

AS CONTRIBUIÇÕES DOS ECONOMISTAS AO ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: O INSTITUCIONALISMO, O GERENCIALISMO E O REGULACIONISMO*

Reginaldo Souza Santos**

RESUMO

Este artigo é fruto do resultado parcial do trabalho de pesquisa teórica que estamos desenvolvendo no campo de administração e que tem como ponto de partida uma discussão epistemológica que intenta verificar se o conhecimento produzido em Administração dá-lhe o *status* de um campo do conhecimento próprio e autônomo. A preocupação inicial foi apreender o conceito da Administração Política, visando compreender a gestão (objeto da administração) das relações sociais de produção e distribuição no contexto do capitalismo. O presente artigo, portanto, é uma seqüência deste trabalho e que tem como preocupação fundamental incorporar ao conhecimento construído no campo da Administração as contribuições dos chamados economistas *rebeldes*, tomando como referência as escolas do *institucionalismo*, do *gerencialismo* e do *regulacionismo* e tendo como principais nomes Thorstein Veblen, W.C. Mitchell, Gunnar Myrdal, James Burnham, Michel Aglieta, Robert Boyer e Alain Lipietz.

ABSTRACT

This article is fruit of a the partial results from a theoretical research which we are developing in the field of administration and that has as its starting point an epistemological discussion that intends to verify if the knowledge produced in Administration gives the field the status of having it's own and independent knowledge. Our initial concern was to apprehend the concept of Political Administration, aiming to comprehend the management (object of administration) of the production's social relations in a capitalist context. Therefore, the present article is a follow-up of this work and it's basic concern is to incorporate within the knowledge constructed in the field of administration, the contributions of the so called rebel economists, taking as reference the institutionalism, gerencialism, regulacionism schools and having as main names authors such as Thorstein Veblen, W. C. Mitchell, Gunnar Myrdal, James Burnham, Michel Aglieta, Robert Boyer e Alain Lipietz.

* Trabalho desenvolvido com a colaboração dos alunos de graduação da disciplina Seminários de Temas Específicos em Planejamento, durante o segundo semestre de 2001 e o primeiro semestre de 2002. Agradeço, especialmente, aos alunos Eduardo Pinto e Thiago Chagas.

** Prof. do NPGA/EAUFBA.

As dificuldades encontradas pelos pesquisadores e profissionais que estavam diretamente preocupados em construir as bases teórico-metodológicas do novo campo disciplinar, pareciam diminuir à medida que dissidências iam-se abrindo nas hostes dos economistas, particularmente daqueles insatisfeitos com a economia clássica e neoclássica, sustentada no individualismo metodológico e nos pressupostos teóricos do equilíbrio geral, originários das comparações mecanicistas do paradigma da física newtoniana.

Decerto que os economistas, *stricto sensu*, não estavam preocupados em avançar o conhecimento nesse campo que estamos denominando de Administração Política, expressa nos conteúdos (essências) da gestão das relações sociais de produção para a construção da materialidade. Em verdade, o Institucionalismo, o Gerencialismo e o Regulacionismo, embora nascendo no âmbito da economia (em diferentes épocas), são pensamentos que surgem no sentido de entender os movimentos da organização e da institucionalização das relações sociais de produção num dado ou em sucessivos momentos históricos. Assim, pressupõe-se que estes arquétipos teóricos apresentem contribuições importantes para a construção e a formação do conceito de Administração Política.

Portanto, faz-se necessária uma análise mais aprofundada, nas seções seguintes, dessas correntes, a partir das análises das principais obras dos autores considerados os mais representativos de cada escola e, com isso, tentando vislumbrar as interfaces e as diferenciações para a construção das bases teórico-metodológicas desse campo disciplinar a que denominamos de Administração Política.

O institucionalismo¹, mais próximo do que estamos investigando, surge da 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 capitalista, os sindicatos, os cartéis e trustes, o Estado (compreendido no executivo, nos partidos políticos, no judiciário e no legislativo).

¹ *Fundamentalmente, aqui nós estamos mais de perto interessados no chamado campo do institucionalismo em economia, analisando obras de autores que fazem parte tanto do "velho" quanto do "novo" institucionalismo. A dita "velha" economia institucional, pode-se dizer, forma um corpo teórico sem pé nem cabeça, pois são considerados fazendo parte dessa corrente autores como Karl Marx, Vilfredo Pareto, além daqueles considerados empiricistas, nacionalistas, influenciados pela biologia darwinista e vinculados à escola histórica alemã do último quartel do século XIX, como Gustav Schmoller, Adolph Wagner e Wilhem Roscher. Embora seja evidente o absurdo de se pretender unificar o pensamento desses autores, em alguns pontos eles estavam de acordo nas críticas ao chamado mainstream em economia, como, por exemplo, a recusa do ponto de vista dos neoclássicos de construir uma teoria geral e a-histórica, a substituição do conceito de equilíbrio pelo de processo (isto é, pelo conceito de evolução) e a proposição de se deslocar o foco analítico do indivíduo para o da instituição. Já a dita Nova Economia Institucional (NEI) parece ser uma reaproximação desavergonhada com aquilo que a Velha Economia Institucional (VEI) mais criticava: a microeconomia neoclássica e seus pressupostos. Perde-se a perspectiva histórica e, fundamentalmente, de uma teoria econômica voltada para o desenvolvimento; numa palavra: o estudo da Economia Política é praticamente abandonado. Volta-se, então, ao estudo dos mercados, analisando as estruturas, as hierarquias (procurando entender as origens e funções), o comportamento do consumidor, as incertezas etc. O fundamental agora é compreender os mercados, as firmas, os contratos etc. enquanto instituições. No sentido de dar mais realidade e novidade ao estudo e segurança aos negócios, são introduzidas pelo menos duas novas categorias analíticas: 1) transação (compreendida como sendo a transferência de bens e/ou serviços entre os agentes econômicos e que se encontram separadas em razão de estarem em estágios de produção tecnologicamente distintos), cujos custos devem ser medidos*

Essa estrutura teórica tende a apresentar uma interface maior para o desenvolvimento do conceito científico e acadêmico da Administração Política; por essa razão, foram desenvolvidas análises sobre algumas obras clássicas dessa corrente de pensamento.

Um dos nomes mais influentes dessa corrente de pensamento é o do economista e sociólogo sueco Gunnar Myrdal. Entre as inúmeras obras escritas por Myrdal, *O Estado do futuro* (título em inglês *Beyond the Welfare State*), talvez seja a mais representativa do pensamento do autor para enquadrá-lo entre os economistas institucionalistas. Esse texto analisa, dentro de contextos históricos determinados, a evolução econômica de diferentes nações, ressaltando as diferenças entre países ricos, pobres e aqueles da órbita soviética, particularmente em termos da planificação, além de revelar as tendências para o futuro.

