

# Em busca da apreensão de um conceito para a administração política\*

Reginaldo Souza Santos\*\*

**PALAVRAS-CHAVE:** administração política; economia política; administração profissional; gestão.

Este artigo resgata o debate epistemológico da disciplina administração, tendo como ponto de partida a compreensão dos conceitos de administração política e da gestão como objeto da administração. Considerando que a administração política é responsável pela gestão do projeto da nação, que tem como finalidade o bem-estar coletivo, a discussão teórica incorpora duas outras dimensões analíticas: a da economia política (que determina o que fazer a partir das demandas coletivas) e da economia/administração profissional (que é a base técnica responsável pela execução do projeto de nação). 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).

---

\* Artigo recebido em maio e aceito em ago. 2001.

\*\* Doutor, bolsista 2B do CNPq e titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com pós-doutoramento no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Este artigo foi fruto do trabalho conjunto realizado pelo autor e por seus alunos do Seminário sobre Temas Especiais em Planejamento, ministrado no primeiro e no segundo semestres de 2000: Alex Bruno Freire Santos; Alexandre de Oliveira Vianna; Ana L. Jagersbacher Ribeiro Passos; Egidio Plácido dos Reis; Manoela Martins Ribeiro Santos; Marcos Gonçalves Almeida; Lucas Lima de Oliveira; Ludimila Meira; Rafael Alves Rocha; Thiago Chagas Silva Santos; Thiago Mota Cardoso. Pelo tipo de contribuição que deram, podem figurar como co-autores. Também merece destaque a colaboração dos professores Fabrício Vasconcelos Soares, Eduardo Fausto Barreto, Ivone Freire Costa e Elizabeth Matos Ribeiro, além dos alunos de pós-graduação e assistentes de pesquisa Francisco Barqueiro Vidal e Mônica Matos Ribeiro. Os erros e omissões contidos no texto — e certamente serão muitos, em razão do pioneirismo do trabalho — são de inteira responsabilidade dos autores, particularmente do professor coordenador.

Searching for the apprehension of a concept for political administration

This paper retrieves administration's epistemological debate, based on the understanding of the concepts of political administration and of management as the subject of administration. Considering that political administration is responsible for managing the nation's project, whose aim is the welfare of society, the theoretical discussion incorporates two other analytical dimensions: political economy — which determines what to do about the collective demands — and professional administration/economics — which is the technical basis for the accomplishment of the nation's project. To complete theoretical reference frame, the paper discusses the notion of temporality: one that is expressed by the term in office (administrative, normative and bureaucratic time) and another that is theoretical (the technical time needed to carry out the nation's project).

## I

A elaboração deste artigo foi a mais democrática possível, bem a propósito da academia. Por isso, esta seção foi escrita na primeira pessoa do singular e as demais na primeira do plural, justamente para destacar a verdadeira contribuição dos alunos do Seminário sobre Temas Especiais em Planejamento, pois sem eles jamais o artigo teria sido escrito e, por conseguinte, certamente a chamada ciência da administração continuaria na mais profunda hibernação epistemológica.

O trabalho de investigação exige do pesquisador determinação e perseverança, qualidades que dão uma nítida sensação de que a tarefa não ficará inconclusa, embora se esteja consciente de que o resultado final será sempre passageiro, parcial. Mas também, e sobretudo, o trabalho de investigação, sem dúvida, é resultado da capacidade que tem o investigador de saber ler adequadamente o seu contexto concreto e histórico, apreender as questões fundamentais que exigem aprofundamentos e demonstrar uma capacidade ainda maior de abstração. É neste ponto que imaginamos que os pesquisadores, os homens que lidam com a busca do conhecimento, do saber (embora aparentemente estejam fazendo o mesmo tipo de trabalho), se diferenciam, porque podemos estar diante de trabalhos qualitativamente distintos. Não é que estejamos querendo ser qualitativamente diferentes, mas o fato é que este artigo, que ora apresentamos ao público especializado, tem muito a ver com o que estamos falando, pois a questão básica que levantamos é resultado do questionamento daquilo que parecia não existir ou simplesmente ser inquestionável: qual o objeto da administração? A depender da resposta para essa questão, poderemos estar ou não diante de um campo disciplinar, de um campo da ciência. Ou ainda, a depender da resposta para essa questão poderemos abandonar alguns pressupostos, reforçar outros ou, ainda, criar novos.

Onde tudo isso começa? Já à época dos meus estudos aprofundados de pós-graduação, ainda no programa de mestrado na EBAP/FGV, percebia que havia um campo de estudos de que o cientista político pouco sabia, porém falava muito a respeito; o economista desconfiava positivamente de sua importância, mas falava pouco, talvez por achá-lo de pouco *status* teórico-analítico;<sup>1</sup> enquanto isso, o administrador, a quem caberia de fato falar a respeito, sequer

---

<sup>1</sup> Talvez seja até um exagero falar que os economistas não dão tanta importância a esse campo que estamos denominando administração política. Na verdade, o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo, embora nascendo no âmbito da economia, são pensamentos que surgem no sentido de entender os movimentos da organização e institucionalização das relações sociais de produção num dado momento histórico. Assim, o gerencialismo, tendo em James Burnham o seu principal teórico e tendo como principal trabalho *A revolução dos gerentes*, sustenta que a evolução do capitalismo não conduz ao socialismo, mas sim ao seu fortalecimento mediante o domínio dos gerentes, cujos interesses se sobrepõem aos dos trabalhadores e dos capitalistas — estes cada vez mais vivendo como rentistas à medida que perdem os postos de comando de suas empresas. Já o institucionalismo, mais próximo do que estamos investigando, surge com a divergência com a linha ortodoxa do pensamento econômico, que distorce a realidade querendo explicá-la pelo uso de modelos extremamente abstratos e matemáticos e desconsiderando o ambiente institucional que condiciona a política econômica. Nesse sentido, o institucionalismo desenvolve uma análise econômica a partir das estruturas, normas e comportamentos das instituições, a saber: as empresas capitalistas, os sindicatos, os cartéis e trustes, o Estado (compreendido no Executivo, nos partidos políticos, no Judiciário, no Legislativo etc.). Além de Thorstein Veblen, com as obras *Teoria da classe ociosa*, *A teoria da empresa*, *O lugar da ciência na civilização*, *Interesse em jogo* e *Propriedade ausenteísta*, W. C. Mitchell e Gunnar Myrdal foram os principais representantes dessa escola. É importante acrescentar, ainda, que o gerencialismo na verdade tem inspiração no institucionalismo, particularmente na obra de Veblen (*Os engenheiros e o sistema de preços*), principalmente quando o autor antevê uma tendência para a formação de uma tecnocracia comandada por economistas e engenheiros e, assim, um deslocamento do poder de comando da burguesia para a indústria; daí sua preocupação em destacar o aspecto da cultura pecuniária (uma abordagem psicológica e antropológica) da burguesia americana. A chamada escola francesa da regulação, assim como o gerencialismo e o institucionalismo, se fundamenta pela oposição às leis econômicas abstratas produzidas pela ortodoxia, partindo da hipótese de que as ciências sociais são as que têm como objeto de estudo as relações sociais. Os trabalhos pioneiros surgem ainda na década de 1960, e G. Destanne de Bernis (um dos primeiros a introduzir a expressão nas pesquisas em ciências sociais) e o grupo de pesquisa sobre a regulação da economia capitalista (Grrec, formado por pesquisadores da chamada escola de Grenoble) procuraram definir as normas e as diferentes variáveis de ajustamento próprias às economias capitalistas. Não obstante a polissemia de abordagens, as pesquisas que mais caracterizam esta escola partem da compreensão da intervenção ativa e consciente do Estado: no plano macroeconômico, a compreensão relevante recai na política keynesiana da estabilização e crescimento e, no plano setorial ou microeconômico, as preocupações estão centradas sobre os diferentes instrumentos de regulamentação. Além dos autores citados, atualmente os principais representantes desta escola são: Michel Aglietta, com os trabalhos *Acumulação e regulação do capitalismo no longo prazo: o exemplo dos Estados Unidos (1870/1970)* e *Crise do capitalismo*; Robert Boyer, com *Capitalismo no final do século e a flexibilidade do trabalho na Europa*; G. Destanne de Bernis, com *Regulação ou equilíbrio das análises econômicas e uma alternativa à hipótese do equilíbrio geral: a regulação da economia capitalista*; B. Coriat, com *L'atelier et le chronomètre*; J. Mistral, juntamente com Robert Boyer, com *Acumulação, inflação e crise*; e Alain Lipietz, com os trabalhos *Crise e inflação, Por quê?* e *Miragens e milagres*. Para alguns autores, a escola da regulação é uma derivação da escola institucionalista.

se dava conta de seu conteúdo. O leitor pode perceber muito bem a questão aqui levantada, ao constatar que sobre a conjuntura e sobre o futuro todos falam — o historiador, o sociólogo, o cientista político, o economista, inclusive até os físicos —, menos o administrador. É um profissional de uma funcionalidade instrumental tão exacerbada que a grande maioria invariavelmente não se dedica à especulação científica ou filosófica. O administrador contemporâneo sequer se preocupou em debater uma questão estúpida formulada pelos chamados clássicos da administração:<sup>2</sup> a administração é uma arte ou uma ciência?

