadas por estes.

Segundo atestam Aguirre & Moraes (1997), não se pode falar que no Brasil exista uma questão federativa, mas sim várias questões federativas. A diversidade de perspectivas adotadas pelos autores acentua a multiplicidade de enfoques sobre o assunto, produzindo-se, assim, um vasto material bibliográfico a respeito, sem que, no entanto, essas abordagens sejam suficientes para a efetiva compreensão do objeto no Brasil.

Concordamos com os mencionados autores no entendimento de que “o conflito de interesses subjacente à discussão requer um instrumental teórico que leve em consideração os problemas relativos ao entendimento da ação coletiva ou, de outra forma, de como as relações sociais, econômicas e políticas se dão”<sup>4</sup> (Aguirre & Moraes, 1997, p. 122).

O estudo do federalismo fiscal, tal com vem sendo feito, a partir da busca por uma “eficiência” das ações estatais, tomando por base uma concepção de ação coletiva como mera decorrência de ações individuais, não explica a dinâmica federativa em sua essência, pois a a-historicidade inerente às teorias predominantes impede a observação deste objeto e impede a apreensão dos reais fatores interferentes sob a sua coordenação.

No caso brasileiro, podemos dizer que as dificuldades de abordagem do federalismo fiscal se materializam, em grande parte dos casos, nos estudos

---

<sup>4</sup> Muito embora tais autores, em suas considerações finais, defendam a ampliação da racionalidade instrumental para a abordagem dos temas referentes à ação coletiva.

sobre centralização e descentralização fiscal. A diversidade de critérios de avaliação destes processos são o seu principal entrave.

Por exemplo, no caso dos estudos sobre a descentralização fiscal e o seu impacto nas finanças públicas municipais, pode-se dizer que os seus resultados mostram-se controversos, desqualificando, assim, “qualquer tentativa de análise mais criteriosa na distribuição das receitas aos municípios” (Vedana, 2002, p. 89).

A diversidade de critérios para o estudo das estruturas federativas se reflete, principalmente, nos estudos empíricos que versam sobre tal temática. Pois, conforme atesta Arretche (2005),

Os estudos empíricos sobre centralização-descentralização nas federações são, regra geral, pouco conclusivos e convincentes devido, em grande parte, à dificuldade em estabelecer critérios precisos de classificação (Arretche, 2005, p. 70).

Diante disso, há de se depreender que a questão da centralização e da descentralização fiscal carece de uma sistematização do conhecimento produzido a seu respeito, a qual permita a melhor visualização dos entendimentos então defendidos, considerando claramente os critérios e fundamentos sob os quais eles foram construídos.

tentativa de compreensão da trajetória percorrida pelo Brasil, sob a ótica da centralização e da descentralização fiscal, diante da dita confusão de critérios e da não especificação das dimensões de análise, dá origem à comum explicação dessa dinâmica por meio da alegação de alternância sucessiva de processos de “sístoles” e “diástoles”, com ciclos interrompidos de centralização e descentralização fiscal.

As “sístoles” e “diástoles”<sup>5</sup> se originam em razão da coexistência forças, de um lado, tendentes a uma inclinação para a unidade de governo, em promoção da integração nacional e, de outro, à uma inclinação regionalista, que busca fortalecimento e autonomia das esferas subnacionais (Giambiagi & Alem, 2008).

Ocorre que o reducionismo inerente a tal explicação culmina, inevi-

---

<sup>5</sup> Metáfora utilizada por Golbery do Couto e Silva para descrever a federação brasileira quanto à centralização e descentralização de modo que “no sistema fiscal diz respeito basicamente às alíquotas aplicadas para a repartição obrigatória dos impostos arrecadados pelo governo federal” (Arretche, 2005, p. 79).

tavelmente, na consideração de interrupção dos processos de centralização e descentralização, de acordo com a superposição dos regimes políticos, “ignorando as dimensões específicas de ruptura e continuidade” destes processos (Arretche, 2005, p. 72).

É dessa forma que nascem os mencionados equívocos de que: estruturas fiscais centralizadas seriam próprias de regimes autoritários e, descentralizadas, de regimes democráticos. A adoção de tais entendimentos viria, portanto, a ignorar a identificação de “quais questões específicas foram objeto de disputa federativa” (Arretche, 2005, p. 72).

O esforço empreendido por Marta Arretche (2005) se coaduna com a nossa percepção sobre a insuficiência dos estudos federativo-fiscais. Desse modo, importa mencionar a contribuição desta autora na tentativa de denunciar a confusão metodológica em que estes estudos estão envolvidos, apresentando alternativas analíticas para a elaboração de novas pesquisas.

A autora identificou que os estudos sobre o federalismo fiscal encontram-se, geralmente, distribuídos em seis dimensões analíticas, muito embora eles nem sempre se mostrem conscientes de que estão apenas tratando de “questões específicas” dentro de “dimensões analíticas específicas”. As dimensões são: a) definição das áreas de tributação exclusiva; b) autonomia dos níveis de governo para legislar sobre seus próprios tributos; c) autoridade tributária sobre o campo residual; d) sistema de transferências fiscais; e) vinculação de gasto das receitas; e f) autonomia para a obtenção de empréstimos.

Com frequência, as análises sobre a evolução de nosso sistema tributário concentram-se em apenas uma dessas dimensões; quando as tratam em conjunto, desconsideram suas especificidades. Esse tratamento tem duas consequências analíticas. A primeira é a conclusão já mencionada de que a evolução do sistema seria caracterizada por ciclos sucessivos de centralização e descentralização, ignorando as dimensões específicas de ruptura e/ou continuidade. Assim fazendo, torna-se difícil identificar quais questões específicas foram objeto de disputa federativa. A segunda consequência deriva dessa primeira: como explicar os fatores que explicam os pactos federativos nas áreas tributária e fiscal se o próprio objeto da disputa não está claramente identificado? (Arretche, 2005, p. 72).

Diante do exposto, pode-se perceber que a abordagem do federalismo fiscal carece de uma reapropriação tanto dos seus fundamentos teóricos no cerne das finanças públicas como dos seus próprios instrumentos analíticos, sob pena de não se conseguir avançar efetivamente compreensão da dinâmica federativa, a partir de uma visão sistêmica da administração das relações sociais.

A compreensão da dinâmica federativa sob a ótica administrativa, pressupõe a identificação e análise dos reais fatores que interferem na coordenação de esforços entre os entes federativos e demais atores sociais no processo de consecução das reformas tributárias. Dessa forma, a consideração dos fatores inerentes à gestão destas relações e suas respectivas forças de coordenação é o que pode trazer um olhar verdadeiramente compreensivo do federalismo fiscal, através da abordagem dessas interações, à luz da própria concepção de Estado que as legitimam.

Entendemos que os esforços empreendidos na discussão sobre as impropriedades analíticas inerentes aos estudos federativo-fiscais são de grande importância para a visualização desse objeto; porém, de outro ponto, acreditamos, também, que a efetiva reapropriação da dinâmica federativa depende, *antes de mais nada*, da adoção de uma nova concepção de Estado, capaz de compreendê-lo como produto e produtor de um processo sócio-histórico continuado.

O entendimento da dinâmica federativa, a partir de uma nova concepção de Estado — não necessariamente arraigada às premissas liberais decorrentes de um utilitarismo smithiano —, aparece para nós como um caminho para a compreensão das estruturas federativas, uma vez que a concepção liberal de Estado (embasadora das principais abordagens teóricas do federalismo) não tem sido capaz de explicar satisfatoriamente tais interações.

### **Federalismo e federalismo fiscal: abordagens teóricas fundamentais**

Para a compreensão dos fundamentos que norteiam a noção de federalismo e federalismo fiscal, importa trazer aqui alguns entendimentos, a partir dos quais poderemos identificar sobre que premissas estão assentadas as principais abordagens teóricas sobre o tema.