Nos países ricos, a planificação aconteceu após a consolidação da economia de mercado e da democracia. Com a economia de mercado a pleno vapor, foi necessário traçar metas e diretrizes para garantir o emprego e o desenvolvimento por longo tempo. Com a democracia, o Estado tinha respaldo do povo para instituir mecanismos de ajuda aos pobres: previdência social, igualdade de oportunidades etc. Por outro lado, muitos teóricos observaram que essas medidas foram em grande parte uma resposta, um “paliativo” ao avanço do socialismo que garantia, em tese, tudo que o cidadão iria precisar, durante a vida, para a sua reprodução material, psicológica e espiritual.²

Nos países da órbita soviética, geralmente, a planificação da economia aconteceu após revoluções “populares”, e que eram países de economia atrasada, feudal e de poder centralizado. Nessas sociedades, a planificação da economia veio antes mesmo da economia de mercado estar mais claramente definida. Nos países subdesenvolvidos, o processo é um pouco semelhante aos países de órbita socialista, mas sem revoluções populares. Como o desenvolvimento custa a se estabelecer, o planejamento se torna uma pré-condição para tanto.³

Para Myrdal (1960), as tendências para o planejamento econômico levam a uma só direção: o Estado não seria mais um interventor, mas um regulador, criando conselhos populares, agências fiscalizadoras etc., tudo isso acontecendo no âmbito interno das nações. E com as relações internacionais? Segundo Myrdal, o

adequadamente porque, nos processos de transferência (transação), estão envolvidas atividades de planejamento, adaptação e monitoramento – tudo isso compõe o conteúdo básico de uma variável analítica denominada de Custos de Transação; 2) governança, que se define como sendo determinada pelas diferentes formas de coordenação da atividade econômica desenvolvida pela firma, visando minimizar os custos de transação. Para além dessa base analítica, a compreensão do institucionalismo fica mais confusa ainda quando se tenta analisá-lo a partir da economia de John Kenneth Galbraith, pois este autor, além de tomar sempre a história como referência, fundamentou os seus estudos econômicos em análise da tecnoestrutura (entendida como a supremacia dos técnicos e gestores na condução dos negócios dos capitalistas), do poder (cuja disposição ou manipulação torna-se de fundamental importância para se conhecer as possibilidades dos empreendimentos), da consolidação de uma certa cultura do contentamento (entendida como o desenvolvimento de mecanismos de preservação de interesses estabelecidos, mesmo que à custa do vilipêndio da maioria mais desprotegida) e, sobretudo, acerca da análise do papel da mulher no contexto econômico (entendido este a partir do desenvolvimento da gestão do consumo no âmbito da família). Dada essa imprecisão de se perceber um autor institucionalista ou não, para os propósitos desta pesquisa, optou-se por analisar como autores institucionalistas apenas aqueles em que há relativo consenso, a exemplo de Thorstein Veblen, Gunnar Myrdal, Charles Lindblom e Douglass C. North.

² Myrdal (1960) esquece de dizer, porém, que o planejamento (política econômica e social de médio e longo prazos) passou a ser adotado no capitalismo por conta de sua congênita instabilidade, que aumenta à medida que o sistema econômico capitalista vai-se tornando complexo, tanto do ponto de vista das inovações tecnológicas e financeiras quanto em termos de novas formas de organização social da produção.

³ Em verdade, o Estado como interventor e planejador da atividade econômica dos países da periferia se deu no mesmo instante em que isto ocorreu nos países desenvolvidos, e 1930 é o marco inicial desse processo, pois é o momento em que o capitalismo experimenta a sua grande crise e explicita as suas fragilidades.

Estado deveria organizar-se em torno dos produtos mais fortes do país, a fim de dar visibilidade a esses produtos no comércio internacional. Porém, esta seria uma tarefa muito difícil, pois o comércio internacional é algo que, em todos os aspectos, serve aos países ricos.⁴

Apesar de não apresentar, de forma explícita, uma definição de plano ou projeto nacional, a análise destaca a importância fundamental do planejamento para a estruturação de um projeto nacional. Nesse sentido, o planejamento econômico leva o Estado a ser um regulador, criador de conselhos populares, agências fiscalizadoras etc., propiciando, portanto, o desenvolvimento de um novo projeto estatal, voltado mais para as questões redistributivas, com a ajuda mais institucionalizada aos pobres. Apesar de ser um defensor engajado do planejamento econômico em sociedades capitalistas, Myrdal reconhece em sua análise que a planificação mais ampla do mercado criou uma estrutura estatal fortemente burocrática, que a levou a se desvincular, em determinados momentos, das finalidades desejadas.⁵

Sem dúvida, as análises de Myrdal mostram que o planejamento representa um dos componentes da institucionalização da política pública; o planejamento e suas formas são compreendidos como a representação de um processo indutor para a conformação de políticas e planos de longo prazo e novas estruturas estatais que regulam as relações sociais. Então, o planejamento pode ser visto como uma das bases de análise para a compreensão da administração política no contexto do capitalismo. Embora se saiba que o conjunto da obra de Myrdal é bem mais amplo, não resta dúvida de que *O Estado do futuro* parece ser aquela que melhor sintetiza o *institucionalismo* do autor.⁶

Por outro lado, Myrdal sabia das limitações de se avançar no desenvolvimento das condições de vida daquelas nações consideradas mais pobres. A distribuição da renda e da riqueza sempre estará limitada no contexto do capitalismo; talvez por essa razão, o autor, a exemplo do seu colega e contemporâneo inglês Charles Lindblom, advogue mudanças menos aceleradas no processo de incorporação das massas ao consumo capitalista. Por essa postura conservadora é que fica conhecido como fazendo parte da corrente que defende um planejamento estatal incremental e adaptativo.

Talvez o personagem mais forte e influente da chamada Escola Institucionalista seja o economista e sociólogo norte-americano, de origem irlandesa, Thorstein Bunde Veblen (1857-1929), até porque é considerado o seu fundador. A sua linha de pesquisa procura abranger o estudo do sistema econômico como um todo, dando destaque para o papel das instituições e o papel da cultura que emanam e alimentam o sistema capitalista de produção. Nesse particular da

⁴ Nesta outra passagem, a concepção de Myrdal parece também estar equivocada. Não existe uma etapa sucedânea à outra, se se toma o Estado como interventor e/ou planejador. Praticamente o planejamento é incorporado enquanto método no processo de formulação e implementação de políticas econômicas no mesmo instante em que o Estado assume, em função da crise dos anos 30, blocos de capitais já existentes (como foi o caso europeu) ou institui novos capitais para impulsionar o desenvolvimento e reduzir a dependência do comércio externo (como foi o caso dos países da periferia capitalista – inclusive o Brasil). Nesse sentido, o aperfeiçoamento do instrumental planejamento se deu passo a passo, com a consolidação do Estado enquanto capitalista a comandar capitais; de outro modo, quando o neoliberalismo impõe uma política econômica com restrições à ação estatal nesse domínio, perde-se a noção de médio e longo prazos e, por consequência, o planejamento, enquanto método de ação de governo, perde qualquer sentido prático.

⁵ É a partir desse ponto que, estudando a economia dos países subdesenvolvidos (Ásia e América Latina, particularmente), Myrdal vai construir a sua teoria da causação circular, segundo a qual o círculo vicioso do atraso e da pobreza só será rompido através da ação planejada do Estado, expressa nas reformas econômicas.