Concluídos meus estudos de pós-graduação, voltei a pensar sobre a questão da administração como um campo disciplinar, seu objeto, seu método de investigação etc. Por ter defendido tese de doutoramento no campo da economia política, fiquei mais próximo das questões que me afligiam como pesquisador. Por essa razão, em 1993, publiquei na *RAP*, juntamente com minha assistente de pesquisa Elizabeth Matos Ribeiro, um artigo intitulado “A administração política brasileira” (Santos & Ribeiro, 1993). Considerando que o objeto de estudo da administração é a gestão, a preocupação fundamental naquele artigo 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. Diferentemente do cientista político ou do economista, estávamos preocupados com a construção das bases metodológicas para a compreensão desse novo/velho campo do conhecimento denominado administração. Em minhas participações em palestras e seminários dentro e fora do país, as pessoas têm se mostrado interessadas nessa discussão, particularmente os economistas e cientistas políticos. Mas o artigo teve pouca repercussão entre os administradores.

Ainda assim, não ficamos desanimados. No final do segundo semestre de 1999, os alunos Alex Bruno e Thiago Chagas me consultaram a respeito da minha disponibilidade para assumir uma disciplina denominada Seminários sobre Temas Especiais em Planejamento. Em caso de haver disponibilidade para ministrar o curso, esses acadêmicos apenas me faziam a exigência de que não discutíssemos aspectos técnicos do planejamento, mas dedicássemos esse tempo para um debate teórico de temáticas relativas ao nosso campo do conhecimento. Fiquei feliz com aquela disposição dos alunos, pois era a maneira de me sentir vivo e útil à academia e à sociedade, e de imediato propus como temas de discussão a revisão da discussão clássica, se a adminis-

---

<sup>2</sup> Clássico aqui definido com aquele texto que à época da publicação tem uma contribuição para além dos paradigmas teóricos existentes e que está sempre atualizado em qualquer ponto do futuro.

tração é uma arte ou uma ciência, o objeto da administração, o método de investigação e, a partir disso, chegar ao que compreendemos como administração política.

Ao longo do primeiro semestre de 2000, produzimos um texto cujo conteúdo forma a seção III deste documento. A partir desse produto inicial, abrimos a discussão dentro da Escola de Administração da UFBA, com os professores Fabrício Vasconcelos Soares, Ivone Freire Costa e Eduardo Fausto Barreto e mais o aluno de mestrado e meu orientando Francisco Vidal. Ao final desse debate, a conclusão foi unânime: voltarmos a ler os clássicos da administração, através de uma leitura dirigida, e verificar o que eles efetivamente tinham contribuído para a compreensão do conceito da administração política. O resultado não foi muito promissor, mas algumas pistas foram encontradas, particularmente em Alberto Guerreiro Ramos.

Este trabalho de releitura dos clássicos veio, então, a constituir a pauta de trabalho da turma do semestre letivo seguinte, o segundo de 2000, cujo conteúdo está apresentado na seção II, a seguir.

De logo, é oportuno dizer que a ciência da organização, que talvez fosse mais apropriadamente chamada de teoria da administração ou ciência da administração, tem origem muito definida, muito embora este aspecto seja despercebido pelos teóricos que lidam com ela. De fato, ela nasce com o advento da escola neoclássica da economia, que surge com a crise do capitalismo do último quartel do século XIX e início do século XX, através do pensamento e obra de autores como William Petty, León Walras, Alfred Marshall e Arthur Cecil Pigou, entre outros, que construíram os fundamentos da microeconomia. Com as mudanças na organização do capitalismo ocorridas ao longo do século XIX, com o aparecimento de mercados imperfeitos, mediante estruturas oligopólicas e monopólicas, a tradição clássica, mais voltada para o estudo da economia política do desenvolvimento, praticamente dá lugar ao estudo do comportamento das unidades de produção e consumo, representadas pelos indivíduos, famílias e empresas. Este é o momento em que a lógica do valor trabalho é orientadamente substituída pela lógica do valor utilidade, fundada na racionalidade da alocação dos fatores econômicos e na soberania do consumidor. Então surge a economia pura baseada no método dedutivo e no positivismo científico, abandonando, assim, toda e qualquer subjetividade na análise dos aspectos econômicos, ou seja, qualquer juízo de valor ou conotação ética.

É nesse ambiente intelectual que surgem os primeiros estudos da administração como campo auxiliar do novo ramo da ciência econômica, que parece fundamentar-se conceitualmente com Max Weber (a partir da sua compreensão de tipos ideais e, fundamentalmente, da ordem administrativa e da ordem reguladora, do conceito de gestão econômica, da orientação econômica da ação e, principalmente, daquilo que chamou de medidas típicas da gestão econômica racional) e se instrumentaliza de forma definitiva com Frederick Winslow Tay-

lor, quando este escreve a sua imortal obra, *Princípios da administração científica*. 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.

## II

A partir destas considerações iniciais, podemos perguntar: qual a contribuição clássica para construção do conceito de administração política? Para uma resposta mais sucinta, poderíamos dizer que a contribuição dos autores clássicos foi praticamente nula. Por outro lado, também não podemos dizer que a questão tenha sido algo desconsiderado na literatura. Alguns autores chegaram a formular a pergunta “por que a administração é política?”, enquanto outros se sentiam desconfortáveis nos limites da teoria estabelecida.

Não se conhece qualquer discussão dirigida acerca do objeto e do método no campo da administração, mas alguns autores têm a mais absoluta certeza de que a administração é uma ciência. E Taylor é um desses, principalmente quando afirma que a administração não é a “arte do empírico”, e sim uma atividade que tem regras e conceitos científicos; assim, “a administração é uma verdadeira ciência, regida por normas, princípios e leis claramente definidos” (Taylor, 1948:28). Talvez a convicção maior de Taylor a respeito da cientificidade da administração revele-se quando afirma que os princípios e as leis podem ser generalizáveis, particularmente nesta passagem: “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, 1948:28). Embora não seja explícito, parece óbvio que Taylor, diferentemente de muitos outros teóricos, considera a gestão o verdadeiro objeto da administração. Porém, os avanços de Taylor param por aí, ficando longe, portanto, de qualquer abordagem acerca da administração política, ainda que tenha falado da administração/gestão de serviços/produção de bens/serviços públicos.

Dwight Waldo é considerado um autor importante no campo da administração, particularmente pelos seus estudos referentes à administração pública. De um modo geral, seus estudos em quase nada contribuem para a compreensão da administração política. Sua análise tem conformidade na ciência normativa, fundada na ação racional/funcionalista, muito embora re-

conheça ser importante levar-se em consideração a ação não-racional, na qual se deve ter por base os valores.

Quando o autor trata do problema da definição, vem a questão clássica: *a administração é uma arte ou ciência?* Considerando que a formulação da questão é uma impropriedade metodológica, a resposta só poderia ser uma outra impropriedade: “A administração pública possui *igualmente* aspectos importantes de ciência e de arte” (Waldo, 1964).

Mais adiante, na seção III, iremos discutir mais aprofundadamente que a administração não poderia consistir num curso de bacharelado, porque ela não se definia como um campo disciplinar do conhecimento, pois dela não se conhecia, até então, o objeto de estudo. Então, para se formar o conteúdo do bacharelado teve-se de tomar emprestado, em diferentes campos do conhecimento, o conteúdo que lhe justificasse. Por essa razão, nossa conclusão é que o curso de administração não passa de um amontoado de conteúdos aplicados de outras disciplinas — estas já há mais tempo definidas como áreas autônomas do conhecimento. E Waldo parece não desmerecer esse ponto ao abrir um capítulo intitulado “O estudo administrativo e as ciências sociais”. Presumindo uma interação entre o estudo administrativo e outras ciências, passa a enumerar os campos de onde vem essa colaboração: ciência política, história, antropologia cultural, sociologia, psicologia social, economia e outras disciplinas. É desses campos que derivam os conteúdos básicos do curso de administração. Nada mais revelador, portanto! No penúltimo capítulo do livro, Dwight Waldo (1964) parece abrir a possibilidade de discutir uma noção/conceito de administração política, particularmente quando abre uma seção para falar da dicotomia entre política e administração. Infelizmente a direção do debate dada pelo autor não foi a que imaginávamos; na verdade, o autor discute mais as influências da política partidária no curso da administração pública.