Partindo do entendimento do federalismo como um “processo”, cumpre trazer, preliminarmente, a conceituação esboçada por Rodden (2005, p. 17), qual seja:

O federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo — estruturado por um conjunto de instituições — por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída. O federalismo remete-se à palavra *foedus*, no latim, que significa “contrato”. A palavra veio a ser usada para descrever acordos cooperativos entre Estados, geralmente para finalidades de defesa. Acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua. Se o governo central pode obter tudo o que deseja dos governos locais por meio de simples atos administrativos, faz pouco sentido encarar ambos como engajados em uma relação contratual ou federal. O federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais.

É este consentimento esperado das unidades subnacionais que, no entendimento de Bovo (2000, p. 35), traz uma “certa ambiguidade”, haja vista que, por um lado, “pode ser compreendido como a união dos Estados sob a égide do poder central e, por outro, como a distribuição de poder entre governos subnacionais”.

No âmbito fiscal, cumpre mencionar que, de modo geral, a compreensão dos sistemas federativos parte de uma suposição básica a respeito de uma contradição intrínseca, constitutiva, entre a apropriação dos recursos, “determinada pela capacidade econômica das jurisdições, e a exigência de igualdade entre os cidadãos no que se refere ao acesso a bens e serviços públicos” (Prado, 2003, p. 273). Essa contradição exige o desenvolvimento de sistemas de partilha de recursos fiscais e de padrões normativos incidentes sobre os setores públicos jurisdicionais.

Para definir federalismo fiscal, Lopes Filho parte, primeiro, do conceito de federação como sendo uma forma organizatória em que coexistem várias ordens políticas e jurídicas autônomas e interdependentes entre si, dentro da estrutura do próprio Estado. Continuadamente, *afirma que o federalismo fiscal trata-se desta mesma forma organizatória, porém, projetada num plano financeiro*, pois “proporciona os meios financeiros, para que a autonomia do ente federado possa se consubstanciar nas aplicações de recursos, cumprindo o elenco de atribuições cometidas pela Constituição” (Lopes Filho, 2003, p. 138).

Após percorrer as conceituações tecidas por Mello Jr. (1999), Affonso (1995), Melo (1996) e Aguirre & Moraes (1997), Andrade Filho chega à conclusiva delimitação de que:

Pode-se entender, então, o federalismo fiscal como um processo de divisão e de transferências intergovernamentais e interregionais de receitas tributárias e de competências administrativas, que objetivam uma *maior eficiência* do setor público e também a diminuição das desigualdades regionais, ao proporcionar, através da descentralização fiscal e administrativa, uma *maior efetividade* do Estado na prestação de serviços à população” (Andrade Filho, 2002, pp. 50-1 — grifos nossos).

Considerando tal objetivo, o mesmo autor identifica duas bases de sustentação do federalismo fiscal, quais sejam: a possibilidade de aumento do nível de governança do Estado, haja vista a descentralização melhorar a capacidade alocativa de bens públicos, e a busca por melhor redistribuição da renda fiscal entre as regiões heterogêneas economicamente (Andrade Filho, 2002).

As principais abordagens teóricas que comumente discutem a questão federativa partem, em regra, da noção de que a gestão das relações sociais se dá por meio de uma racionalidade econômica, pautada em imperativos de eficiência e eficácia, onde indivíduos competem pela finalidade última de maximizar seus ganhos individuais.

Para fins de apresentação didática das principais abordagens teóricas que fundamentam o estudo das questões federativas, trazemos o quadro-síntese abaixo, contendo as premissas básicas das teorias, “tradicional das finanças públicas”; da “escolha pública”; e da “escola institucionalista”.

Quadro 1. Principais abordagens teóricas do federalismo

Abordagem	Fundamentos
Teoria “tradicional das finanças públicas”	O federalismo fiscal <i>toma como parâmetro o princípio da eficiência</i> , pois, “ <i>otimiza o atendimento das demandas por serviços públicos, relacionando-as diretamente a arrecadação dos recursos tributários junto à população consumidora</i> ” (Bovo, 2000, p. 40 — grifo nosso). “A <i>eficiência comparada</i> (entre um sistema descentralizado de múltiplas unidades fiscais e um sistema centralizado em única unidade fiscal) constitui outra questão básica discutida pela <i>teoria tradicional das finanças públicas</i> . O argumento principal favorável ao siste-

ma centralizado diz respeito à existência de ganhos de escala na produção e na oferta de bens públicos pelo governo federal.

“No entanto, de modo geral, os autores desta escola alinham inúmeros argumentos em favor da descentralização, entre os quais: a) a diversidade de preferências entre as localidades, que implicaria diferenças no tipo de serviço público a ser ofertado; b) os diferentes níveis de renda existentes principais na sociedade que determina demandas diferenciadas por serviços públicos” (Bovo, 2000, pp. 43-4 — grifo nosso).

Dentre os limites da teoria tradicional das finanças públicas, pode-se elencar o seu caráter normativo, com a prescrição de condições inicialmente definidas para uma conduta eficiente de economia pública, o que, na prática, pouco se observa, em razão das heterogeneidades estruturais dos países e governos. Outro equívoco dessa teoria é a estipulação das competências entre os governos com base na noção de custo/benefício, não considerando a capacidade dos entes nacionais de absorverem encargos (Bovo, 2000).

---

Teoria da  
“escolha  
pública”

Assim como a teoria “tradicional das finanças públicas”, a teoria da “escolha pública” se mostra contrária à intervenção do Estado na economia, emergindo, portanto, como uma reação ao pensamento econômico keynesiano. Prevê, dessa forma, que cada cidadão tem condições equivalentes de influenciar o processo de decisão política e, portanto, “a escolha dos bens públicos é feita no «mercado político», no qual os indivíduos expressam suas preferências, através do voto, a partir de um comportamento racional maximizador” (Bovo, 2000, p. 46).

Tal prerrogativa, contudo, não se verifica na realidade, posto que as distorções nas formas de representação política impedem que, no processo de escolha pública, todos os indivíduos tenham condições equivalentes de alcançar os mesmos direitos e oportunidades, ou seja, a capacidade de cada indivíduo de influenciar o processo de decisão política não pode ser considerada como se se apresentasse de forma bem distribuída na sociedade.

---

A escola  
“institucionalista”

Representada por Williamson (1985) e Langlois (1986), a escola institucionalista parte de uma associação do comportamento econômico com a existência das instituições. Pode-se dizer que esta escola não rompe com os postulados embaixadores da teoria “tradicional das finanças públicas”, pois, considera que o comportamento dos indivíduos se encontra também pautado na racionalidade econômica.

Partindo do pressuposto de que as ações individuais são pautadas por uma racionalidade limitada associada ao oportunismo, esta escola aborda o federalismo sob o entendimento de que as instituições podem ser compreendidas de forma bidimensional, pois, “por um lado, as instituições limitam e conformam os comportamentos individuais; por outro, elas são fruto dos comportamentos individuais cristalizados em ações coletivas” (Aguirre & Moraes, 1997, p. 128).

---

Fonte: Com base em Bovo (2000) e Aguirre & Moraes (1997).

Conforme se pode perceber das três abordagens apresentadas, os estudos sobre as questões federativas baseiam-se, primordialmente, numa estrutura teórica fundamentada na escolha individual, ou seja, não consideram os pactos federativos a partir de uma perspectiva da negociação

política, nem tampouco como um processo sistêmico de gestão das relações sociais, onde padrões de administração destas relações tentam se fazer hegemônicos.

O estudo das questões federativas e, em especial, do federalismo fiscal requer a apreciação de fenômenos que lhe são determinantes, observando-se a sua interdependência com a difusão de diferentes padrões gestoriais e concepções de indivíduo a eles associadas.