⁶ Além dos estudos vinculados às questões relativas a preços, mercados etc., pode-se destacar ainda no amplo leque das obras de Myrdal as seguintes: *Economy Theory and Underdeveloped Regions* (Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas), de 1957; *Challenge to Affluence* (Desafio à riqueza), de 1963; *Asian Drama: an inquiry into the poverty of nations* (O drama asiático: uma investigação sobre a pobreza das nações), de 1968; *The challenge of world poverty* (Desafio à pobreza mundial), de 1970; e *Against the stream: critical essays in Economics* (Contra a Corrente: ensaios críticos em Economia).

vertente cultural, a principal contribuição de Veblen é o estudo da *cultura pecuniária* contido na sua principal e mais famosa obra *The Theory of the leisure class* (A Teoria da classe ociosa), na qual o autor discute o lugar e o valor da classe ociosa, tomando-a na qualidade de fator econômico da vida moderna. Esse lugar não é muito honroso, pois desconsidera qualquer função social na sua atuação, além de denunciar a exploração e a manipulação das massas pelo que ele chama de “consumo conspícuo” e pela “emulação pecuniária”. Toda essa discussão trilha sobre a linha de derivação das instituições, bem como pelos elementos caracterizadores da vida social não comumente classificados de econômicos (trata-se, aqui, particularmente dos aspectos culturais).

Indo adiante nessa análise, a sua indignação está em perceber que as pessoas que estão acima da linha de mera subsistência, nessa época (que é o contexto sócio-histórico em que Veblen está escrevendo) e em todas as épocas anteriores, não aproveitam o excesso que a sociedade lhes deu e não o utilizam visando, primordialmente, a propósitos úteis. Por isso, não buscam expandir suas próprias vidas, mas buscam impressionar as outras pessoas por serem possuidoras desse excesso. Os meios e modos dessa classe são denominados de *consumo conspícuo*, ou seja, um dispêndio de dinheiro, esforço e tempo praticamente inúteis, visando, de forma egoísta, insuflar seu ego diante das pessoas.

Nestes termos, *A Teoria da classe ociosa* apresenta a face da dominação monetária, psicológica e cultural das classes superiores sobre as inferiores mediante gastos supérfluos e que criam, no imaginário coletivo dessas classes inferiores, desejos de mover o “céu e a terra” a fim de melhorar seu *status* para alcançar o consumo supérfluo.

Apesar dessa obra não desenvolver um estudo específico sobre o papel da administração na formação de um projeto nacional, ela apresenta algumas contribuições para este nosso estudo. Uma delas vincula-se à análise dos instrumentos ideológicos e manutenção de um *status quo* social desigual e como a sociedade moderna é assentada em valores fúteis e individuais. Esse desdobramento societal desmistifica o dito desenvolvimento tecnológico e social moderno. Desenvolvimento para quem? Verdadeiramente para uma minoria que detém os controles econômicos e ideológicos, através das instituições. Na verdade, a Administração Política tenta romper com o paradigma contemporâneo de que a administração funciona exclusivamente como forma de dominação entre classes e exclusivamente como instrumento micro de estruturação organizacional.

Portanto, essa obra, na verdade, nos dá pistas importantes para o entendimento da realidade societal e de seus agentes transformadores. Assim, percebe-se, a partir dela, que transformações sociais estão vinculadas às instituições; então, a administração política deve ter também como base essas estruturas para romper com o paradigma de construção e reorganização da sociedade moderna.

No livro *The place of science in modern civilization and other essays* (O lugar da ciência na civilização moderna e outros ensaios, 1919), no qual estão reunidos os principais artigos econômicos escritos ao longo da vida, Thorstein Veblen desenvolve um estudo amplo de vários processos que conformam a estrutura social moderna. O eixo principal do livro fundamenta-se na análise do papel da ciência na estruturação da sociedade moderna e o incremento e a utilização dos postulados científicos na conjuntura contemporânea, além de apresentar uma perspectiva de conformação da teoria ao socialismo, ao contrário do que pensava quando escreveu *A Teoria da Classe ociosa*. A partir de uma perspectiva histórica e da importância das instituições, o autor aprofunda suas observações e análises dos domínios institucionais (leis, hábitos etc.) e desenvolve as interfaces desse processo na formação da cultura societal moderna.

Nesse aspecto, ele considera que cultura ocidental moderna apresenta-se como um sistema superior de sociedade civilizada. Porém, a questão fundamental a ser compreendida é que a cultura moderna pode ser superior em geral, mas não é a melhor ou a maior em todos os aspectos e sentidos. Nesse contexto, a ciência (positivista) aparece como uma referência e uma força suficientes para possibilitar

a legitimação societal. No entanto, Veblen observa que o conhecimento sempre ocupou uma parte crescente da atenção dos homens no passado, porém chama a atenção de que este é um processo da redistribuição progressiva em que se dá maior ênfase aos preconceitos do que às orientações sucessivas dos cientistas ao realizarem seus trabalhos.

Noutro ensaio do livro, Veblen apresenta como o processo do desenvolvimento moderno da indústria e da organização industrial da sociedade faz-se cada vez mais necessário para a conformação de estruturas de oligopólios e monopólios. Essa estrutura provoca injustiça e desigualdade, pois propicia uma concentração de capital e, por conseqüência, da renda. Para a modificação dessa situação de injustiça, é apresentada a relevância das forças sociais constantemente operativas (vale dizer, todo o sistema social, como considera o formulário da organização) que levam à queda ou ascensão de uma classe; isto é, o que se considera como o processo criador das condições sociais para a modificação da relação societal. De acordo com essa generalização, observa-se que o sistema moderno de contrato ou da competição livre deve ser deslocado, através de uma reestruturação organizacional. Nessa perspectiva, a cooperação voluntária pode ser substituída somente pela cooperação compulsória, que é identificada como um sistema estruturado pelo Estado. Nesse sentido, pode-se concluir que, ao menos em matéria de estruturação e de encaminhamento de soluções, o sistema racional instrumental não é a única alternativa e, muito menos, a melhor.

Os pontos relevantes dessa obra para estruturação da administração política vinculam-se ao desenvolvimento da importância das instituições para a estrutura social, sendo o Estado considerado como a instituição principal na formação social. No entanto, é lembrado que essas instituições (organizações, Estado e ciência) são instrumentos de poder de uma classe dominante, cuja manutenção é possibilitada pelas interações constantes das forças sociais, o que só será alterado com a ruptura com o determinismo e o evolucionismo da sociedade e da ciência. Ou seja, na leitura de Veblen, vislumbram-se perspectivas de transformações societais reais diversas.

Portanto, fica ampliada a percepção para além da ciência positivista clássica, o que se coaduna com os pressupostos deste estudo para a apreensão e compreensão da essência da administração política. Além de se considerar as instituições e organizações como agentes das modificações estruturais que conformam a base da criação da gestão e desenvolvimento de um plano nacional (objetivo maior da administração política), estas instituições também se vinculam a uma classe dominante, e, por conseguinte, não é possível criar modificações profundas sem processos sociais amplos de mudanças. Sendo assim, abre um questionamento para o próprio estudo da administração política, como estamos pretendendo, pois não será possível um plano social nacional como fim de bem-estar maior sem transformar as classes e os interesses de classes que subvertem os lucros do sistema atual.