Dimock (1967) é outro autor que desenvolve uma abordagem que se aproxima daquilo que estamos estudando. Em *Filosofia da administração*, o autor tenta fugir das definições convencionais de administração como um conjunto de técnicas que permitem que determinadas atividades sejam executadas em uma organização/instituição. O ponto de partida de Dimock é que estas definições pecam pelo seu alto grau de abstração e pouca prática. Desse modo, defende que à capacidade técnica deve-se aliar 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.

Ao perseguir essa meta, Dimock apresenta nesse estudo uma reflexão sobre vários fatores que compõem as áreas de competências da administração — estratégia, crescimento, indivíduo na organização, gestão, organização, planejamento, decisões etc. —, refletindo sua vasta experiência na administração pública e na empresa privada. Embora consideremos de ex-

trema importância o esforço empreendido pelo autor para conseguir demonstrar a necessidade de se pensar em uma filosofia da administração, nosso interesse nos induziu a buscar em suas reflexões alguma indicação sobre o que definimos como “administração política”.

Sem embargo, a leitura do texto dissipa nossa expectativa inicial ao constatarmos que Dimock, apesar de sua ativa participação na (re)construção de novos modelos de desenvolvimento e de administração pública em estados subdesenvolvidos (como técnico/assessor da ONU), não foi capaz de avançar em uma reflexão filosófica que pudesse explicar a dinâmica da administração como fenômeno político. Podemos destacar dois momentos ao longo do texto em que o autor poderia ter investido nessa perspectiva teórico-analítica.

Em primeiro lugar, destacamos sua abordagem sobre “estratégia” quando analisa uma de suas experiências como técnico da ONU (em 1954). O autor vai aproveitar esse caso para avançar sobre sua compreensão do papel da estratégia no âmbito da filosofia da administração. O desafio que os técnicos da ONU teriam de enfrentar era ajudar os turcos a elevar o nível econômico do país. Observamos que o autor procura refletir sobre as principais dificuldades administrativas, particularmente ao tentar encontrar as respostas para questões como: por onde começar; como planejar; como assegurar a cooperação; como estabelecer prioridades e equilíbrios, quando os recursos são escassos e as potencialidades imensas? De igual modo, procura refletir também as culturas, buscando entender o que o povo turco julga importante e o que deseja. Quais suas prioridades? O autor em momento algum trata (ou se dá conta) dessas questões como parte de um contexto mais amplo, vinculado a um modelo/projeto nacional da Turquia. Sem esta perspectiva sua análise fica limitada à administração em sua dimensão operacional e filosófica. Em síntese, o autor não se dá conta de que se tratava da (re)construção do que concebemos como modelo de “administração política”.

Em segundo lugar, destacaríamos sua abordagem para o que denomina “governo” como uma outra oportunidade que teria para tocar na dimensão política da administração, na perspectiva de “administração política” que acabamos de mencionar. Mais uma vez nossas expectativas foram frustradas e constatamos que a preocupação central de Dimock neste capítulo foi apresentar uma reflexão sobre o forte crescimento do poder político dentro das empresas, sejam elas públicas ou privadas. Quando aborda os aspectos políticos da administração da empresa com relação ao governo, refere-se à tendência crescente do setor privado em dominar o Estado, buscando, assim, garantir benefícios particulares. O autor revela, mais uma vez, que o propósito desse estudo está voltado fundamentalmente para o desenvolvimento dos tópicos mais recorrentes que vem sofrendo o campo da administração, a partir do impulso econômico do período posterior à II Guerra Mundial.



Entretanto, o maior progresso em direção a uma conceituação de administração política vai ocorrer no livro *Public administration*, de Dimock e Dimock, na edição americana revisada de 1953. Inclusive, no capítulo 3, à página 37, os autores chegam a abrir uma seção com o seguinte título: “*Why administration is political*”. Na verdade, eles vão tratar das razões de a administração ser política a partir das demandas encaminhadas à burocracia pública pelos partidos políticos, grupos de pressão diversos e dos indivíduos, particularmente quando se trata dos benefícios trazidos pelo orçamento público. Ainda que a questão central dos autores não seja discutir o modelo de gestão arranjado pelo Estado, no sentido de enfrentar questões cruciais postas pela sociedade, não podemos desconsiderar que há uma certa preocupação com essa temática.

Na seqüência dos estudos referentes à administração como ciência, Herbert Simon, que chegou a ganhar o Prêmio Nobel de Economia por estudos realizados nesse campo durante as décadas de 1950 e 1960, apresenta algumas idéias inovadoras, particularmente no seu mais importante escrito, *Comportamento administrativo*, editado na década de 1960. Foi e continua sendo uma obra de grande relevância para o estudo da administração, principalmente na parte relacionada às organizações. Em nosso estudo, entretanto, estamos buscando transcender os conceitos conhecidos, a fim de que encontremos, entre os vários autores estudados, algum que dê alguma pista que se aproxime do que procuramos — o verdadeiro objeto da administração — para, a partir disso, chegarmos ao conceito de administração política.

Simon 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. Entretanto, para ele, isto não quer dizer que este seja o objeto da administração, mas apenas um dos objetivos traçados por um certo administrador, dentro de uma estratégia específica, em um projeto específico — o que está correto.

Para o autor, a administração é uma ciência que visa à conquista de objetivos. Nesse caso, o “bom” e o “mau” não significam “bom” para humanidade e “mau” para a humanidade; significam que uma ação é boa quando consegue atingir os objetivos predeterminados com eficiência e é ruim quando não o faz.

Além de discutir a definição de administração, o fato de ela ser uma ciência e ter seus valores, Simon também fala muito sobre o comportamento administrativo, no âmbito da organização. O autor tenta racionalizar em seus estudos o comportamento do trabalhador dentro de uma organização, tanto no nível de gerência (*staff* administrativo), quanto nas bases. Prevalece, portanto, uma tese positivista com relação à composição das organizações, sendo esta o único objeto de estudo de Simon: a partir dessa visão, assegura que a administração deve dar ênfase especial aos métodos e processos que visam assegurar uma ação positiva e mover uma ação concatenada por parte de um grupo de indivíduos. Com isso, ganha relevância o processo de tomada de decisões numa

organização, bem como os procedimentos que assegurem uma ação efetiva; porém, no modo de ver de Simon, os tomadores de decisão têm um papel mais importante que os executores. Deriva daí, bem ao seu estilo, que a organização administrativa caracteriza-se pela especialização, isto é, pela delegação de determinadas tarefas a determinadas partes da organização, observando-se os modos de influência organizativa, como a autoridade, a lealdade organizativa e o critério da eficiência.

Através de “a problematidade da teoria administrativa”, Simon contesta os princípios clássicos da administração vigentes na época, ao dizer que “Infelizmente, um defeito dos atuais princípios de administração é que, assim como os provérbios, surgem em pares. Para quase todo princípio pode-se encontrar um princípio contraditório igualmente plausível e aceitável” (Simon, 1965).

Mais adiante, no capítulo 3 de *Comportamento administrativo* (Simon, 1965), o autor discorre sobre política e administração, tentando criar uma dicotomia entre os referidos campos da ciência. Simon acreditava que política e administração eram assuntos distintos, resumindo o último como um instrumental para alcançar os objetivos de uma instituição qualquer, independentemente destes meios serem éticos ou não.

Por essa razão, Goodnow, que difundiu a expressão “política e administração” no livro *Politics and administration* (1900), foi muito criticado por Simon, pelo fato de não ter alcançado a distinção teórica entre administração e política. Tem-se “partido do princípio de que a distinção é evidente por si mesma — tão evidente que dificilmente necessita discussão”.

Ao abrir essa discussão, Simon passa parte do livro discutindo a respeito de política e administração, sem que, entretanto, fique muito claro o que realmente pensa sobre isso tudo. Na verdade, a preocupação fundamental de Simon é com a instrumentação da racionalidade, inclusive pondo de lado aspectos substantivos, a exemplo de valor, ética etc. A passagem a seguir é bastante caracterizadora deste nosso ponto de vista.

“Pensa-se, comumente, que tendo em vista o uso freqüente das palavras ‘bom’ e ‘mau’ no que escrevem os estudiosos de administração, a ciência da administração contém um elemento essencialmente ético. Se isto fosse verdade, a existência de uma ciência da administração seria inviável, pois é impossível escolher, empiricamente, entre alternativas de natureza ética. Felizmente isto não ocorre. Sempre que os termos ‘bom’ e ‘mau’ são usados num estudo de administração, raramente possuem um sentido puramente ético. Os métodos são considerados ‘bons’ sempre que levam à consecução de objetivos especificados, e ‘maus’ sempre que falham neste intuito. A avaliação de sua eficiência ou ineficiência é puramente uma questão de fato, e é esse o elemento factual que constitui o substrato de uma verdadeira ciência administrativa.

(...) Uma ciência administrativa, como qualquer outra ciência, preocupa-se puramente com as afirmações de fato, não havendo nela portanto lugar para preceitos éticos. Toda vez que nos deparamos com normas éticas, podemos separá-las em duas partes, uma factual e outra ética, das quais apenas a primeira possui alguma relevância para a ciência”.