É nosso entendimento que a incapacidade explicativa do federalismo por estas teorias decorre da a-historicidade inerente às suas concepções de indivíduo e, ainda, da desconsideração de que ele não pode ser compreendido a partir de um referencial de escolha individual, pelo simples fato de consistir numa escolha coletiva, na qual o interesse público se mostra conflitante dentro da arena política estatal.

Essa discussão nos leva, inevitavelmente, à reflexão sobre as teorias do Estado que dão suporte à difusão dessas abordagens sobre o federalismo. O que ocorre, na verdade, é que as abordagens teóricas do federalismo se fundamentam numa concepção liberal e utilitarista de Estado, considerando-o a tradução plena da vontade dos indivíduos, voltado para a promoção do bem comum.

Propomos, dessa forma, a análise do federalismo com base em outras teorias do Estado, capazes de compreender este objeto como um produto sócio-histórico, decorrente de escolhas coletivas traçadas a partir do conflito de interesses entre grupos e classes. Neste sentido, seria possível uma abordagem a partir das teorias do Estado na perspectiva de classe,<sup>6</sup> ou ainda, com base nas teorias corporativas do Estado capitalista.

---

<sup>6</sup> Carnoy (2004, p. 317) categoriza as teorias do Estado na perspectiva de classe a partir de três principais enfoques: "(1) a teoria da «lógica do capital» que defende que as contradições do desenvolvimento capitalista, seguindo tendências históricas universais (derivadas de *O capital* de Marx), moldam o Estado capitalista e suas contradições; (2) a teoria do Estado independente, a qual introduz as noções de Weber sobre o Estado enquanto sujeito do poder e situa o Estado de classe em contraposição tanto aos capitalistas dominantes quanto à força de trabalho subordinada (sociedade civil) — um Estado que reproduz as relações capitalistas de produção independentemente de quaisquer interesses conscientes de classe; e (3) a teoria da «luta de classes», que vê o Estado capitalista com um produto da característica fundamental da sociedade capitalista (a luta de classes) e, por esta razão, como um Estado de classe, mas que, necessariamente, incorpora as demandas da classe trabalhadora. A reprodução das relações de classe é, assim, condicionada pela contestação de poder internalizada na organização do Estado".

### **As teorias do Estado e a gestão das relações sociais: reflexões para o federalismo**

Dentro de perspectiva propriamente contratualista da concepção de Estado, pode-se dizer que ele consiste na associação humana para a superação de um hipotético estado de natureza por meio de um contrato social firmado pelos homens na origem das civilizações, o que, naturalmente, confere legitimidade ao poder estatal. Este contrato social se traduz numa metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental (Santos, 2006).

A concepção liberal-contratualista de Estado vê a relação deste com a sociedade civil, a partir de um consenso previamente pactuado, desconsiderando que os conflitos sociais poderiam estar abarcados pela estrutura do próprio Estado. Ocorre que, conforme assevera Carnoy (2004, p. 314), o mesmo público que é favorável ao Estado mínimo e ao livre mercado também é “contrário às grandes corporações e a favor de muitos programas sociais do Estado do bem-estar”. Em citação de Kristol (1977), o mesmo autor complementa que “a teoria smithiana vê o próprio consenso popular como corrupto, suficientemente irracional para sacrificar sua própria liberdade por aquisições materiais de curto prazo” (p. 314).

Outra visão que parte também de uma concepção utilitarista de Estado é o pluralismo, o qual, assim como a “teoria da escolha pública”,<sup>7</sup> consiste numa interpretação do pensamento político. Sob essa perspectiva, as ações políticas estatais são consideradas como um reflexo da maioria dos que efetivamente se empenham em participar democraticamente da vida política estatal (Carnoy, 2004).

Um dos pressupostos básicos do pluralismo é que os grupos atuantes sobre as interações políticas são compostos por indivíduos autônomos, de modo que, nesta concepção, “seria preciso entender os condicionantes da ação política individual para uma melhor compreensão das interações políticas” (Pio & Porto, 1998, p. 300). Assim, a ação coletiva passa a ser vista como mera decorrência da ânsia pela maximização dos interesses individuais de cada um, estes entendidos como o “móvel da ação coletiva”, a partir de uma complementação entre associações e interesses (Rodrigues, 1999, p. 4).

---

<sup>7</sup> Vide “Quadro 1. Principais abordagens teóricas do federalismo.

Conforme se pode perceber, as ideias pluralistas partem da premissa de que as transformações institucionais — incluída a dinâmica federativa — decorrem de escolhas individuais, as quais seriam a base das ações coletivas. De outro ponto, esta corrente se defende ao afirmar que não haveria uma desigualdade entre os indivíduos quanto à sua capacidade de influenciar na formação da política, pois o mesmo indivíduo poderia pertencer a diversos grupos sociais, compensando perdas sofridas por um grupo com ganhos logrados por outros. Sustentam seus defensores que

[. . .] uma das características básicas dos sistemas políticos pluralistas é a intensidade moderada das interações políticas que nele se processam, devido à inexistência de desigualdades cumulativas, ou seja, de ganhadores e perdedores universais. Não se acumulariam desigualdades porque os indivíduos seriam membros de mais de um grupo de interesse ao mesmo tempo, o que implica em que a perda em uma determinada questão “A” pode ser compensada, não apenas numa vitória na questão “B”, mas também pela reversão na derrota da questão “A” (Pio & Porto, 1998, p. 301).

Conforme já prelecionado acima, a concepção de uma administração das relações sociais, a partir de escolhas individuais como sendo as determinantes da ação coletiva, não se mostra um fundamento capaz de trazer a efetiva compreensão da dinâmica federativa. O federalismo pressupõe um processo sócio-histórico integrado, onde os conflitos sociais se manifestam dentro da estrutura do próprio Estado e não como elementos externos ao tentarem influenciá-lo.

Assim, as abordagens teóricas do federalismo feitas com base em concepções liberais de Estado já demonstraram a sua incapacidade teórica para elucidar a dinâmica federativa, visto compreenderem o Estado como externo à sociedade civil, responsável pela promoção do bem comum, e não como produto e produtor de um processo sócio-histórico no qual as coordenações e conflitos sociais fazem parte das configurações assumidas pela máquina pública.

O que se percebe, dessa forma, é uma incompatibilidade entre o referencial teórico adotado pelas principais correntes estudiosas das finanças públicas e a própria essência da dinâmica federativo-fiscal, consubstanciada numa tensão entre estruturas de poder imbricadas na sociedade civil,

as quais se manifestam no processo (legislativo ou não) de elaboração e consecução de reforma fiscal.

Tanto se pode perceber a difusão de padrões de administração das relações sociais por meio das estruturas federativas que, conforme exemplifica Abrucio (2006), a descentralização federativa, dentro de uma perspectiva economicista, fazia parte do discurso de Margaret Thatcher e do receituário neoliberal dos anos 1980, os quais defendiam ações como:

o repasse de funções a governos locais sem garantir autonomia e financiamento, a desconcentração de atribuições da administração central para agências e, nestas, da cúpula para os gerentes, e ainda a privatização de empresas públicas, só que propositadamente negligenciavam o cerne de qualquer processo descentralizador: a democratização do Estado (Abrucio, 2006, p. 79).

A descentralização federativa é defendida, nesse sentido, como se tivesse qualidades intrínsecas, tais como o aumento da *eficiência* e *efetividade*. Porém, o mesmo autor não deixa de mencionar que a plena coordenação federativa depende de outros elementos, além dos preceituados nesta receita, quais sejam: a constituição de um sólido pacto nacional; o combate às desigualdades regionais; a montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional; a democratização dos governos locais; e a criação de um ambiente intergovernamental positivo.

Assim, pode-se depreender que o apego aos postulados da *eficiência* e *efetividade* — advindos de um padrão de gestão das relações sociais que pressupõe uma competitividade entre indivíduos orientados por uma racionalidade econômica utilitária e um Estado mínimo externo à sociedade civil —, por si só, não ilustram os elementos essenciais da coordenação federativa, pois esta pressupõe a existência de conflito dentro das próprias estruturas estatais.