Thorstein Veblen, no livro *The Theory of business enterprise* (A Teoria da empresa industrial, de 1919) configura e concretiza a empresa como o conjunto de valores que institucionaliza a civilização moderna, que é marcada pela oposição entre os interesses puramente pecuniários dos homens de negócios e a produção de bens úteis aos interesses da sociedade. Não deixa de ressaltar que esse conjunto de valores é legitimado pelo sistema capitalista orientado para fins lucrativos e com base na propriedade privada como um bem natural protegido por leis institucionalizadas. O administrador dentro dessa conjuntura passa a desempenhar papel de relevância, pois é ele que detém o controle de decisões de investimentos, possui conhecimento de mercado e está apto a direcionar os rumos da sociedade moderna.

Esse novo papel do administrador implica operar a substituição de conceitos estruturais e conjunturais e consagrar o controle de uma camada social em ascensão (burguesia) sobre a classe trabalhadora. Essas mudanças propiciaram ao homem de negócios a migração do capital mercantil para o industrial. O lucro pas-

sou a ser um valor objetivo e a própria justificativa de existência da empresa moderna. Criou-se, também, um valor ético e moral empresarial nas transformações financeiras internas e externas. Por outro lado, é bom salientar que esse código de ética empresarial com base na equidade e honestidade não vai em oposição ao lucro, mas serve como instrumento de manutenção do próprio sistema empresarial concorrencial que está em oposição à noção de bem-estar social.

Nesse sentido, o que temos é uma administração política voltada para os interesses da base econômica sob o domínio do capital, visto que ponto vital de todos os esforços administrativos vincula-se à transformação dos produtos e serviços em valor monetário que propicie lucros. Assim, as necessidades reais da sociedade ficam em segundo plano, submissas aos interesses do capital.

A política institucional capitalista apresenta a propriedade, fundamento básico do processo produtivo moderno, como um direito natural, legitimando a conduta da administração para dirigir e orientar as decisões empresariais. As leis, as instituições, a política de transações financeiras nacionais e internacionais, a administração pública e privada legitimam e conformam a manutenção e segurança dos direitos naturais do indivíduo, sendo que o direito de propriedade se sobrepõe às demais leis e aos interesses sociais. Fica posto, então, que o ato de administrar está diretamente relacionado ao processo de substituições (ou compreensões) de teorias políticas. Os valores e as instituições (entre elas, as empresas e o Estado) se transformam e se adaptam às exigências políticas de cada modo de produção, em determinado período histórico.

Esse livro de Veblen foi escrito no início do século XX, portanto, momento em que está nascendo a administração enquanto campo do conhecimento, daí as suas abordagens serem muito relevantes para o desenvolvimento deste estudo, particularmente quando Veblen analisa a conformação do papel da administração e do administrador na estrutura capitalista de sua época. Observa-se que os fins da Administração Política pouco mudaram no transcorrer do século XX, que continuam sendo transformar em valor monetário os produtos e serviços que propiciem lucros. Nessa perspectiva, a administração e o Estado são instrumentos de manutenção do *status quo* do sistema capitalista. O autor não desenvolve o conceito de administração numa concepção macro, ou seja, como um processo de transformação social; ele apresenta a sua análise da administração sob o viés fundamentalmente empresarial, na perspectiva da racionalidade instrumental que objetiva exclusivamente o lucro como fim último.

Por outro lado, é importante ressaltar que a administração está diretamente relacionada com o processo de transformação das teorias políticas, segundo o autor. Assim, a administração e a política estão relacionadas e funcionam como um agente de transformação, demonstrando, desse modo, que o conceito de gestão sob o viés único da organização é muito *restrito* e *simplista* para explicar a configuração da estrutura societal moderna, conclui o autor.

Também tido como um autor institucionalista, mesmo porque foi um discípulo destacado de Veblen, o economista norte-americano Wesley Clair Mitchell, em seu livro *Os ciclos econômicos e suas conseqüências* (1946), retrata as fases do ciclo econômico, descrevendo as características, causas e conseqüências de cada uma delas, bem como o processo de transição de uma fase para outra e suas especificidades.

Nessa análise do ciclo, Mitchell é bastante didático e começa descrevendo a respeito do início e desenvolvimento de um tempo de prosperidade econômica. Ele credita à difusão das próprias atividades econômicas o grande fator para a prosperidade. Um fato que merece muita atenção, e que servirá para outras fases do ciclo, relaciona-se ao comportamento e às expectativas e projeções que os principais agentes fazem, pois o comportamento e as expectativas das pessoas podem aumentar a prosperidade ou levar a uma crise.

Posteriormente é mostrado como essa prosperidade pode levar a uma crise no mercado: a partir do aumento dos custos com a aumento do volume dos negócios, sem um ganho de escala, as expectativas começam a criar uma certa tensão

no mercado financeiro, que ajudará na transição para uma crise. Mitchel descreve, também, o tempo de crise, que considera ser propiciado pelos aumentos dos custos que não podem mais ser compensados com os aumentos dos preços, nem contar com empréstimos bancário, que passam a ficar restritos nessa conjuntura. O incremento do endividamento global das empresas nessas condições econômicas provoca um processo de liquidação. Esse cenário propicia um ambiente conturbado, desestruturando o mercado e ampliando a crise.

Como seria óbvio, para o autor, o ciclo de crise é finalizado quando o ciclo seguinte pode levar a um tempo de prosperidade; e isto ocorre a partir de expectativas positivas, quando as empresas começam a aumentar as atividades econômicas, fazendo com que o ambiente melhore substancialmente, propiciando o recomeço de um ciclo ascendente.

Essa obra pouco se coaduna com o conceito de Administração Política. O livro segue uma visão racionalista e matematizada para o entendimento da realidade, embora incorpore fatores subjetivos de expectativas econômicas, sem deixar, porém, de vinculá-los à sua base analítica principal, no caso à razão pura, instrumental. O mercado é apresentado como elemento maior e ordenador da estrutura econômica. As organizações são os únicos agentes reguladores da economia e das estruturas societais. Sendo assim, a perspectiva é micro e não existe um desenvolvimento da conformação de plano macro para transformações e modificações no ciclo, portanto, uma percepção administrada de forma descentralizada no âmbito do mercado e sem a mediação mais determinante por parte do Estado. Nessa formulação, temos, então, um certo determinismo econômico vinculado a um ciclo estrutural do mercado.

Outra importante e contemporânea contribuição para um melhor entendimento do Institucionalismo (particularmente do Novo Institucionalismo) é dada pelo economista norte-americano Douglass C. North, no livro *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico* (*Institutions, institutional change and economic performance* – 1990), no qual conceitua as instituições como sendo a expressão das regras do “jogo” de uma sociedade, ou seja, são as limitações idealizadas pelo homem e que dão forma à interação humana, conformando, assim, as relações, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. A compreensão das transformações históricas, segundo o autor, dependem da compreensão das mudanças institucionais e da forma como a sociedade evolui. Por um lado, tanto as instituições afetam a economia e as estruturas sociais como são influenciadas por elas.

Para o autor, não existem muitos estudos que analisem a sociedade e a economia pelo viés institucional. Assim, o seu livro pretende ser uma importante contribuição para uma revisão da teoria social básica da economia sob o viés institucional e apresenta a teoria da mudança institucional através das interfaces entre passado, presente e futuro. O livro tem, ainda, como objetivo a compreensão da economia e da sociedade ao longo da história, cujo processo é sintetizado pelo autor, conforme se coloca em seguida.