Como podemos observar, Simon deixa clara sua opinião a respeito da administração, que está circunscrita no âmbito de uma ciência positiva que se utiliza de métodos e instrumentos racionais para atingir objetivos. Sua obra então se distancia muito do nosso objetivo e sua preocupação com a distinção/discussão a respeito de administração e política fica inteiramente perdida no seu positivismo lógico-formal.

Não obstante as aproximações de um conceito de administração política conseguidas por Taylor, Waldo, Dimock e Simon, não há dúvida que Alberto Guerreiro Ramos é o autor clássico que mais se inquieta com o estágio atual da administração em relação às questões substantivas da realidade social do mundo capitalista. É isto que vai motivá-lo a escrever *A nova ciência das organizações* (Ramos, 1989). No livro *A redução sociológica* (Ramos, 1965) já são visíveis os sinais de preocupação, quando Guerreiro Ramos discute os critérios de avaliação do desenvolvimento. Admite Guerreiro Ramos que a preocupação em se organizar e determinar as relações sociais no âmbito sociedade/Estado 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. Embora próximo, Guerreiro Ramos foi incapaz de perceber que “os meios para alcançar o desenvolvimento” representam o conteúdo próprio da administração política, que nada mais é senão o gerenciamento feito pelo Estado, nas suas relações com a sociedade, para edificar uma certa materialidade visando alcançar as finalidades expressas no bem-estar de uma sociedade ou da humanidade.

Na obra *Administração e contexto brasileiro* (Ramos, 1983), Guerreiro Ramos nos parece avançar um pouco mais, na medida em que, logo no início, destaca a dificuldade em se delimitar o campo da administração, visto questionar a existência ou não de uma ciência da administração. Apoiado em Max Weber, o autor define a ação administrativa como ação social com relação e fins, que tem limites e orientações, selecionando e combinando meios para atingir objetivos. Em seguida, afirma que a analogia entre sistema político e sistema administrativo não é casual, pois é sabido que as diferenças entre política e administração são muito tênues e que participam de um mesmo *continuum*. No final de sua análise, Guerreiro Ramos afirma que o fenômeno administrativo está sujeito a condicionamentos histórico-sociais de variada natureza; nesse sentido, o conhecimento sistemático deste fato é imprescindível para a formação do administrador em sociedades subdesenvolvidas ou em transição; quando lhe falta este conhecimento, o administrador

incorre freqüentemente em práticas perniciosas, que agravam os conflitos entre a administração e o contexto social e acarretam efeitos para a sociedade.

Numa linha mais crítica e em busca de um novo arcabouço teórico para uma nova ciência das organizações, Guerreiro Ramos começa fazendo uma crítica à teoria das organizações convencional, por estar baseada numa racionalidade formal/instrumental e, por isso, centrada na economia de mercado. Embora jamais queira negar a economia de mercado, acha, porém, que a nova ciência das organizações deve ter por base a racionalidade substantiva, incorporando valores e fundando-se na livre experiência das realidades e de sua precisa articulação.

Desse modo, o autor, com base na lei dos requisitos adequados e no paradigma paraeconômico, vai construir os alicerces da nova ciência das organizações, por meio de uma categorização de tendências básicas daquilo que ele considera a emergente sociedade pós-industrial. No seu modo de ver, esse paradigma paraeconômico comporta um modelo multidimensional, numa sociedade multicêntrica. Esse modelo para a construção de uma nova ciência das organizações se fundamenta nas seguintes dimensões analíticas: tecnologia, tamanho, espaço, cognição e tempo. Com isso ele espera que o homem possa se atualizar e assim se libertar do emprego da economia de mercado e se dedicar ao trabalho como instância da realização do corpo e da mente.

Com base nesses pressupostos, Guerreiro Ramos parece aproximar-se e dar pistas para nosso trabalho de investigação, principalmente quando, em *A nova ciência das organizações* (Ramos, 1989:155), diz: “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. Uma sociedade assim requer também iniciativas partidas dos cidadãos, que estarão saindo da sociedade de mercado sob a sua própria responsabilidade e a seu próprio risco”.

Ora, quando Guerreiro Ramos formulou esse pensamento em direção à fundação de uma nova ciência das organizações, imaginava-se que fosse romper em definitivo com o velho paradigma e efetivamente fazer da administração um novo campo disciplinar, que até aquele momento ela não fora pelo simples fato de não ter um objeto de estudo e um método próprios. Esse rompimento não ocorre pelo simples fato de o autor ainda considerar que o objeto da administração é a organização. Como, no nosso modo de ver, o objeto se cristaliza no conteúdo da gestão, então Guerreiro Ramos não constrói uma nova ciência da administração, mas simplesmente continua falando da mesma coisa utilizando-se de novas categorias analíticas.

De igual modo, quando ele fala que essa nova ciência “envolve o planejamento e implementação de um novo tipo de estado” era de se esperar que

estivesse se aproximando do conceito de administração política — gestão das relações sociais — e do conceito de administração profissional — mediante a gestão das organizações. Longe disso, o que o autor quer integrar ao seu modelo e, assim, construir uma nova ciência das organizações são outros tipos de organizações fora do contexto do mercado — e desta forma alcançar a atualização do homem.

Outra categoria importante em nossa pesquisa é a temporalidade. Quando Guerreiro Ramos incluiu em seu modelo a noção de tempo e falou de um novo tipo de Estado, pensávamos que ele fosse diferenciar a temporalidade normativa, burocrática, administrativa do lucro daquela temporalidade teórica necessária à construção da materialidade libertadora do homem. Ele fala de uma temporalidade que se circunscreve no campo das organizações, inclusive daquelas que estão fora do circuito do mercado. Com isso, o autor fica longe de conceber uma temporalidade social que corresponde ao tempo teórico necessário para construir o projeto de nação e, assim, efetivamente materializar o bem-estar e libertar o homem.

De todo modo, dada a inquietude teórica de Guerreiro Ramos, consideramos que seus aportes revelam uma preocupação com o que estamos investigando e construindo. Sem dúvida, *Uma nova ciência das organizações* é uma pista segura de que estamos levantando preocupações fundadas.

### III

Depois dessa breve revisão da literatura clássica podemos concluir que, do ponto de vista do enquadramento científico, a administração é um “campo disciplinar” inteiramente indefinido, seja porque os estudiosos pouco se importam com isso, seja porque quando alguma importância é dada o é de forma equivocada, principalmente no que respeita ao seu objeto. Veja que o pouco que se falava em teoria da administração foi abandonado de vez (inclusive como titulação de disciplinas nos currículos de administração) e substituído por denominações do tipo teoria das organizações, ciência das organizações etc. Com essa denominação induz-se de forma direta que o objeto da administração é a organização. Ora, quando se diz ciência econômica, entende-se que o objeto dessa ciência são as relações de produção, realização e distribuição da riqueza; da mesma forma, quando se diz ciência política, entende-se também que o fato político e as relações de poder são o objeto dessa ciência. Sendo assim, fazer uma leitura tomando as organizações como o objeto da administração não o pode ser, visto constituir-se numa impropriedade metodológica.

Por conta dessa impropriedade metodológica, hoje, a grande dificuldade do estudante da “disciplina” administração é pôr-se diante do objeto próprio dessa disciplina (disciplina aqui tomada como campo próprio de uma

ciência). Como já dito, poucos estudiosos desse campo estão preocupados ou não percebem essas dificuldades. Assim, trabalhar com desenvoltura um campo disciplinar sem se dar conta com clareza do objeto restringe por demais o propósito e a objetividade da investigação.

Na verdade, a estrutura curricular do programa de bacharelado em administração é composta de cursos com conteúdos que têm origens em outras disciplinas já consolidadas como um campo próprio de uma dada ciência: ciências matemáticas, ciências econômicas, ciências jurídicas, ciências políticas, ciências contábeis, ciência da psique, ciências sociais etc. Então, fica claro que o programa curricular do curso de administração não passa de uma aplicação à realidade de conteúdos daquelas disciplinas.

Dir-se-ia, então, que o verdadeiro objeto da administração seriam as organizações, nas quais o administrador, de posse daqueles instrumentos apropriados de outros campos do conhecimento, teria a incumbência de estudá-las e geri-las de acordo com os seus propósitos. É exatamente neste ponto que existe a impropriedade metodológica da qual falamos acima, visto que, em primeiro lugar, as organizações/instituições, como expressões das relações sociais, constituem objetos de estudos de diferentes campos do conhecimento. Em segundo lugar, como nossa discussão é fundamentalmente epistemológica — porque se trata da tentativa de apreensão do objeto e do método de um dado campo do conhecimento — temos de fazer a diferenciação importante da noção (compreensão) do objeto e do campo específico do conhecimento (e dele se pode dizer que é inalienável) daquela noção de objeto de um estudo ou de uma pesquisa específica.