Sem adentrar as especificidades das *teorias do Estado sob a perspectiva de classe* — posto ser este um esforço vislumbrado para pesquisas futuras —, importa mencionar, aqui, a concepção gramsciana, a qual

amplia o conceito de Estado para além da esfera da *coerção* da sociedade política — burocracia administrativa, exército, polícia, tribunais —, incorporando também a esfera da direção da sociedade civil

— a hegemonia cultural e política. Em contraposição a algumas formulações do marxismo clássico e do marxismo-leninismo, Gramsci ressalta não só a autonomia política e do Estado com relação à base material, mas também sua capacidade de superar o elemento econômico. Ao combater posições “economicistas”, o autor italiano apresenta a pretensão de apresentar qualquer flutuação da política como uma expressão imediata da base econômica deve ser combatida teoricamente como um “infantilismo primitivo” (Pio & Porto, 1998, p. 308).

A noção de Estado como instituição imbricada com a sociedade civil — também no âmbito da sua formação — emerge, dessa forma, como um questionamento da vinculação das interpretações do comportamento político, a partir de elementos unicamente econômicos, sobretudo no que se refere a escolhas individuais.

Estremece com isso a tão propalada “neutralidade” do Estado promotor do bem comum, dissociado da sociedade civil, o qual se propõe ao suposto desafio de elaborar um modelo de política tributária que abarque as questões federativo-fiscais com o mínimo possível de distorções conjunturais.

Essa outra noção de Estado — que pode ser ou não a gramsciana — põe em “xeque”, portanto, a imparcialidade dos primados da *eficiência* e *efetividade* da gestão pública, pautada numa ideia de descentralização pura e simplesmente por uma questão de alocação de recursos. A apreciação do federalismo fiscal, a partir de uma noção de Estado diversa da liberal/contratualista, pode significar a compreensão deste objeto para além dos limites estabelecidos pelo padrão de administração das relações sociais, atualmente hegemônico.

A percepção da dinâmica federativa, a partir de fundamentos teóricos que privilegiam a obtenção da *eficiência* e *efetividade*, por meio de um processo de competitividade entre os atores, naturalmente, fragiliza os instrumentos de cooperação e coordenação entre as esferas de poder. Silveira (2009, p. 27), por exemplo, ao discorrer sobre os fundamentos teóricos da teoria da “escolha pública”, assevera que seus autores “têm ressaltado que somente um ambiente competitivo permite a formação de um contrato social eficiente”.

Estes princípios norteadores das correntes preponderantes nas finanças públicas já mostraram, portanto, a sua inadequação à compreensão das

questões federativo-fiscais, pois seus postulados estão em flagrante contradição com a essência da dinâmica federativa, pois esta deve pressupor que os conflitos da sociedade civil e as administração da suas relações se manifestam dentro da estrutura do próprio Estado. Assim, não estamos diante de uma concepção de Estado apropriada para a análise dessa dinâmica.

Sobre tal inadequação, importa trazer o entendimento de Bovo (2000, p. 49):

Partindo-se do princípio de que todo modelo é uma construção provisória, pode-se afirmar que hoje, como no passado, não existe uma teoria integrada da economia e da política das finanças públicas que seja capaz de servir de suporte analítico das finanças do Estado. E isso se deve fundamentalmente à impossibilidade de identificar o Estado e suas políticas com racionalidade absoluta e, mais ainda, com o interesse público em abstrato.

Se o federalismo fiscal diz respeito à questão da escolha coletiva e, portanto, do interesse público, é preciso saber se as políticas públicas atendem àquele interesse ou, ao contrário, privilegiam grupos particulares de interesses. Nas democracias contemporâneas, cada grupo ou classe social pretende representar corporativamente o interesse público, havendo assim uma heterogeneidade de “interesses públicos” conflitantes.

Resta demonstrado, portanto, que a verdadeira compreensão da dinâmica federativa não carece da ampliação de uma perspectiva utilitarista da ação individual, nem tampouco da construção de estudos com base nos mesmos fundamentos epistemológicos que até então vêm sendo feitos. Essa compreensão depende, sim, da apropriação de uma concepção de Estado condizente com as estruturas de coordenação federativa, percebidas a partir de ações coletivas, conflituosas e intrínsecas ao próprio Estado.

### **Considerações finais**

Tendo em vista os questionamentos aqui trazidos, fica evidenciado o propósito do presente ensaio, o qual não passa de uma provocação à consecução de novos estudos que visem abordar o federalismo fiscal sob outra ótica, já que as abordagens teóricas, até então predominantes, não têm dado conta de elucidar essa dinâmica de forma satisfatória.

Não nos enganamos quanto à difícil tarefa de construir uma interpretação da dinâmica federativa, a partir de uma nova concepção de Estado, diversa da atualmente hegemônica, uma vez que o padrão de administração das relações sociais a ela inerentes encontra-se ainda arraigado em nossas estruturas de reflexão e análise. Porém, não é por essa razão que nos furtaremos à constatação de que os usuais fundamentos teóricos e matrizes analíticas incidentes sobre a dinâmica federativo-fiscal não correspondem aos anseios daqueles realmente preocupados em identificar suas forças determinantes.

Que esta constatação leve à busca pela compreensão do federalismo fiscal como uma dinâmica produzida e produtora de um processo sócio-histórico, no qual as relações sociais de produção e distribuição se apresentam como fatores de interdependência na construção da estrutura federativa e estatal.

### Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ABRUCIO, F. L. & FRANZESE, C.. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo & Lígia Beira (orgs.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, vol. 1 São Paulo: Fundap, pp. 13-31, 2007.
- AFONSO, J. R. R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFONSO, R. de B. Á. & SILVA, P. L. B. (orgs.). *A federação em perspectiva, ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995, pp. 315-28.
- AGUIRRE, B. M. B. & MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: um "estado de artes" da teoria. *Revista de Economia Política* (São Paulo), vol. 17, n.º 1, pp. 121-35, 1997.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.º 24, pp. 69-85, jun. 2005.
- . Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n.º 80, pp. 25-48, set. 2002.
- . Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, vol. 23, n.º 80, pp. 25-48, set. 2002.
- ANDRADE FILHO, L. M. de. *Notas sobre finanças e federalismo no Brasil*. Salvador: Faculdade Ruy Barbosa, 2002.
- BOVO, J. M. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/Unesp, 2000.

- CARNOY, M. *Estado e teoria política* [tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC Campinas]. 10.<sup>a</sup>ed. Campinas: Papirus, 2004.
- CRISTALDO, Rômulo Carvalho & PEREIRA, Clara Marinho. A Administração Política e o modo de produção: processos gestoriais, da organização produtiva do trabalho à economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. I, out. 2008.
- GIAMBIAGI, F. & ALEM, A. *Finanças públicas*. 2.<sup>a</sup>ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2000.
- KLIKSBERG, Bernardo. A modernização do Estado para o desenvolvimento social — algumas questões-chave. *Revista de Administração pública*, vol. 30, pp. 78-90, 1996.
- KRISTOL, I. *Two Cheers for Capitalism*. Nova York: Basic Books, 1978.
- LANGOLIS, R. N. The New Institutional Economics: An Introductory Essay. In: LANGOLIS, R. N. *Economics as a Process, Essays in the New Institutional Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- LOPES FILHO, O. de A. A competência tributária e a questão da federação. In: MORHY, L.; FORMIGA, M.; MARQUES, R.; COSTA, T. & CERVO, A. L. (orgs.). *Reforma tributária em questão*. Brasília: EdUNB, pp. 137-52, 2003.
- MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 10, n.º 3, pp. 11-20, jul.-set. 1996.
- MELLO JÚNIOR, L. R. Federalismo fiscal e estabilidade macroeconômica no Brasil: fundamentos e perspectivas. In: Conferência Internacional de Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica, 1997, Brasília. *Anais*. . . Brasília: Esaf, pp. 25-67, 1999.
- PIO, C. & PORTO M. Teoria política contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas. In: RUA, Maria das Graças & CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, pp. 291-314, 1998.
- PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F. & OLIVEIRA, F. A. de (orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, pp. 41-126, 2003.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 24, pp. 9-27, jun. 2005.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. *Introdução aos modelos de intermediação de interesses. Pluralismo e corporativismo em perspectiva*. Campinas: Unicamp, 1999.
- SANTOS, B. de S. *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. Buenos Aires: Clacso, 2006.