As escolhas de hoje e de amanhã estão conformadas pelo passado, tanto que isto só se pode fazer inteligível na medida em que este seja considerado como história da evolução institucional. Integrar as instituições no seio da teoria econômica e de uma história igualmente econômica é um passo essencial no esforço para melhorar essa teoria e essa história.

Dessa maneira, as instituições são conformadas para reduzir as incertezas, estruturar a vida das pessoas, guiar a interação humana. Essas estruturas variam a depender da configuração da sociedade nas quais estão inseridas. Melhor dizendo: num conceito amplo de instituições, segundo North, elas incluem todo tipo de limitações que os seres humanos criam para dar forma às suas interações e podem ser de dois tipos: formais (normas, leis, códigos etc.) e informais (hábitos, costumes etc.).

Para North, as organizações diferenciam-se das instituições por estas serem criadas a partir de um marco institucional e por se constituírem como uma fonte de mudança; enquanto as organizações são o resultado de redes externas **que se produzem a partir de uma matriz institucional.**

A eficiência das instituições deve-se, segundo North, aos modelos subjetivos dos atores sociais, da capacidade em reduzir custos de transações e do grau de mobilidade em responder às demandas e em adaptar-se às transformações. Embora, em princípio, a teoria institucional possa ser considerada como estando em sintonia fina com os determinantes subjacentes à conduta humana, no âmbito econômico, a maioria das teorias teve como base o utilitarismo e a escolha racional como guias do comportamento humano. De todo modo, do ponto de vista formal, na teoria institucional a cooperação humana é apresentada como o embasamento dessas estruturas sob os vieses da motivação, das relações complexas dos meios, dos modelos subjetivos da realidade e de seus atores sociais.

Assim, o livro de North analisa a sociedade sob o viés institucional, apresentando as interfaces na conformação das relações sociais. Considerando que a administração política é a expressão das interações do Estado com a sociedade na formação do projeto de nação, logo o modelo de gestão (bases institucionais e organizacionais) constitui o objeto da administração. Então, essa obra, por compreender as instituições e as organizações correlacionadas com a concepção de sociedade e suas temporalidades históricas, apresenta conjecturas/elementos para desenvolvimento da Administração Política. A análise societal sob a ótica institucionalista fundamenta e caracteriza as instituições e as organizações que são as bases de conformação do modelo de gestão de nação.

Por sua vez, a análise institucional leva em perspectiva a conduta humana sob os aspectos de motivação, relações complexas humanas e modelos subjetivos de comportamento. Assim, percebe-se um certo rompimento com uma análise sob o viés da razão instrumental e funcionalista, preconizando uma certa inserção das análises subjetivas na compreensão das relações humanas, portanto nas relações sociais de produção.

A compreensão dessa ruptura instrumentalista deve ser um dos fundamentos básicos dos pressupostos da administração política. Então, as interfaces entre as relações das razões instrumentais e subjetivas constituem, neste livro, um pressuposto básico da estruturação da Administração Política para privilegiar um plano nacional com fins societais de desenvolvimento humano comum.



O Gerencialismo⁷, em verdade, tem inspiração no Institucionalismo, particularmente na obra de Veblen *Os engenheiros e o sistema de preços* (1921), quando o autor antevê uma tendência para a formação de uma tecnocracia comandada por economistas e engenheiros, deslocando, assim, o poder de comando da burguesia industrial, daí a sua preocupação em destacar o aspecto da cultura pecuniária

⁷ O Gerencialismo é compreendido como uma doutrina econômica, de inspiração originária no Institucionalismo, que defende a tese de que, no longo prazo, predominará a tendência para a condução dos técnicos e gerentes à condição do estamento de classe dominante. Segundo esse pensamento, estar-se-á mais próximo dessa condição à medida que o Estado assuma mais e mais o controle e a propriedade dos meios de produção. Dentro dessa lógica, a União Soviética estaria preenchendo melhor essas condições, embora os Estados capitalistas estivessem aproximando-se dessa situação desde a crise do capitalismo dos anos 30, momento em que foi engendrado um modelo de gestão de modo que não só o sistema econômico fosse regulamentado pelo Estado (notadamente as relações capital/trabalho) mas, sobretudo, que este (o Estado) assumisse o controle e a propriedade de setores importantes do capital. Entretanto, a crise do capitalismo dos anos 70 em diante fez reverter, por completo, essa tendência de o estamento gerencial assumir o poder através do Estado; porém, este foi um momento de consolidação do poder dos gerentes, deslocando definitivamente os acionistas do comando das grandes corporações. Seja como for, tanto Burnham quanto Galbraith, embora errando quanto aos meios, acertavam na previsão em relação ao poder assumido por esse novo profissional. Queremos crer que, na mesma linha de argumentação e complementar à linha econômica de Burnham, esteja Chester I. Barnard, a respeito da sua análise mais profunda sobre as funções dos executivos. Porém, com o advento da crise do capitalismo, o desmoronamento da União Soviética e a instalação do império neoliberal deu-se a oportunidade para o surgimento de um Gerencialismo vulgar. Desgarrado da história do conhecimento e sem a mínima

(uma abordagem psicológica e antropológica) da burguesia americana.

Este arquétipo teórico tem em James Burnham o seu principal teórico, tendo como principal trabalho *A revolução dos gerentes*. Neste livro, James Burnham apresenta uma definição razoável para revolução que se caracteriza por : i) transformações que produzam mudanças radicais nas principais instituições sociais, políticas e econômicas; ii) mudanças em paralelo nas instituições culturais e nas crenças que conformam o pensamento humano; iii) aparição de um grupo de homens que dominam e controlam a maior parte do poder e privilégios sociais.

Na realidade, as instituições sociais e culturais, crenças e relações de poder estão submetidas a modificações constantes. No entanto, quando existe um período de revolução social, observa-se que estas transformações seguem um ritmo acelerado. Além dessa definição, o livro vai de encontro a algumas afirmações tidas como irrefutáveis na época, tais como : i) as mesmas causas que destroem o Capitalismo fortalecem o Socialismo e vice-versa; ii) sucessão automática do Capitalismo para o Socialismo, sem nenhum outro tipo de regime político a mais.

Segundo Burnham, a principal transformação do contexto econômico, eixo central do livro, vincula-se a um dito novo sistema produtivo, *o Regime dos Diretores* (por ele aventado), reflexo do aumento da complexidade da produção, que exigiria uma direção elitista formada pelos chefes de produção e não pelos acionistas ou donos das empresas. Este seria um fenômeno que ocorreria tanto na empresa estatal quanto na privada. Com o aumento de seu poder, estes diretores iriam cada vez mais exigir participação nos lucros e recompensas por sua indispensabilidade. Com a evolução econômica, eles logo iriam tomar uma consciência de classe e, conseqüentemente, brigariam pelos seus interesses⁸. Com o desaparecimento do capitalismo, tido como certo por Burnham, os financistas, a propriedade privada dos meios de produção, tudo iria sumir. Só restaria a classe dos diretores, e a direção da produção se confundiria com a própria direção da sociedade, já que eles não seriam mais limitados pelo Estado Capitalista.⁹

Esta obra não trata explicitamente sobre o conceito e a percepção da Administração Política, entretanto, algumas observações são plausíveis para este estudo. Na verdade, o autor propõe um gerenciamento feito por uma nova classe (administradores) substituindo o Estado e a classe burguesa no papel de condução do destino da sociedade. Assim, percebe-se implicitamente a perspectiva do autor para o importante papel da gestão (*Regime dos Diretores*) na conformação dos espaços produtivos e distributivos da nova relação social de produção. Nesse pressuposto, existe uma clara aproximação do autor com o nosso conceito de Administração Política na relação da importância dada à gestão.