Parece-nos que falar de organizações/instituições é uma aproximação apenas necessária para a definição do objeto da administração, mas, ainda assim, insuficiente, porque restrita. 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. A essência perpassa o espectro das relações sociais internas às organizações e se estabelece nos limites das relações sociais mais amplas, portanto, no âmbito da sociedade.

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

E o que cabe, então, à administração? Pura e simplesmente, a gestão. Assim, cabe à administração estruturar um modelo de gestão viabilizador do objetivo da organização. Portanto, a gestão é apenas um dos conteúdos que dão institucionalidade e essência às organizações. Então, podemos concluir que é a gestão, e não a organização, que caracteriza o objeto e que dá autonomia à administração como um campo próprio do conhecimento.<sup>3</sup>

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

Como as relações sociais devem convergir para a finalidade, que é a sublimação do corpo/alma e da mente/espírito, e isso é perseguido através da orientação e cooperação de (entre) diferentes campos da ciência, podemos encontrar nesse espaço o objeto que é próprio da disciplina administração e, assim, apreender a essência de seu papel cooperativo para o alcance do desiderato do conhecimento e do desenvolvimento econômico, que é o bem-estar pleno da humanidade.

Do ponto de vista material (econômico), a discussão maior acerca dos desejos a serem alcançados fica por conta, acreditamos, da economia e da administração. Como também administração — perguntar-se-ia —, já que a preocupação curricular dela está mais voltada para procedimentos práticos da base técnica, do processo de fazer? Sem embargo, esta argumentação parece-nos bastante correta, porém ela só ganha *status* na colaboração no processo de construção da finalidade humana na medida em que deslocamos a discussão do campo técnico/profissional para o campo político. Assim, abandonamos a esfera da economia e da administração profissionais (por assim dizer, suas respectivas bases micro) e alcançamos a esfera política: as denominadas economia política e administração política.

---

<sup>3</sup> Sendo a nossa análise lógica — e acreditamos que ela seja lógica —, podemos dizer que os procedimentos da gestão até aqui praticados estão totalmente inadequados, a começar pelo *staff* assessor do gestor. Se o que fazemos tem como finalidade o bem-estar, então isto está sendo conseguido a um custo bastante elevado. Este é que é o ponto fundamental a ser considerado.

A economia política fica definitivamente estabelecida desde Adam Smith, quando, em 1776, ele publica *A riqueza das nações*. No plano mais teórico, a economia política é entendida como a ciência que estuda as relações de produção, circulação e distribuição de bens materiais e compreende (ou deve compreender) as leis que regem tais relações. No sentido mais filosófico e empírico, Adam Smith (1958) entende que “a economia política, considerada como um setor da ciência própria de um legislador, propõe-se a dois objetivos distintos: primeiro, prover uma renda ou a manutenção para a população ou, mais adequadamente, dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesma tal renda ou remuneração; segundo, prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para os serviços públicos”.

E a administração política? Norberto Bobbio tenta dar conteúdo a esse campo do conhecimento, porém de forma restrita, dado que procura compreendê-lo apenas dentro das relações intergovernamentais, ao dizer 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 alii, 1993). Para ampliá-lo devemos pôr a administração política em confronto com a economia política. Desse modo, se a economia política, no plano da materialidade humana, responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades 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. Conceber a gestão da materialidade das relações sociais constitui o objeto, portanto a essência, da administração. Aqui temos o campo próprio da ciência da administração: a administração política.

Desse modo, a implementação da materialidade das relações sociais fica por conta de uma administração particular, a administração profissional — que não é, diga-se desde logo, um espaço exclusivo do administrador que hoje é formado nas escolas de administração e negócio, mas sim um espaço habitado também por profissionais com outras formações aplicadas: o médico, o dentista, o arquiteto, o engenheiro, o economista, o contabilista etc.

Para o entendimento da gestão da materialidade das relações sociais a fim de se chegar à finalidade do processo de desenvolvimento — e, assim, à essência da administração política, portanto ao objeto da administração como um campo próprio de uma ciência — temos de colocar a discussão num contexto tridimensional que, a nosso juízo, se apresenta hierarquizado de uma forma lógica.

A primeira dimensão é a da própria sociedade, que, através das instituições/organizações, é capaz de manifestar-se (aqui o grau de abstração é elevado) a respeito da necessidade de bem-estar total (para usar um conceito de Arthur Cecil Pigou) como a finalidade a ser alcançada.



A segunda dimensão é a do Estado, que é a mais importante das instituições/organizações; é através dele que se dá a manifestação política da sociedade em busca da finalidade: o bem-estar pleno da humanidade.

A terceira dimensão é a do capitalismo, que, no contexto atual, é o modo de produção responsável pela concepção e operacionalização da base técnica e operacional para se alcançar o bem-estar. Aqui há um aspecto a ser ressaltado, que é o fato de o modo de produção capitalista não constituir a única forma de organização social capaz de conduzir a base técnica para o alcance da finalidade; porém, no contexto social em que predomina o capitalismo como “proprietário” do papel social para o alcance do desiderato da sociedade, há sempre uma “hostilidade” em cumprir essa determinação, pois a negativa justificada é a de que só por meio de “sua própria finalidade” é possível chegar-se à finalidade pretendida socialmente. Nesse sentido, o capitalismo posiciona-se como um sujeito autônomo, subordinando as demais dimensões — a da sociedade e a do estado —, o que é ilógico do ponto de vista do cumprimento da finalidade. É nesses termos que ganha importância histórica o estudo das disciplinas economia política e administração política, na qualidade de espaços apropriados para se fazer cumprir o desiderato natural da sociedade, que é a liberdade de fazer e de dispor do que se faz.

Sem embargo, a partir da argumentação acima, nos parece clara a necessidade de fazer o enquadramento teórico mais geral das noções (percepções) da economia política, da administração política e da administração profissional.

Antes, porém, é preciso, em primeiro lugar, entender que, as três percepções estão voltadas para a construção de uma base material que garanta à sociedade o bem-estar econômico, que denominamos finalidade social.<sup>4</sup> Em segundo lugar, é necessário tentar mostrar qual o papel de cada uma das percepções na construção da materialidade social e os passos relevantes.

---

<sup>4</sup> Sobre a questão do bem-estar econômico, Pigou, em *Economics of welfare*, diz que no estudo da economia do bem-estar três premissas são importantes: que a economia deve ser considerada como uma ciência positiva *do que é e tende a ser*, não uma ciência normativa *do que deve ser*; que o bem-estar econômico é apenas uma fração do bem-estar total e, como este não é facilmente quantificável, o que importa é saber de “que forma esta magnitude estará afetada por causas que os governantes e os indivíduos privados podem criar”; que, considerando que o dinheiro é o único instrumento aproveitável na vida social, o alcance da análise deve-se restringir “àquela parte do bem-estar social que pode pôr-se em relação, direta ou indiretamente, com o padrão monetário de medida”. De forma menos técnica e mais filosófica, Keynes (1984), em seu artigo “As possibilidades econômicas de nossos netos”, de 1930, diz que, “se não houver grandes guerras e um aumento da população, o *problema econômico* poderá ser resolvido, ou, pelo menos, ter uma solução à vista nos próximos cem anos. Isto significa que o problema econômico não constitui — se olharmos para o futuro — o *problema permanente da raça humana*”. E acrescenta: “Enquanto isso, não haverá mal em fazer moderados preparativos para o nosso destino, em encorajar e experimentar as artes da vida”.

Assim, para chegarmos a uma dada finalidade, precisamos partir das necessidades individuais não contempladas nas relações de mercado e que obstruem a conquista da finalidade. Essas necessidades individuais vão compor as necessidades coletivas (formadas a partir de uma compreensão de uma sociedade hierarquizada e excludente) e conformar um conjunto de desejos que aqui chamamos de necessidade coletiva, dando origem a um projeto da nação (o planejamento da demanda social), o qual nada mais é do que o método para o construto da finalidade, portanto, do bem-estar pleno da humanidade.

Podemos ver, portanto, que a oportunidade para construção de um projeto de nação em busca da finalidade ocorre porque a dimensão do capitalismo responsável pela base técnica e organizativa para se alcançar a finalidade social não cumpre seu papel, pois sua finalidade é distinta, porque particularizada. Assim, as necessidades individuais que formam a necessidade coletiva que vai dar origem ao projeto de nação decorrem dos estudos realizados pelo campo próprio da ciência que trata das leis de funcionamento de um dado modo de produção da materialidade que leve à finalidade. Aqui estamos falando da economia política, que se encarrega do entendimento desse circuito, a partir da produção, realização dessa produção e da distribuição dos resultados da produção. É como se a economia política procurasse responder o que esta economia política está produzindo e por que ela produz desta e não de outra forma, particularmente nos seus aspectos relacionados com a distribuição dos resultados.