- SANTOS, Reginaldo Souza. *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Madacaru-EAUFBA, 2004.
- SILVEIRA, P. A. C. V. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- VEDANA, C. *Federalismo: autonomia tributária formal dos municípios*. Florianópolis: Habitus, 2002.
- WILLIANSO, O. *The economic institutions of capitalism*. Nova York: Free Press, 1985.

## Resumo

Este ensaio consiste numa provocação à consecução de novos estudos sobre o federalismo fiscal, a partir de um referencial teórico diverso do convencional. O federalismo fiscal é concebido, aqui, com uma dinâmica produzida e produtora de um contexto sócio-histórico, o qual merece ser estudado a partir de uma perspectiva que abarque o processo de coordenação a ele inerente como parte de um modelo de gestão das relações sociais, identificando a imbricação da difusão deste modelo com a própria noção hegemônica de Estado que o legitima. Aponta-se, aqui,<sup>5</sup> a insuficiência explicativa de boa parte dos estudos sobre o federalismo fiscal, sendo proposta como alternativa uma reflexão sobre as teorias do Estado — diversas da perspectiva utilitarista — como ponto de partida para a efetiva compreensão da dinâmica federativa, no curso das transformações sociais.

Palavras-chave: Administração Política; federalismo fiscal; teoria do Estado.

## Abstract

This essay is a challenge to the achievement of new studies on fiscal federalism from a theoretical framework different of the conventional. Fiscal federalism is designed here with a dynamic producer and produced a socio-historical reasons, which deserves to be studied from a perspective that encompasses the process of coordination inherent to it as part of a management model of social relations, identifying the overlapping of the diffusion of this model with the notion of hegemonic state that legitimizes it. It is pointed out here explaining the failure of many of the studies on fiscal federalism being proposed as a reflection on alternative theories of the state — many of the utilitarian perspective — as a starting point for effective understanding of the dynamics in the course of federal social transformations.

Keywords: Administration policy; fiscal federalism; theory of the State.

# A CONTRIBUIÇÃO DO MODELO DE UPPSALA PARA A HEGEMONIZAÇÃO DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

EDNALDO SOARES<sup>1</sup>

**A** PRIVATIZAÇÃO DOS MEIOS DE PRODUÇÃO (exceto trabalho) tem sido apontada como uma das características principais do capitalismo. Nele, supervaloriza-se a posse privada do capital, mesmo sendo este, juntamente com o trabalho, bens e serviços em geral, apenas algo negociado em mercado. Mas, é no mercado que o capital realiza lucro. E este, sim, é o alvo da atividade objetiva do modo de produção capitalista, ou seja, a “práxis” capitalista de fato.

O lucro parece a razão de ser do sistema capitalista, o estímulo para que, ao longo de seu curso histórico, esse modo de produção venha se reinventando, ressurgindo das crises que lhe têm ameaçado a perpetuação. Constatação que levou Peter Drucker (2002, pp. 26 e 29) a fazer a seguinte afirmação acerca da persistência capitalista:

O capitalismo, de uma forma ou de outra, tem ocorrido várias vezes em todas as épocas, no Leste e, também, no Oeste. E houve inúmeros períodos anteriores de rápidas invenções e inovações técnicas — igualmente no Leste e no Oeste —, muitas delas gerando técnicas tão radicais quanto qualquer uma ocorrida no final do século XVIII ou no início do século XIX. O que não tem precedentes e é singular no processo decorrido, nos últimos duzentos anos, é sua velocidade, bem como o escopo. Em vez de ser um elemento na sociedade, como foi todo capitalismo anterior, o Capitalismo — com C

---

<sup>1</sup> Mestre (USCS) e doutorando (UFBA) em Administração.

maiusculo — tornou-se a sociedade. Em vez de estar confinado, como fora antes, a uma estreita localidade, o Capitalismo — novamente com C maiúsculo — tomou toda a Europa Ocidental e o Norte Europeu em apenas cem anos, de 1750 a 1850. Então, em mais cinquenta anos, ele dominou todo o mundo habitado. [...] quando Marx faleceu, em 1883, o empreendimento capitalista privado havia se “alastado” por toda parte, exceto em recantos remotos do mundo como o Tibete ou o Deserto da Arábia Saudita.

Para conseguir seu intento, isto é, obtenção de lucros sempre maiores, estipulados em planejamentos e metas a serem atingidas, os capitalistas utilizam, de forma sistemática, modo gestorial que inclui estratégias envolvendo preços e salários, e cuja utilização prática leva-os à exploração do trabalho (mão de obra) e à busca de mercados em que a exploração seja mais viável e o lucro, conseqüentemente, seja sempre crescente. Sem dúvida alguma, o sistema capitalista é inovador. E nisto muito o ajudam as pesquisas por inovações e avanços tecnológicos.

Notadamente, a universidade tem contribuído com muitas pesquisas para alimentar o espírito inovador imanente ao modo de produção capitalista. Um bom exemplo desse apoio acadêmico é o Modelo de Uppsala — criado a partir de pesquisa realizada na universidade sueca de mesmo nome, relacionada com a internacionalização de micro e pequenas empresas locais, em especial as do ramo manufatureiro.

O modelo prevê a inserção internacional da empresa de forma gradual (em primeiro lugar, em mercados psicologicamente mais próximos; em seguida, em mercados psicologicamente mais distantes) e visa, antes de qualquer outra coisa, a procurar, nesses mercados internacionais, a possibilidade de aumentar o lucro da organização voltada à exportação de bens e/ou serviços.

Sendo assim, o que se pretende neste artigo é ressaltar: a contribuição do Modelo de Uppsala para a internacionalização de micro e pequenas empresas (MPEs); e o uso do referido modelo pela Administração Política em vista de sua utilidade para ajudar a manter a hegemonia do modo de produção capitalista. Trata-se, portanto, de uma pesquisa exploratória, de cunho qualitativo-bibliográfico. Alguns exemplos citados têm caráter elucidativo sobre a utilização do modelo pela administração política de mercados emergentes como o Brasil.

## II

Segundo Rezende (2001), por mais de quatro décadas, a internacionalização da empresa tem sido alvo de debate acadêmico. Entre outros tópicos, o debate tem incluído “aspectos como a cadeia de estabelecimento do modelo de Uppsala” (Rezende, 2001, p. 1). Vale ressaltar que a atualização ou obsolescência do modelo não é aqui o foco de nossa preocupação. Porém, sobre os aspectos trazidos pelo debate acadêmico, considera-se relevante a questão relativa à entrada gradual da empresa em mercados internacionais; fato que contradiz a opinião de outros estudiosos, a exemplo de Benito & Welch e Zander (apud: Rezende, 2001) que, diferentemente dos defensores do gradualismo, como Johanson & Vahlne (1977), veem a entrada e evolução da empresa nesses mercados como sendo uma ocorrência que se concretiza de maneira descontínua.

Outros questionamentos acerca do modelo dizem respeito à sua limitação ao contexto sueco. E isso, segundo Rezende (2004), explica mal a inserção internacional de razoável quantidade de empresas de outros países. Isto até porque, à época da formulação do Modelo de Uppsala, a turbulência no ambiente competitivo internacional era menor que no atual.