Talvez pelo estágio novicial em que se encontrava essa discussão, pouco se pôde avançar a respeito de se conceber a gestão como objeto da administração e, assim, determinar mais claramente um novo campo do conhecimento. É certo que esta proximidade existe e é vista a partir do momento em que o autor compreende que o Estado (principal agente da administração política, portanto o principal agente mobilizador dos instrumentos de gestão das relações sociais no modo

noção do que seja a administração enquanto campo próprio da ciência, particularmente do seu objeto, do seu método de investigação e das suas leis gerais, tentam fazer ver que o Gerencialismo que apregoam, notadamente aquele que está sendo utilizado na base estatal (à semelhança daquele instrumentalizado pelo setor privado) é um gênero novo, descoberto pela ciência social produzida pelos neoliberais. Sem dúvida, isso é leviano, idiota e repugnante para aqueles que sinceramente procuram fazer pesquisa teórica e aplicada nas universidades, pois o compromisso dessa gente é com o oportunismo profissional que se orienta pelos caminhos mais fáceis para se ganhar dinheiro.

⁸ Embora mediante um processo diferente daquele previsto por Burnham, foi exatamente durante o processo de desaparecimento da URSS e o surgimento da Rússia que os gerentes do socialismo se transformaram, de uma noite para o dia, em verdadeiros capitalistas – um exemplo perfeito da acumulação primitiva analisada por Marx em *O Capital*.

⁹ A antevisão do desaparecimento da propriedade privada dos meios de produção e o surgimento do Regime dos Diretores é muito parecida com a antevisão de Schumpeter que falava do desaparecimento do capitalismo, a passagem para o socialismo e uma gerência de natureza capitalista. Ver SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e liberdade*.

de produção capitalista) é substituído (dentro de uma concepção marxista-leninista). Não é apresentado, porém, de forma clara, como se daria a institucionalização dessa nova estruturação societal, caracterizada no que o autor chama de *Regime de Diretores*, nem tampouco os fins pretendidos, particularmente quando se percebe existir uma tendência de manutenção da estratificação **da sociedade em classes**.⁹

Tanto o avanço da noção do *gerencialismo*, quando a confusão teórica de James Burnham vão estar no seu livro intitulado *A luta pelo mundo*, escrito após a Segunda Guerra Mundial, em plena guerra fria, cujo eixo principal é a defesa da possibilidade de uma unicidade mundial¹¹. O mundo, segundo Burnham, quando analisado tanto em termos naturalistas, como em termos físicos ou metafísicos, denota que tem uma unicidade. Porém isso nunca impediu que o homem vivesse em constante conflito. Se se quiser, também o mundo pode ser considerado um só pelo aspecto tecnológico e econômico, mas ainda há um universo de distância de ser único cultural e socialmente. Seu ponto de chegada é que, sendo eliminadas as distâncias culturais e sociais (portanto os conflitos daí decorrentes), estariam concretizadas as condições para uma conformação única do mundo.

Para a viabilização do processo de unificação mundial, deve existir um país que controle e conforme essas estruturas mundiais. Esse comando aconteceria através de um governo escolhido e aceito voluntariamente por todos os povos. Por outro lado, se não houvesse possibilidade de haver esse controle voluntário, a ordem só poderia ser alcançada pelo uso da força, criando, assim, um império mundial unido mediante a coerção.

A partir de uma análise extremamente parcial e ideologizada, James Burnham defende a idéia de que o controle político internacional deveria ser dividido entre os Estados Unidos da América (EUA) e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), porém seria conveniente o controle de comando único com os EUA, pois existiria uma conformação de um império democrático que respeitaria a liberdade de cultura e expressão dos povos por ele guiados. Já o controle via URSS levaria à criação de um império totalitário, através dos controles absolutos dos seus membros.¹²

A forte dose ideológica das teses de Burnham não poderia deixar de ser acompanhada de uma profecia que coincidissem com a sua ideologia – assim, escreveu o livro intitulado *A inevitável derrota do comunismo* (1950). Burnham basicamente analisa e questiona os ganhos e perdas do comunismo no cenário mundial sob um ponto de vista não comunista, propondo ações que levem à eliminação desse

¹⁰ Duas coisas nos parecem problemáticas nessa formulação de Burnham sobre o processo de substituição do capitalismo por um outro modo de produção. Em primeiro lugar, não deixa claro porque o capitalismo será substituído e, muito menos ainda, a relação de propriedade que será estabelecida na nova situação, que ele chama de societal. Em segundo, é construir essa nova ordem social sem o Estado, ou melhor, sem um Estado. Tanto na concepção marxista-leninista quanto nessa de Burnham, não fica muito justificado como seriam conformadas relações sociais em contextos complexos, sem o estabelecimento de instituições que representassem os sistemas de leis e normas (o aparato jurídico), os mecanismos de sanções (o aparato de segurança, controle e arbitragem), os espaços das representações políticas (o aparato parlamentar) e os instrumentos de encaaminhamento das demandas sociais (os partidos políticos, em sentido amplo). Desse modo, qualquer institucionalização que se faça dessas representações estamos diante de um Estado; pode não ser, e verdadeiramente não será, um Estado de natureza e propósitos burgueses, mas será um Estado. Nesse sentido, é bom que se diga que o Estado se define pela natureza e pelo seu conteúdo e não pela forma.

¹¹ Essa proposta de Burnham denota uma transição do gerencialismo do espaço nacional para o internacional. Essa possibilidade só é antevista depois da institucionalização das relações internacionais, a partir de Bretton Woods, através dos sistemas Nações Unidas, Banco Mundial, o Acordo de Tarifas e Comércio, o Fundo Monetário Internacional, inclusive o Plano Marshall, que significava a prática mais evidente da "solidariedade" entre as nações, enfim, entre os povos.

¹² Infelizmente, o desejo do autor está-se cumprindo neste exato momento da história da humanidade; mas é pena que James Burnham não tenha vivido o tempo suficiente para ver a forma autoritária, arrogante, desrespeitosa, humilhante, enfim, ignominiosa com que os Estados Unidos têm exercido esse controle de comando único, a partir do instante em que a União Soviética se desmanтелou.

regime. Essa teoria fundamenta-se nas análises dos acordos internacionais que refletem as hierarquias de poder entre as nações, no crescimento da União Soviética dentro do processo de guerra fria e no movimento político-histórico comunista que se autodefine como “união da teoria à prática” e, ainda, na construção de estratégia dos países não comunistas para o enfrentamento da “guerra fria”.

As conclusões de Burnham davam conta de que não existia uma consciência e nem uma estratégia para combater a política comunista de avanço internacional. Nesse sentido, era preciso urgentemente desenvolver uma estratégia de combate a este avanço comunista. Essa, então, passa a ser a tarefa à qual James Burnham vai se dedicar no livro *A inevitável derrota do comunismo*, mas com um resultado prévio já em mãos: na batalha entre os dois regimes, havia a certeza de que o capitalismo suplantara e derrotaria o regime comunista.