Assim, a partir dessa reflexão crítica do atual modelo capitalista e da recomposição das necessidades sociais (uma manifestação da própria sociedade), a economia política redireciona a base técnica do modo de produção capitalista, a partir da dimensão da sociedade que se manifesta a favor de um projeto de desenvolvimento da nação: esta é a essência do modo de manifestação da economia política.

Então, para levar a cabo as novas determinações da base política e material o Estado deve ser instrumentalizado agora numa outra direção e perspectiva. Em vez de ser instrumentalizado no sentido de viabilizar a finalidade de um sujeito particular — o capital —, agora tem o papel de gestor e executor do projeto da nação, cuja finalidade é o bem-estar social. O Estado é gestor porque tem a incumbência de (depois de coletadas as necessidades, definidas as prioridades e as temporalidades teóricas de execução de cada uma das finalidades) elaborar o modelo de gerenciamento mais adequado no processo de execução do projeto de nação que leve à finalidade do desenvolver social.<sup>5</sup> De igual modo, também é executor porque, a partir desse

---

<sup>5</sup> Só a título de exemplo: o Brasil define, no seu projeto de desenvolvimento, que vai erradicar o analfabetismo nos próximos cinco anos. Há várias maneiras de cumprir esse desiderato: através da ação exclusiva do Estado; através de um trabalho compartilhado do Estado e dos capitalistas; ou através da ação exclusiva dos capitalistas. Qualquer das alternativas constitui o modelo de gestão (a administração política) no processo de construção de uma dada finalidade.

momento, o Estado passa a ser o principal empreendedor individual, o que, nos marcos capitalistas, significa dizer que o Estado passa a ser o principal capitalista a comandar capital. Então, a ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação (sob o comando do Estado com o poder político e econômico) constitui a essência da administração política. Parece-nos, portanto, que é aqui, e não em outro lugar, que o objeto da administração política se manifesta de forma explícita e dá à administração um espaço próprio no campo da teoria do conhecimento.

Completa a trilogia a base essencialmente técnica, que é a administração profissional e que está associada à dimensão da produção/organização da materialidade que vai levar à finalidade da sociedade. Aqui estamos falando fundamentalmente da economia, do capitalismo ou de qualquer outro modo de produção social responsável pelos aspectos técnicos e profissionais do projeto da sociedade. Dessa forma, chegamos ao conceito de administração profissional, responsável que é por todas as etapas operativas do projeto da nação. Assim, a administração profissional compreende todos aqueles profissionais que direta ou indiretamente estão responsáveis pela execução do projeto da nação. Aqui estamos falando do economista, do médico, do pedagogo, do filósofo, do arquiteto, do administrador, do engenheiro, do pedreiro, do carpinteiro, do motorista, enfim, de todos os profissionais requeridos na construção daquele projeto de sociedade.

Assim, a administração da execução do projeto de uma nação não pode ser uma exclusividade do administrador que hoje formamos em nossos cursos superiores, mas sim uma tarefa que tem a co-responsabilidade de todos os envolvidos na sua execução. Nesse caso, no limite, pode-se dizer que o bacharel em administração está mais capacitado do que os demais profissionais para coordenar certas atividades durante a execução da base técnica do projeto da nação; talvez nada mais do que isso! Considerando que nessa dimensão todos os demais profissionais estão em pleno exercício da aplicação técnica de uma dada ciência, então, com o bacharel em administração ocorre o mesmo? O máximo que se pode dizer é que, como este profissional se apropria, durante sua formação, de conhecimentos originários de outros campos do conhecimento, é provável, então, que esteja mais capacitado para tarefas de coordenação *vis-à-vis* os demais. Mas esse fato não deve caracterizar o objeto da disciplina administração. Neste nível micro, o máximo que podemos ter são elementos, evidências que podem servir de base para novos experimentos, novas deduções para o avanço do conhecimento em um campo próprio de uma dada disciplina.

Dessa forma, se a administração política é a expressão das relações do Estado com a sociedade na concepção do projeto de nação, então o modelo de gestão (bases institucionais e organizacionais) para a implementação desse projeto constitui o objeto da administração, portanto, sua macrofundamentação. A implementação desse projeto de nação, que se materializa na ex-

ecução de diferentes e simultâneas atividades e que requer uma administração específica nesse nível micro, é a administração/gestão aplicada, cujos resultados devem retornar ao nível macro para se avaliar se o modelo de gestão está no direcionamento correto para o cumprimento das finalidades sociais.

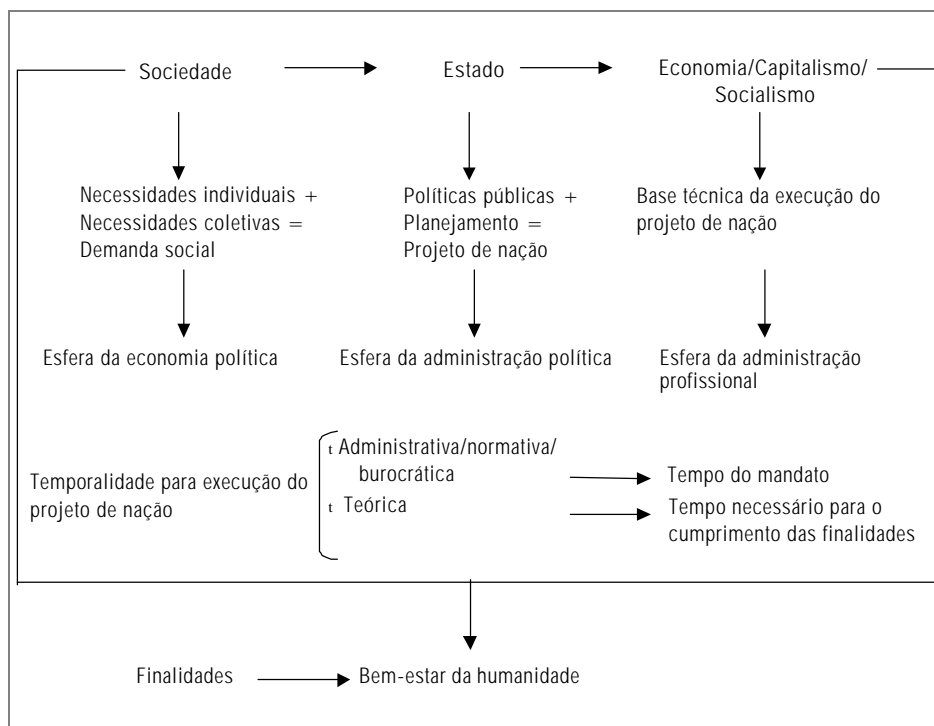
Entretanto, para o cumprimento da finalidade, é necessário se desfazer a confusão que existe no campo da administração, que se relaciona com o tempo, mas que em administração denomina-se inapropriadamente de *continuidade administrativa*. A discussão que se faz no campo da administração é que o cumprimento da finalidade encontra obstáculos intransponíveis em razão da descontinuidade (administrativa) no processo de implementação do projeto da nação. Aqui, se associa a continuidade a um mesmo governo, cuja mudança (fora de um dado foco técnico-político-ideológico) implica uma descontinuidade. Ora, essa maneira de pensar é inadequada dentro de uma sociedade democrática e plural, que pressupõe alternância de partidos políticos ou outras formas de organização social no poder. Nestes termos, para que exista continuidade é preciso pressupor um Estado ditatorial, no qual haja efetiva hegemonia de um único partido que garanta a continuidade de um único governo. Porém, esta não é tese defendida pelas democracias formais e hegemônicas. Assim, por não ter um campo próprio de investigação claramente identificado, a análise administrativa não dá importância a este fato ou simplesmente não percebe que esta forma de pensar a continuidade administrativa não atende aos requisitos básicos da administração política no cumprimento da finalidade social.

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

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

Essas fundamentações estão sintetizadas na figura 1.

Figura 1  
Esquema referencial teórico geral



Ao considerarmos a administração como o modelo de gestão empreendido pelo Estado para levar a cabo a produção social visando ao cumprimento das finalidades da sociedade, o que temos de fazer, daqui por diante, é tomar posse das categorias que formam o seu instrumental teórico e de uma metodologia capaz de nos conduzir, como pesquisadores, a um conhecimento do processo de gestão social e suas leis. Nessa fase em que estamos em busca de uma melhor definição do objeto da administração e, a partir dele, da construção do conceito de administração política, seria prudente fazer um enquadramento do objeto e do conceito nos marcos do capitalismo, tomando como momentos históricos importantes a fase do capitalismo liberal (que vai da segunda metade do século XVIII a 1930), a fase do capitalismo organizado (que perdura de 1930 até 1980) e, por último, a fase do capitalismo desorganizado (fase que se inicia a partir dos anos 1980), que é assim denominada porque é o momento em que a economia se desvincula totalmente das finalidades de bem-estar).