Todavia, apesar de tais questionamentos acerca do Modelo de Uppsala, o fato é que as ideias e conclusões de Johanson & Vahlne (1977) são merecedoras de destaque como, por exemplo, quando dizem que a decisão da empresa de se internacionalizar pode “abranger tanto o começo da atividade exportadora, quanto o estabelecimento de canais para tal fim” (apud: Soares et al., 2007, p. 6). Identicamente, quando se referem a dois pontos considerados relevantes no processo gradual de inserção internacional da empresa, e que Fleury & Fleury (apud: Soares et al., 2008, p. 4) resumem do seguinte modo:

O primeiro está relacionado com as noções de evolução e aprendizagem inerentes ao processo gradativo de internacionalização, iniciada com a exportação, em que se obtêm informações sobre um novo “próximo” mercado, até chegar-se a mercados “psiquicamente” mais distantes. O segundo ponto [...] refere-se à importância de fatores culturais considerados durante o processo de internacionalização e ao conhecimento como recurso que influencia no comprometimento da empresa com determinado mercado e influencia sua tomada de decisão.

De maneira mais esclarecedora, para Johanson & Vahlne (1977), o processo de internacionalização da empresa se vale de um conjunto de decisões incrementais que contemplam fatores relativos à distância psíquica, tais como: aspectos culturais, religiosos e linguísticos; relações diplomáticas; acordos e tratados bilaterais e/ou multilaterais, etc.

Ora, uma vez entendida a relevância dos aspectos incrementais para o processo de internacionalização da empresa, Jorma Larimo (2003) afirma que os aspectos-chave dos modelos nórdicos de internacionalização (Modelo de Uppsala e Modelo POM) preveem que a internacionalização da empresa usualmente se dá consoante a seguinte sequência: em primeiro lugar, as empresas adquirem experiência no mercado doméstico antes de partirem em busca de mercados externos; as empresas iniciam operações internacionais com países mais próximos do ponto de vista cultural e geográfico para, em passos subsequentes, destinarem suas operações externas para países cultural e geograficamente mais distantes; as empresas passam a fazer, primeiramente, uso da exportação tradicional para, em seguida, se movimentarem de forma gradual por meio do uso de outros modos operacionais mais intensos e exigentes, como o estabelecimento de subsidiárias de vendas, etc.

Para esses autores, o Modelo de Uppsala sugere, de igual modo, que é possível começar as vendas externas a partir de exportações esporádicas e então evoluir para exportações regulares. Na verdade, de acordo com Soares et al. (2008), Johanson & Vahlne construíram um modelo de investimentos incrementais, que influencia a decisão de empresas voltadas à própria internacionalização e cujo curso pode partir do agenciamento internacional para a atividade exportadora e prosseguir com o estabelecimento de subsidiárias visando: a ampliar canais de exportação; à produção menos refinada; e à montagem simplificada, além de outros passos envolvendo integração plena com base no crescimento do mercado e capacidade para aprender com e nos novos mercados.

### III

Johanson & Vahlne (1977) também chamaram a atenção para a importância e influência do conhecimento experiencial quando a empresa decide ingressar em mercados internacionais. Consideram-no o alicerce para se tomar tal decisão. E, numa visão mais recente, para esses mesmos autores (Johanson & Vahlne, 2003), o conhecimento experiencial é crítico

quando do ingresso da empresa em mercados externos, uma vez que, de um lado, as experiências são importantes na identificação de oportunidades negociais ao passo que, de outro lado, o conhecimento objetivo possibilita, apenas, a formulação de oportunidades negociais teóricas. Todavia, deve-se lembrar que as empresas não buscam negócios e/ou mercados teóricos.

Para esses pesquisadores, o conhecimento experiencial está relacionado com o conhecimento tácito e assemelha-se à emoção e à intuição. Adicionam, ainda, que esse raciocínio conduz ao entendimento de que as experiências estão associadas a clientes, a mercados e a contextos específicos, não podendo ser usados com facilidade em outros contextos, sendo elas responsáveis por interpretar e dar significado ao conhecimento objetivo em uma situação específica.

Eles chegaram a essa conclusão a partir das primeiras entrevistas com gerentes de *marketing* internacional em que se verificou a ênfase do papel do conhecimento experiencial na modelagem do comportamento do mercado. Então, passaram a distinguir dois tipos de conhecimento experiencial. O primeiro, segundo esses autores, diz respeito às condições existentes no mercado específico e denomina-se conhecimento de mercado (conhecimento sobre clientes, fornecedores, agências governamentais e as variadas relações entre os diferentes atores) e é obtido pela experiência em um mercado específico e não pode ser utilizado em outros mercados. O segundo é relativo à própria empresa e sua habilidade de criar e gerenciar operações internacionais. Para eles, este tipo de conhecimento não está relacionado com nenhum mercado específico, mas com recursos e habilidades da empresa, voltados para a construção de negócios internacionais, ou seja, esse é o conhecimento que orienta a organização no que ela deve empreender.

Adicionalmente, para esses dois autores (na formulação do modelo), o segundo tipo de conhecimento possibilitou explicar a razão por que a empresa não pode apressar sua inserção internacional com muita facilidade, mesmo empregando novos e experientes gerentes, ou mesmo incorporando empresas com *expertise* em operações internacionais. Isso porque se as experiências trazidas não forem compatíveis com os recursos e habilidades da própria empresa, elas podem levar a organização a se engajar em desastrosas e comprometedoras operações internacionais.

Por seu turno, Petersen et al. (2003) listam uma série de características do conhecimento experiencial demandado pelo Modelo de Uppsala. Em primeiro lugar, o conhecimento, que é importante para o processo de

internacionalização, tem especificidade de mercado, ou seja, o conhecimento é focado no mercado onde o negócio será feito, até porque cada mercado tem suas particularidades próprias, que os diferenciam uns dos outros. Fica evidente que, muito raro e limitadamente, poder-se-á usar em um mercado o conhecimento adquirido em um outro.

Para esses últimos autores, o conhecimento baseado na experiência resulta da atividade desenvolvida pelo indivíduo em negócios internacionais correntes, cujo processo se dá por meio do aprender fazendo. Logo, sendo a experiência pessoal, ela transforma o indivíduo num repositório de um conhecimento específico, o qual não é facilmente disseminado na organização.

#### IV

Administração Política é entendida como um modo sistêmico de gestão, característico de um período definido por um padrão de acumulação de capital, que sofre mudanças periódicas, conforme constata o modelo do Ciclo Sistêmico de Acumulação (CSA) de Giovanni Arrighi. Etais mudanças trazem consigo maiores complexidades, segundo Arrighi & Silver (2001, p. 264):

A dinâmica similar de ciclos sistêmicos de acumulação — cada um consistindo da emergência de um novo regime no curso da expansão financeira de um antigo regime — torna os ciclos comparáveis uns aos outros. Mas tão logo se compara as agências, estratégias e estruturas dos ciclos sucessivos, descobre-se não apenas que elas são diferentes, mas também que a sequência dessas diferenças descreve um padrão evolutivo na direção de regimes de crescentes tamanho, escopo e complexidade.<sup>2</sup>

Certamente, em seu curso ordinário, as diferenças têm caracterizado cada um dos CSAs do modelo elaborado por Arrighi e, ao conjunto das características que definem o modo sistêmico gestorial prevalecente em cada ciclo é o que se pode entender e chamar de administração política.

#### V

De acordo com informações contidas no *site* <[www.sweden.se](http://www.sweden.se)> (2009), o milagre econômico sueco ocorreu ao longo do século XX: de

---

2 Tradução livre do autor.

país pobre e agrário, a Suécia transformou-se em uma das nações mais prósperas do mundo, sediando indústrias do mais alto refinamento. A base para isso? Está na enorme riqueza florestal do país, no poder de suas usinas hidroelétricas, nas jazidas de minério de ferro e, conforme a mesma fonte de informação, numa cadeia de invenções (suecas), que inclui desde rolagens até telefonia, a exemplo de invenções na área de TI como o Skype, que possibilita ligações telefônicas gratuitas pela internet e a prestação de serviços *on-line* de música via Spotify.