Embora os propósitos sejam distintos, particularmente em razão do viés fortemente ideologizado, o gerencialismo de Burnham tem algumas interfaces com as nossas preocupações a respeito da Administração Política. A sua idéia de montar um modelo de organização mundial único, a partir de dois países hegemônicos, para a eliminação de conflitos e a criação de uma sociedade única, é uma aproximação forte do nosso conceito de Administração Política, que se traduz na preocupação de construção de uma gestão das relações sociais para a elevação do grau da materialidade da humanidade. Certamente, este não tem sido e não será um processo pacífico, porque envolve múltiplos interesses de classes, portanto impossível de se materializar no contexto do capitalismo, embora neste se possa avançar consideravelmente *vis-à-vis* com outros modos de produção já experimentados pela humanidade.

Desse modo, quando a análise de Burnham pressupõe a eliminação de conflitos e diferenças culturais não só assume o totalitarismo (e não a democracia) como a condição política viabilizadora da paz entre as nações e do bem-estar material da humanidade, assim como também nega a existência de conflitos de interesses entre os diferentes grupos e classes sociais – concepções que não podem representar um instrumento de formação de uma gestão das relações sociais sob a perspectiva deste estudo. A ingenuidade ou a má fé do autor chega ao seu ápice quando, na tentativa de aperfeiçoar o seu modelo, elimina a bipolaridade de comando entre comunismo e capitalismo, diz que o fim do comunismo é uma questão de tempo e passa a advogar a ideologia americana como a mais adequada aos interesses em questão (óbvio que aos interesses do capitalismo). Sendo assim, podemos dizer que esse modelo concebido pelos gerencialistas não foi desenvolvido propriamente com uma preocupação de estruturação ou planejamento de um sistema produtivo que propicie um fim societal mais igualitário. Dessa forma, percebemos que o arquétipo teórico gerencialista desenvolveu-se como um fim, ou seja, a gestão como um fim e não como um meio para construção societal. Assim, a sua contribuição torna-se pequena e pouco colabora para a conformação e instrumentalização do conceito teórico (portanto amplo) da Administração Política.

IV

A chamada *Escola Francesa da Regulação*¹³, assim como o Institucionalismo e o Gerencialismo, também se fundamenta na oposição às leis econômicas abstratas produzidas pela ortodoxia, partindo da hipótese de que as ciências humanas são as que têm como objeto de estudo as relações sociais. Os trabalhos pioneiros

¹³ Para alguns autores, e não sem razão, a *Escola da Regulação* é uma derivação da *Escola Institucionalista*, pois tem a mesma origem das demais – institucionalismo e gerencialismo – a partir da não aceitação dos postulados da economia neoclássica. De uma certa maneira, a *Escola da Regulação* busca uma síntese que melhor explique as desventuras do capitalismo, coisa impossível para o neoclassicismo vigente, particularmente na academia americana. Por uma incompreensão analítica e metodológica daquilo que se queria tornar relevante no contexto da análise econômica, ficava difícil para os economistas perceberem que se tratava de um novo campo do conhecimento e que aqui estamos denominando de *Administração Política do Capitalismo*.

surgem ainda na década de 60, 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 das economias capitalistas. Não obstante a polissemia de abordagens, as pesquisas que mais caracterizam essa Escola partem da compreensão da intervenção ativa e consciente do Estado: no plano macroeconômico, a compreensão relevante recai na política keynesiana da estabilização e do crescimento e, no plano setorial ou microeconômico, as preocupações estão centradas nos diferentes instrumentos de regulamentação. Para alguns autores (com os quais nós concordamos), a Escola da Regulação é uma derivação da Escola Institucionalista, vale dizer, do velho institucionalismo, tendo como principais nomes e obras os que analisaremos a seguir.

Michel Aglietta, no livro *Regulación y crisis del capitalismo* (1991), trata a teoria da regulação do capitalismo através de uma análise histórica da acumulação capitalista nos Estados Unidos, para explicitar as principais transformações do século. A teoria da regulação do capitalismo é o fundamento do conceito de *Capitalismo Monopolista do Estado*. Essa expressão é produzida ao final de um processo analítico que desvenda as leis gerais da regulação e a forma como essas leis se transformam historicamente.

A crise do capitalismo faz parte das leis de regulação porque os momentos de transformação dos modos de produção e troca são necessários para manter as leis de acumulação. O capitalismo só pode sair de sua crise orgânica contemporânea através de uma nova coesão, um neofordismo. Essa compatibilidade só é possível se as transformações estruturais provocarem uma redução, a longo prazo, dos custos sociais da força de trabalho, que é a base da acumulação intensiva. O modo de consumo terá que ser reestruturado profundamente, através da socialização centrada nos meios de consumo coletivo, o que será possível por meio de um novo modo de organização do trabalho.

A socialização maciça das condições de vida será feita forçosamente e acabará por destruir a liberdade das empresas, pilares da ideologia liberal. A magnitude das transformações nas condições de existência do trabalho assalariado insere um novo caráter para a intervenção do Estado nas formas estruturais. Um elemento também importante é a fusão dos vários sistemas institucionais de seguridade e assistência em favor da garantia de uma renda mínima que se aplica a qualquer situação social. Outro elemento essencial será a coordenação dos meios coletivos e privados dos meios de consumo, que, devido aos interesses sociais resultantes, exigirá um sistema de normas mínimas de qualidade e quantidade.

A articulação cada vez maior das relações sociais do Estado é a única resposta compatível com a manutenção da relação salarial quando a socialização das condições de vida contradizem os modos de estratificação do proletariado. O futuro dirá se a evolução das formas de regulação permitirá falar de uma transformação do capitalismo monopolista do Estado em capitalismo do Estado.

O livro propõe um novo processo de intervenção de forma diferenciada como agente regulador. Sendo essa premissa um paradigma de conformação do estudo da Administração Política, a regulação pretende reorganizar as estruturas de modo a conformar uma proposta de desenvolvimento de um modelo de gestão societal sustentável. Portanto, o Estado não elimina os conflitos, mas abre espaços para outras instituições assumirem a responsabilidade da conjuntura social.

Assim, para a formação do conceito de Administração Política, essa obra representa a possibilidade da criação de uma estrutura societal híbrida entre mercado e Estado que propicia um desenvolvimento integrado (o foco principal da conformação do novo estudo da administração). Baseando-se em uma nova socialização do consumo e dos meios de produção e uma certa restrição à liberdade das empresas, busca-se, através da regulamentação das relações sociais de produção, um gerenciamento do capitalismo como forma de minimizar os efeitos das crises cíclicas que lhe são próprias.

Outro importante representante da Escola da Regulação é o também francês Alain Lipietz. No seu livro *Miragens e milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo* (1988), apresenta uma nova abordagem da economia mundial contemporânea: fica evidenciado que o tema central do livro é o eco da “aventura” do desenvolvimento dos novos países industrializados (países do Sul) até a crise do endividamento. O autor (1988, p.48/49) conceitua regulamentação como “[...] uma decisão do Estado para impedir ou obrigar os agentes a realizar tal ou qual ato, [enquanto que a regulação] se refere à maneira pela qual um processo contraditório se reproduz de modo regular apesar e através de suas próprias contradições”¹⁴. Desta forma, a regulamentação se constitui num dos meios de se conseguir a regulação.