#### IV

O capitalismo, como modo de produção hegemônico nas formações sociais europeias, surge com a Revolução Industrial, marcada por transformações tecnológicas, econômicas e sociais, e vai-se estruturar e sustentar pela formação de grandes sistemas fabris e difusão orientada dos bons resultados materiais alcançados com o novo modo de produção. A base pretérita de sustentação foi a acumulação primitiva oriunda do mercantilismo, que rompe com a estrutura social do feudalismo e tem vigência durante os séculos XVI, XVII e XVIII. Era, portanto, de se esperar que a estrutura do poder político vigente no mercantilismo pudesse ser reformulada, já que o que interessava de fato era a transformação das bases técnicas e isto foi viabilizado pelo mercantilismo. Na verdade, o capitalismo industrial nascia sustentando a necessidade de romper com o absolutismo do monarca e de estabelecer um poder político que não mais fosse concorrente com os capitalistas, um poder político que descentralizasse as decisões, um poder político que não mais organizasse expedições de conquistas e exploração de terras além-mar, mas que apenas protegesse o capitalista para que ele mesmo organizasse e explorasse, um poder político que garantisse o direito de ir e vir, o direito de possuir e explorar a propriedade privada: nascia assim o *laissez-faire*, tendo como ideologia sustentadora o liberalismo individual.

Apesar de não se encontrar tal expressão nas obras de autores como Adam Smith, Ricardo, Malthus e outros filósofos e economistas utilitaristas da época, a verdade é que o *laissez-faire* estava impregnado na mente do homem prático, que se guiava por discursos como este de Bentham, em seu *A manual of political economy*: “A regra geral é que nada deve ser feito ou tentado pelo governo; o lema ou divisa do governo, nessas ocasiões, deveria ser: ficar quieto (...) A exigência feita pela agricultura, indústria e comércio aos governos é tão modesta e razoável quanto a que Diógenes fez a Alexandre: — Saia da minha frente”. Dessa forma, dizia Keynes em *O fim do laissez-faire*, “o terreno estava preparado para a doutrina que, em bases divinas, naturais ou científicas, estabelecia que a ação do Estado deveria ser rigorosamente limitada, e que, na medida do possível, a vida econômica deveria ser deixada, sem regulamentos, à aptidão e ao bom senso de cidadãos individualistas, impelidos pela admirável motivação de subir na vida”.

Entretanto, o lema do *laissez-faire* não era apenas uma rebeldia contra a tirania dos soberanos absolutistas; era algo mais profundo que buscava a demarcação dos espaços a serem ocupados nas esferas políticas e econômicas. Durante a era mercantilista, o Estado praticamente liderava os grandes empreendimentos, notadamente aqueles voltados para a descoberta de novas rotas comerciais. Com a Revolução Industrial o capital passou a exigir cada vez mais a liderança desse papel, porém agora não mais com o intuito de descobrir riquezas alhures, mas sim de garantir mercados para as mercadorias produzidas na metrópole por meio dos capitais privados. Dessa forma, os filósofos e economistas políticos — principalmente estes — passaram a

construir um corpo de idéias que desobstruísse os caminhos para o florescimento do novo modo de produção:

- † o melhor era apenas o Estado intervir no estritamente necessário;
- † quando houvesse necessidade de intervenções por razões do desenvolvimento, a produção pública deveria gerar uma receita compatível com os custos;
- † o Estado deveria evitar a dívida pública, pois esta nada mais era do que o aumento do gasto presente que só poderia ser resgatado com o aumento futuro de impostos;
- † o orçamento deveria estar sempre em equilíbrio.

Reservar ao Estado as tarefas estritamente necessárias correspondia a montar um esquema jurídico e de segurança que garantisse a sua neutralidade em questões econômicas e preservasse o direito de propriedade e os mercados aos novos donos da cena econômica, principalmente os mercados coloniais. Nada se tinha ou podia fazer, pois a estabilidade (equilíbrio) e o desenvolvimento da economia estavam garantidos pelos bons princípios da lei dos mercados de Say (para um determinado nível de produção existe sempre uma demanda em igual valor). Resolvidos os problemas da produção e da demanda, a distribuição seria equacionada pelo mercado mediante um ato de fé, “à aptidão e ao bom senso de cidadãos individualistas, impelidos pela admirável motivação de subir na vida”, conforme sentenciava Keynes. A conclusão era que, não havendo guerras, terremotos e outros fenômenos imponderáveis da natureza, as ações individuais dos capitalistas, movidas pelo egoísmo e o apego ao lucro, conduziriam de forma inexorável ao bem-estar coletivo.

Nesse contexto, o modelo de gestão concebido pela administração política durante a longa fase do capitalismo liberal era estruturado com base num sistema de produção descentralizado, fundado na crença de que a concorrência (perfeita) indicava aos capitalistas a melhor oportunidade de investimentos. As dificuldades localizadas (já que não se admitia a possibilidade de crise generalizada) prescindiam de políticas externas de qualquer natureza (a exemplo de política fiscal, monetária, financeira etc.); o mercado e a racionalidade dos capitalistas criavam regulamentos internos próprios, que eram capazes de não só obstruir e eliminar as causas dos distúrbios, como também de fazer o sistema econômico retornar a uma situação de equilíbrio. A parte da produção social incapaz de ser tecnicamente comandada pelo capital privado (como os sistemas policial e jurídico que eram as bases coercitivas da harmonia social) ficaria sob a responsabilidade do Estado. Esse modelo gerencial completa-se com a ação do Estado na diplomacia militar para preservar e alargar os mercados das províncias para as mercadorias

produzidas pela metrópole, assim como para criar um espaço depositário para o excedente de fatores não absorvido na produção — fato que a ideologia insistia em atribuir a uma deformação moral do indivíduo (indolência, preguiça, vadiagem, roubo etc.), que, por isso, recebia o castigo da degradação e o confinamento em terras de além-mar.

Mais pela força do argumento de Ricardo do que pela do próprio autor, a lei de Say triunfou. “Assim”, diz Keynes, “Ricardo conquistou a Inglaterra de maneira tão completa como a Santa Inquisição conquistara a Espanha. Sua teoria não só foi aceita pelos meios influentes de Londres, pelos estadistas e pelo mundo acadêmico, como cessou toda a controvérsia, o ponto de vista contrário desapareceu por completo e deixou de ser discutido. O grande enigma da demanda efetiva com que Malthus havia lutado desapareceu da literatura econômica”.

Porém, com o desenvolvimento do capitalismo o liberalismo passa a experimentar o fracasso do sucesso; uma nova realidade econômica começa a aparecer baseada na formação de monopólios, concentração da renda e da riqueza e no aumento da miséria dos trabalhadores. Ademais, as crises próprias do sistema e as guerras (internas e externas) ajudavam a denunciar que as bases teóricas da economia política, fundadas na lei de Say/Ricardo, eram insuficientes para explicar o que ocorria com o capitalismo do século XX, assim como denunciavam que a administração política concebida pela escola clássica naquela altura se mostrava incapaz de gerenciar o capitalismo de acordo com os bons princípios da estabilidade e do crescimento. Ainda que as evidências ao longo da década de 1920 indicassem que o curso das coisas deveria mudar — inclusive como forma de preservar o capitalismo, conforme advertira Keynes em seu famoso artigo “O fim do *laissez-faire*”, de 1925 —, os economistas profissionais continuavam a orientar a gerência do capitalismo de acordo com os princípios do *laissez-faire*. Nem mesmo o pânico do sistema financeiro ocorrido na Quinta-Feira Negra decorrente do *crash* da bolsa de Nova York foi capaz de induzir estes profissionais a uma mudança de atitude mais conseqüente. Porém, a persistência da crise e o seu alargamento para o resto do mundo capitalista e o clamor interno norte-americano de empresários falidos e trabalhadores desempregados (e da opinião pública de um modo geral) levaram o governo dos EUA a romper, do ponto de vista prático, com os ideais do liberalismo, através da institucionalização do *New Deal* — A Nova Era. Surgiu a possibilidade de resgate do ideário intervencionista com o objetivo de trazer uma nova aurora para o capitalismo — o que de fato trouxe.

À economia política coube a tarefa de derrubar os pressupostos da lei de Say e, através do princípio da demanda efetiva, construir os alicerces da teoria do emprego — o principal problema daquele momento. Assim, qual o modelo de gestão e quais seriam as bases institucionais da regulamentação arranjados pela administração política que conduziriam ao alcance daqueles objetivos? O consenso em relação a essas respostas parecia inexorável: o Esta-



do. A partir de então, o Estado não só amplia e sofisticada os mecanismos e instrumentos de regulamentação das relações sociais no sistema de produção capitalista, como passa a ser o principal protagonista da oferta e da demanda sociais e da distribuição de renda.