Quando país agrário, a Suécia exportava basicamente matérias-primas, em especial, madeira. E teria permanecido assim, caso não houvesse iniciado o processo de industrialização, na segunda metade do século XIX, mais precisamente, por volta de 1870, com total apoio governamental. O processo continuou até 1914 e foi o responsável por definir o país como uma economia industrial, tal e qual se faz notar e ser reconhecido no presente cenário mundial. Com isso, a participação do setor agrícola sueco no PIB do país caiu de maneira drástica e, atualmente, representa apenas 2%.

A Suécia, que sempre teve vocação para o comércio exterior, com a industrialização, orientou sua economia ainda mais para o mercado internacional, tendo se tornado líder em um grande número de bens industrializados, de diversos segmentos. Deve-se isso a investimentos para melhorar a qualidade dos produtos e pesquisas para desenvolver novas atividades (Kaynak et al., 1987). Resulta disso que, há muito tempo, as exportações de produtos industrializados superam 65% do total anual das vendas externas do país.

Sede de grandes empresas transnacionais como Volvo, Ericsson, Skanska, Electrolux, Cellulosa Aktiebolaget, Nordea, Scania, SKF, etc., mesmo assim a Suécia sofreu redução em torno de um quinto no volume de suas exportações, entre 1975 e 1984. Já no período compreendido entre 1977 e 1982, o crescimento anual médio das exportações ficou em 3,52%; desempenho este que, segundo Kaynak et al. (1987), caminhou no sentido contrário e muito aquém do percentual anual médio de aumento no fluxo total do comércio mundial.

Foi em meio a esse cenário que, no ano de 1977, Johanson & Vahlne criaram o chamado Modelo de Uppsala de internacionalização — resultado de pesquisa feita como docentes e pesquisadores na Universidade de Uppsala. Com o intuito de pesquisar o comportamento das micro e pequenas empresas suecas ante o processo de inserção internacional, eles conseguiram detectar

dois pontos relevantes desse comportamento: o gradualismo com que o processo de internacionalização era desenvolvido e o conhecimento prévio sobre o negócio em si. Este, de acordo com a pesquisa, era adquirido mediante experiências nas transações efetuadas no mercado doméstico.

O conhecimento experiencial (conhecimento sobre o negócio em si e sobre o cliente: suas necessidades, gostos, etc.) foi e é considerado pelo referido modelo alicerce para o processo incremental na internacionalização das empresas. A esse conhecimento agregaram-se as variáveis do que se passou a chamar de “distância psíquica”: conjunto de características apresentadas por um novo mercado e que o aproximava do mercado sueco. Sendo assim, a internacionalização seguia um processo incremental (*continuum*) do mais “próximo” para o mais “distante”.

O Modelo de Uppsala não foi apenas a conclusão de uma pesquisa empírica acerca da inserção internacional de MPEs suecas, mas se transformou em cartilha incentivadora para que outras empresas (suecas ou não), ainda hoje, possam inserir-se no comércio internacional. Nesse ponto, o modelo é realmente enfático, pois incentiva empresas a procurar agentes intermediários a fim de iniciar o processo de internacionalização. Tal aconselhamento também segue uma rota contínua: vai desde a exportação indireta para, em seguida, passar para a exportação direta, até se chegar ao estabelecimento de subsidiária(s) externa(s) de vendas, ou mesmo à implantação de unidade(s) produtiva(s) no(s) novo(s) mercado(s).

Com relação a duas últimas hipóteses, para a internacionalização da empresa de modo geral, e não só especificamente para o caso sueco, o modelo evidencia que a empresa deve aproveitar as oportunidades negociais, isto é, as vantagens comparativas, ou melhor, as vantagens competitivas reais, e nesse rol incluem-se: mão de obra barata abundante em países em desenvolvimento; isenção de impostos; e tantas outras regalias ordinariamente concedidas às empresas recém-chegadas em algum(s) novo(s) mercado(s).

Não raro, mas com o fim de obter maior lucratividade, muitas empresas chegam a utilizar trabalho infantil e, também, semiescravo. Pode parecer absurdo, mas tais práticas encontram aprovação em ferrenhos defensores do capitalismo visto que, ao fazer reflexões positivas em prol do modo de produção capitalista, chega-se à afirmação do seguinte gênero: “o operário na indústria manufatureira, o «proletariado» e não o «capitalista», tornou-se o verdadeiro beneficiário do Capitalismo e da Revolução Industrial” (Drucker, 2002, p. 35).

O Modelo de Uppsala contribui para a hegemonização do modo de produção capitalista ao apontar o gradualismo do processo da internacionalização da empresa, sugerindo que ele ocorra por meio da utilização da práxis capitalista. Por essa razão, o modelo tem sido copiado e/ou influenciado países cujas políticas desenvolvimentistas orientam-se segundo a referida práxis, mormente quando ela se preocupa em como promover o aumento das vendas externas. É o caso do Brasil, cujas exportações, na metade do ano de 2002, ainda se mantinham num patamar pífio, de acordo com Markwald & Ribeiro (2005), muito embora, desde o início do governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, o país já houvesse se voltado para ampliar as vendas externas mediante expansão do número de participantes do setor exportador brasileiro e, para tanto, contando com o apoio de diversos atores (Agência de Promoção de Exportações e Investimento — Apex, Banco do Brasil, etc.).

Nisso, o Brasil não fugiu à regra que, segundo Albuquerque Llorens (2001), governos e outros atores sociais de países em desenvolvimento, em consequência de influência ideológica exercida sobre políticas de desenvolvimento, são convencidos de que o desenvolvimento econômico nacional depende da internacionalização de suas empresas.

A Itália é outro exemplo de país cuja administração política tem sido influenciada pelo Modelo de Uppsala no que diz respeito à internacionalização de MPEs italianas. Há (apenas para mencionar exemplos envolvendo o Brasil) casos de estabelecimento de empresas italianas (com apoio do governo italiano) em território brasileiro, durante a segunda metade da década de 1990: fornecedores tradicionais da Fiat (na Itália) formaram *joint ventures* com parceiros brasileiros, se estabelecerem em Minas Gerais e se tornaram fornecedores da Fiat brasileira, localizada nesse estado. A vinda das empresas deveu-se primeira e particularmente aos incentivos (vantagens competitivas reais) recebidos: terrenos oferecidos por municípios mineiros para a instalação das empresas; isenção de impostos; etc. Em segundo lugar, aos incentivos financeiros (financiamentos) de instituições governamentais italianas como a Simest — Società Italiana per le Imprese all'Estero.

Como resultado de administração política convencida de que o desenvolvimento econômico é dependente da internacionalização das empresas, o Governo do estado de Sergipe, durante o mandato de Albano Franco, em meados da década de 1990, visitou a Itália, mais precisamente

a região da Úmbria, à procura de parceiros interessados em formar *joint ventures* com pares sergipanos e estabelecerem essas firmas em municípios desse estado, os quais lhes concederiam vantajosos incentivos: terrenos e isenção de impostos, para começar. De relativo êxito, a pretensão governamental sergipana visava, com a implantação das empresas no estado, além da criação de empregos para a população, a aumentar a participação estadual no setor exportador brasileiro, com as vendas externas da maior parte da produção das novas empresas.

Muitos empresários italianos ficaram interessados na proposta sergipana e no aproveitamento das vantagens oferecidas, porém, de concreto, a decisão foi tomada por poucos, a exemplo da Ciam spa, sediada em Bastia Umbra (PG) — empresa líder na Itália e na Europa, fabricante de balcões frigoríficos e vitrinas refrigeradas para bares e sorveterias —, que se instalou no município de Lagarto (SE), e o empresário Donini — produtor de vinho *novello*, na cidade de Umbertide (PG) —, que trouxe tecnologia de ponta utilizada na fabricação de vinho para ser aplicada na produção de cachaça. No entanto, parece que a *expertise* trazida da Itália não foi compatível com as habilidades dos empresários locais e tal incompatibilidade foi determinante para o término das parcerias.

Se, por um lado (só para continuar com casos envolvendo o Brasil), ainda se pode mencionar a influência do Modelo de Uppsala em vários sistemas criados por instituições brasileiras com o fito de intermediar as vendas externas de MPEs nacionais, a exemplo do Balcão de Comércio Exterior do Banco do Brasil (meio eletrônico, que se propõe ser solução de comércio exterior para micro e pequenas empresas brasileiras, por internet) e da logística Exporta Fácil da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (facilidades *on-line* para procedimentos de postagem, declaração aduaneira, conhecimento de embarque aéreo e emissão eletrônica de DSE — Declaração Simplificada de Exportação), por outro lado, a influência do Modelo de Uppsala tem sido exercida em muitos países, cuja administração dele se vale na aplicação de políticas de desenvolvimento. Isto porque, nos fundamentos da administração política (ordinariamente ali adotada), há a crença de que o desenvolvimento econômico nacional depende da internacionalização de suas empresas, e que esta ocorre mediante o exercício de práticas pertencentes à práxis capitalista, isto é, segundo o aproveitamento de vantagens competitivas reais, que se lhes oferecem alhures: países psiquicamente mais próximos e/ou mais distantes do país da empresapretendente

ou persuadida a se internacionalizar. Consequentemente, e por seu turno, o Modelo de Uppsala contribui para a manutenção da hegemonia do modo de produção capitalista.

### Referências

- ALBUQUERQUE LLORENS, F. *Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- ARRIGHI, G. & SILVER, B. J. Capitalism and World (Dis)order. *Review of International Studies*. Cambridge: 2001, n.º 27. Disponível em <[http://www.soc.jhu.edu/people/Arrighi/Arrighi\\_Publications.html#selected](http://www.soc.jhu.edu/people/Arrighi/Arrighi_Publications.html#selected)>; acesso em 8 de outubro de 2009.
- DRUCKER, P. Do capitalismo à sociedade baseada no conhecimento. In: *O melhor de Peter Drucker*. São Paulo: Nobel, 2002.
- FLEURY, A. & FLEURY, M. T. *Internacionalização e os países emergentes*. São Paulo: Atlas, 2007.
- JOHANSON, J. & VAHLNE, J-E. The Internationalization Process of the Firm: A Model for Knowledge Development and Increasing Market Commitments. *Journal of International Business Studies*. Washington (DC), vol. 8, pp. 23-32, Spring//Summer 1977.
- Building a Model of a Firm Internationalisation. In: BLOMSTERMO, A. & SHARMA, D. D. (eds.). *Learning in the Internationalisation Process of the Firms*. Northampton (Mass.): Edward Elgar Publishing, Inc., 2003.
- KAYNAK, E.; GHAURI, P. N. & OLOFSSON-BREDENLOW, T. Export Behavior of Small Swedish Firms. *Journal of Small Business Management*. Washington (DC), vol. 25, 1987.
- LARIMO, J. Internationalisation of SMEs: Two Case Studies of Finnish Born Global Firms. In: BLOMSTERMO, A. & SHARMA, D. D. (eds.). *Learning in the Internationalisation Process of the Firms*. Northampton (Mass.): Edward Elgar Publishing, Inc., 2003.
- MARKWALD, R. & RIBEIRO, F. Análise das exportações brasileiras sob a ótica das empresas, dos produtos e dos mercados. *RBCE – Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, n.º 85, out.-nov.-dez. 2005.
- PETERSEN, B.; PEDERSEN, T. & SHARMA, D. D. The Role of the Knowledge in Firms' Internationalisation Process: Wherefrom and Whereto? In: BLOMSTERMO, A. & SHARMA, D. D. (eds.). *Learning in the Internationalisation Process of the Firms*. Northampton (Mass.): Edward Elgar Publishing, Inc., 2003.
- REZENDE, S. F. L. *Gradualismo e descontinuidade em processos de internacionalização* (2001). Disponível em <<http://www.iceg.pucminas.br/apimec/nucleos/grandint.pdf>>; acesso em 5 de dezembro de 2009.
- *Interdependence and the Internationalisation Process of MNCs: Uniformity,*

- Direction and Rhythm*. In: XXVIII Enanpad — Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Curitiba: Anpad, 2004.
- SOARES, E.; BRESCIANI, L. P. & OLIVA, F. L. *Miolo: a internacionalização de uma marca*. In: X Semead — Seminários em Administração FEA/USP — X Semead — Globalização e Internacionalização de Empresas. Edição Comemorativa. São Paulo: Semead (FEA/USP), 2007.
- SOARES, E.; BRESCIANI, L. P. & OLIVA, F. L. *Internacionalização de Empresas Brasileiras: as Estratégias para a Conquista de Novos Mercados*. In: XI Semead — Seminários em Administração FEA/USP — XI Semead — Empreendedorismo em Organizações. São Paulo: Semead (FEA/USP), 2008.
- WWW.SWEDEN.SE. *The Official Gateway to Sweden*. Disponível em <<http://www.sweden.se/>>; acesso em 5 de dezembro de 2009.

### **Resumo**

Neste artigo, o foco recai sobre: a contribuição do Modelo de Uppsala para a internacionalização de micro e pequenas empresas; e o uso do referido modelo pela administração política em vista de sua utilidade para ajudar a manter a hegemonização do modo de produção capitalista. Trata-se, portanto, de uma pesquisa exploratória, de cunho qualitativo-bibliográfico. Os exemplos aqui citados são elucidativos da influência corrente do modelo na administração política de mercados emergentes como o Brasil. Palavras-chave: Modelo de Uppsala, contribuição do Modelo de Uppsala ao modo de produção capitalista, uso do Modelo de Uppsala pela Administração Política.

### **Abstract**

In this article the focus lies on: Uppsala Model's contribution to the internationalisation of micro and small firms; and the use of this model by political administration due to its utility to help maintain the hegemony of the capitalist mode of production. Thus, this is an exploratory, bibliographical, and qualitative-based research. The examples herein mentioned elucidate the current influence of the model on political administration of emerging markets like Brazil.

Key words: Uppsala Model; Uppsala Model's contribution to the capitalist mode of production; The use of Uppsala Model by political administration.



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

*Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes*

**Administração política e governança corporativa: que novas contribuições para o desenvolvimento epistemológico da Administração?**

*Rafael Tavares Bomfim*

**Max Weber e Administração Política: quais as aproximações possíveis?**

*João Martins Tude, Eduardo Cunha & Grace Kelly Marques Rodrigues*

**Administração Política: entre o passado e o futuro, a escolha de uma tradição a ser seguida**

*André Luís Nascimento dos Santos*

**Crise no século XXI: por uma nova agenda de reforma do Estado**

*Frederico Lustosa da Costa & Augusto Paulo Cunha*

**Administração política e responsabilidade socioambiental corporativa: aspectos conceituais e exemplo**

*José Moura Pinheiro*

**A busca de uma tecnologia de gestão proletária: uma análise sob a ótica da Administração Política**

*Barbara Maria Dutra Pereira, Cláudio Bezerra Leopoldino, Daniel Reis Armond-de-Melo, Leidimar Cândida dos Santos, Luiz Nestor Martins Filho & Júlio César Andrade de Abreu*

**Administração Política e a gestão de cidades: um novo campo de conhecimento para um debate interdisciplinar**

*João Pereira Oliveira Júnior*

**O federalismo fiscal como um processo de coordenação das relações sociais: um olhar administrativo da teoria do Estado**

*Renato Luis P. Miranda*

**A contribuição do Modelo de Uppsala para a hegemonização do modo de produção capitalista**

*Ednaldo Soares*

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