Do ponto de vista da regulamentação das relações sociais (além da institucionalização político-administrativa de um Estado moderno) buscavam-se:

- † uma maior profissionalização das forças de segurança (internas e externas);
- † a ampliação e criação de novos mecanismos e instrumentos de apoio ao desenvolvimento das atividades que elevassem a produtividade de todo o sistema (instituinto, entre outros, regulamentos para proteger da concorrência externa as indústrias nativas, leis para garantir subsídios fiscais e taxas de juros favorecidas a setores pouco desenvolvidos, e políticas voltadas para o desenvolvimento regional);
- † o disciplinamento da conduta dos agentes econômicos (leis antitruste, regras normatizando os processos de fusão e incorporação de empresas, regulamentos protegendo o consumidor, normas especificando as condições e jornada de trabalho, níveis salariais mínimos e garantias ou reconhecimento de direitos de os trabalhadores se organizarem);
- † no plano das relações internacionais, uma maior integração e solidariedade entre as nações, no sentido de diminuir o risco permanente de guerra e de permitir que os frutos do desenvolvimento fossem mais bem repartidos entre todos.

O sistema da Organização das Nações Unidas (Bird, Unesco, OIT etc.), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio e o Plano Marshall foram criados com esse propósito. Estavam, assim, criadas as condições institucionais e gerenciais internas e externas de apoio ao processo de acumulação.

Com relação à oferta, nesse novo momento a capacidade não será dada por diminuir ou elevar impostos e, com isso, criar estímulo para um maior ou menor nível de produção; ao contrário, a essência da sua participação no volume de oferta se fará através da produção de bens e serviços, comandando capitais, agora na qualidade de maior responsável individual pela oferta de bens e serviços. O mesmo sucede em relação à demanda agregada: o poder do Estado vai além da capacidade de fazer a demanda efetiva se igualar ao nível da oferta agregada, mediante uma política fiscal ativa. Agora, por ser o principal capitalista a comandar capitais, o Estado passa a ter também a maior capacidade de gerenciar os dois componentes da demanda: o consumo e o investimento. Assim, a capacidade de determinação do nível de emprego não está mais restrita à manipulação dos instrumentos fiscais e monetários (que

continuam poderosos e imprescindíveis), mas dependente, cada vez mais, da maior capacidade que o Estado tenha como empregador (alocador de recursos em áreas vitais para a expansão econômica e estabilidade política) e consumidor, direto ou indireto, de parte expressiva da produção social.

Por conta da rejeição à lei de Say (contraponto feito pela economia política) e da introdução do Estado como gestor das condições de produção e distribuição (contraponto feito pela administração política ao paradigma liberal) e por mais que a teoria ortodoxa relute em aceitar essas evidências, o velho capitalismo do *laissez-faire*, a partir dos anos 1930, começava a dar lugar a um novo capitalismo oligopolista/monopolista sob a liderança pactuada do Estado, como forma de garantir a sobrevivência do sistema. E a administração política que é formulada se fundamenta em três aspectos essenciais:

- † o sociológico, porque os conflitos de classe eram reconhecidos e procurava-se minimizá-los através do gerenciamento das relações capital/trabalho;
- † o político, porque ficava claro que o Estado seria o único ente com poder suficiente para arbitrar os espaços de atuação entre os capitais líderes e rivais;
- † o econômico, porque detinha a capacidade alocativa para liderar o processo de expansão, inclusive à frente dos capitais oligopolizados e monopolizados.<sup>6</sup>

Embora a ortodoxia não reconheça que, a partir de então, o sucesso do capitalismo tenha qualquer relação com a ação do Estado, ela lhe atribui as razões pela crise que adveio. Desse modo, os primeiros sinais da crise (e o rompimento do padrão monetário dólar/ouro foi um marco importante) foram suficientes para fazer sair do limbo acadêmico dos departamentos de economia o ideário liberal. Como a economia política e a administração política foram incapazes de perceber que a lógica da acumulação, pelo menos por enquanto, tinha mudado, não custou muito tempo para o triunfo das teses liberais — o que ficou um tanto mais facilitado pela chegada dos conversadores ao poder, no final dos anos 1970 e início dos 1980.

O fato não percebido pela economia e pela administração foi que o aumento da instabilidade do sistema econômico (taxas elevadas de inflação, que, segundo a ortodoxia, se combinavam com elevados déficits públicos) e a redução nas taxas de lucros levaram os capitais a um compasso de espera, entrando numa fase de reestruturação (cujo eixo de ajuste era a redução de custos). Depois e/ou simultaneamente a isso, a tentativa de retomada da expansão

---

<sup>6</sup> Para um aprofundamento da análise desse período do capitalismo organizado ver Santos (1999).

já não se deu pelos moldes tradicionais, mediante grandes massas de investimentos à procura de integrar setores e espaços não-capitalistas ao circuito da acumulação. A saída se deu pela inversão em inovação intrafirma e pela exacerbação da concorrência em busca de se criarem espaços de expansão e acumulação dentro dos próprios espaços capitalistas já constituídos.

Essa trajetória tem levado o capitalismo a experimentar um processo de concentração e centralização de capitais (através de fusões/incorporações) nunca visto em sua história (Santos, 1999:16-7). Para o sucesso dessa estratégia era necessário que dois requisitos fossem atendidos. Primeiro, que os mercados fossem desregulamentados, principalmente em relação aos aspectos referentes às leis antitruste, às regras para os processos de fusões e incorporações de empresas, às normas especificando as condições e tempo de trabalho etc. Segundo, que os espaços da produção social sob o controle direto do Estado fossem abertos à participação do capital privado, elevando ainda mais o grau de concentração e centralização de capitais.

Aparentemente, esse arranjo rompe com o modelo estruturado no início da década de 1930 e que vigorou até o início dos anos 1970. Só aparentemente, porque muitos dos instrumentos caracterizadores do modelo anterior permaneceram ou se ampliaram, como a profissionalização das forças de segurança, a proteção aos capitais nacionais contra a concorrência externa, a preservação das estruturas multilaterais de “solidariedade” e, o que é novo, o fortalecimento de mercados regionais como espaços hegemônicos dos capitais nacionais (o Nafta, o Mercosul e a União Européia são exemplos característicos).

Então, do ponto de vista da administração política, o programa liberal de hoje não significa uma volta aos primórdios do liberalismo clássico, nem, muito menos, uma ruptura com o modelo concebido durante a crise dos anos 1930. As modificações e adaptações em relação ao formato anterior foram feitas para atender a uma dada estratégia de acumulação do capital. Com isso, não só o Estado perde espaço e liderança no processo de acumulação do capital, como também a crise do sistema não se resolve; ao contrário, se agrava mais ainda, porque os instrumentos para a arbitragem da distribuição de renda cedem lugar para as forças impulsionadoras da concentração dos resultados do desenvolvimento.

## VI

No início deste artigo, dissemos que o desenvolvimento econômico só tem qualquer sentido prático e psicológico se a finalidade (resultado) última for o bem-estar da humanidade. Caso contrário, não se tem qualquer motivação prática para se lutar por ele. Do ponto de vista material (econômico), o alcance dessa finalidade ficaria a cargo da economia política (expressão das ne-

cessidades sociais), da administração política (o Estado como responsável pelo modelo de gestão mais apropriado ao atendimento das demandas sociais) e da economia/capitalismo (administração profissional, base técnica responsável pela execução do projeto de nação em conformidade com as finalidades). Independentemente de se ter conseguido ou não essa finalidade, o fato é que o capitalismo, em diferentes momentos históricos, tem tido uma administração política cujo modelo se caracteriza pela preservação de seus interesses. Esta constatação é relevante para se perceber que, de fato, a gestão constitui o objeto próprio e da administração política, principalmente quando se trata de compreender a sua natureza e característica na execução do projeto de nação que leve ao bem-estar social.

### Referências bibliográficas

- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1993.
- Dahl, Robert A. & Lindblom, Charles E. *Política, economia e bem-estar social: planejamento e sistemas político econômicos reduzidos a processos sociais básicos*. Rio de Janeiro, Lida-dor, 1971.
- Dimock, Marshall Edward & Dimock, Gladys Ogden. *Public administration*. New York, Rinehart and Winston, 1961.
- & ———. *Filosofia da administração*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1967.
- Drucker, Peter F. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo, Pioneira, 1994.
- Fayol, Henri. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. São Paulo, Atlas, 1958.
- Keynes, John Maynard. As possibilidades econômicas dos nossos netos. In: Szmrecsányi, Tamás. *Economia*. São Paulo, Ática, 1984.
- Ramos, Alberto Guerreiro. *A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1965.
- . *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro, FGV, 1983.
- . *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro, FGV, 1989.
- Sandroni, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo, Best Seller, 1999.
- Santos, Reginaldo Souza. *A economia política contemporânea e o pouco que sabemos*. Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa/Instituto de Economia e Gestão. 1999. (Documento de Trabalho, 2/98.)

- & Ribeiro, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro (4), jul./ago. 1993
- Simon, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro, FGV, 1965.
- Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Taylor, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. São Paulo, Atlas, 1948.
- Waldo, Dwight. *O estudo da administração pública*. Rio de Janeiro, FGV, 1964.
- Weber, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, Universidade de Brasília, 1999.