O autor apresenta um Terceiro Mundo que se ergue resultante da extrema pobreza, corrompido e deteriorado pela guerra e pela fome, submetendo-se quase incondicionalmente ao capital internacional e às suas práticas de extorsão (a exemplo das elevadas taxas de juros) em detrimento do bem-estar do cidadão. Com relação à divisão internacional do trabalho, existia uma oposição das nações industrializadas. A relação imperialista do “Norte” impedia a possibilidade de desenvolvimento normal capitalista do “Sul”, fazendo emergir a predominância imperialismo x dependência

Sob a ótica do questionamento do conceito de periferia, examina-se a evolução histórica das questões centro/periferia, analisando as teorias clássicas do imperialismo e da dependência, abordando uma fase acabada do capitalismo central, a fase da acumulação extensiva sob regulação concorrencial. Focaliza-se, também, a industrialização parcial do Terceiro Mundo, conseqüência de formas diversas de extensão de elementos da lógica fordista na periferia.

O entendimento das contradições do Terceiro Mundo, o sistema desigual, que como nos diz Lipietz (1988, p.70), de enriquecimento de uma minoria, enquanto a maioria se enterra numa pobreza sem apelo, onde “[...] o crescimento alcançado por meio de métodos ferozes não resolveu o problema das desigualdades insondáveis que interditam falar sem rir da unidade do gênero humano, é fato que, em matéria de democracia, ainda resta a fazer quase tudo”.

Nesta obra, pode-se observar que os modelos administrativos nacionais não conseguem conformar um desenvolvimento real da sociedade. A estruturação dos governos nacionais subdesenvolvidos conseguiu algum incremento econômico, entretanto, este não representou transformações nas estratificações e melhoras sociais. O exemplo que o autor apresenta é que um modelo nacional atrelado a ideologias e instituições externas não propicia um verdadeiro desenvolvimento da região.

Portanto, esse livro não apresenta lógicas administrativas que representem modificações para o conceito científico de fins maiores para a sociedade como um todo. O fator relevante para este estudo é que a lógica administrativa racional que funciona nas organizações não apresenta o mesmo resultado para conformação de um modelo de gestão de uma nação. Ou seja, existe uma lógica administrativa micro diferente das relações macroadministrativas, portanto, da Administração Política. Observa-se que o somatório simples das realidades micro não conformam a realidade macroadministrativa das relações sociais tão propaladas pela ideologia liberal. Assim, o campo administrativo maior carece de estudo e aproximações científicas para uma compreensão ampla do modelo de gestão nacional.

Robert Boyer, outro importante representante da Escola Francesa da Regulação, no seu ensaio *A Teoria Geral da Regulação: uma análise crítica* (1990), oferece uma nova possibilidade de leitura e afirmação da crise “fordista” e uma melhor compreensão dos fracassos das políticas econômicas que vêm sendo praticadas nos países capitalistas desenvolvidos. Afirma que as crises do capitalismo são cíclicas, a ortodoxia não resolve e a teoria neoclássica não é a única forma de tratar a questão econômica, já que ela refere-se apenas indiretamente à crise. As

¹⁴ Dito de outra forma: a regulamentação seria a normatização dos processos, procedimentos; a regulação seria a institucionalização e reprodução desses processos.

teorias da regulação tomam as crises e suas oscilações como ponto central da análise econômica, sem deixar de observar as formas sociais vigentes. Não obstante, o autor promove, também, uma discussão crítica dos limites e fragilidades da teoria da regulação e mostra a necessidade de novas pesquisas nessa área.

Para dar maior consistência à sua análise, o autor descreve, ainda, em quatro etapas, um método de pesquisa que permite verificar a adequação de modelo ante a dinâmica longa das economias capitalistas. Como primeiro passo, deve-se fazer um levantamento historiográfico das mudanças na forma das relações sociais, das formas da concorrência, da relação salarial da articulação do Estado com a sociedade. Outra etapa vincula-se à análise da lógica implícita de cada forma institucional para verificar não só o seu campo de aplicação, como também a lógica dos mecanismos econômicos, além de perceber as eventuais falhas dos modelos macroeconômicos e propor algumas alternativas às teorias macroeconômicas vigentes. E, como quarto componente da análise de construção de um método de pesquisa na área das relações sociais, deve-se caracterizar as diferentes crises estruturais nas dinâmicas a longo prazo. Enfim, a regulação deve ser considerada, num sentido prático, um manual de instruções, no qual estejam explicitados os conceitos e os métodos de colocá-los em ação.

Considerando que a regulação é o manual de instrução (conceito e método), Robert Boyer discute, ainda, nessa obra outro ponto central da análise da regulação, definindo as noções de base, mostrando suas articulações e explicando um método para colocá-las em ação. O autor discute a questão central em termo da regulação, afirmando que o estudo da regulação foi gradativamente desenvolvido, esbarrando na variabilidade no tempo e no espaço das dinâmicas econômicas e sociais.

Sem dúvida, este texto de Robert Boyer apresenta elementos substanciais para o estudo da Administração Política, tais como a importância da instituições na dinâmica longa, assim como cada sociedade apresenta a conjuntura e as crises da sua estrutura. Nesse sentido, o Regulacionismo deve ser discutido sobre os elementos de uma teoria monetária, mas não monetarista, das relações financeiras internacionais. Além do mais, as transformações da relação salarial são os maiores determinantes das mudanças do modelo de desenvolvimento no longo prazo. O processo de acumulação é determinante na dinâmica do conjunto. Assim, revela as estruturas societárias que conformam um suposto modelo de administração política. É importante observar estas interfaces expostas para um desenvolvimento científico, crítico, analítico e indutor de um objeto maior da administração que se vincula a um projeto nacional que leve ao desenvolvimento da sociedade integralmente.

Logo, o fim maior da administração não se vincula à espontaneidade auto-equilibrada por simples fenômenos de mercado e de concorrência. As instituições e formas estruturais são determinantes para direcionar este processo dentro de um conjunto de comportamentos coletivos e individuais. Além disso, Boyer descreve, de forma mais específica, os processos de estruturação de um modelo de regulação nacional na sociedade. Apresenta, então, subsídios científicos e instrumentais consistentes para um modelo nacional transformador, além de colocar possibilidades de investigação para o resgate do verdadeiro objeto da ciência da administração.



O objetivo deste artigo foi buscar, no conhecimento já existente, aportes relevantes que nos pudessem auxiliar na construção de um conceito para a Administração Política, por conseguinte de um novo campo da ciência. Integrar à análise a *dissidência* dos economistas tem sido muito promissor para os propósitos da nossa investigação. Por que e de que forma isso tem sido promissor?

Em primeiro lugar, porque, aos olhos e ao pensamento dos economistas aqui estudados, parece ficar evidente que a dinâmica econômica não se explica e, portanto, não deve ser compreendida apenas focalizando a atividade produtiva

estritamente no âmbito dos referenciais relativos ao uso mais eficiente dos fatores de produção (terra, capital, trabalho, tecnologia), mensurando os níveis do produto (oferta), da demanda (realização) e da distribuição. Acreditam esses autores que a renda e suas variações, não tendo uma autonomia própria, sofrem condicionamentos de outra natureza, a exemplo dos costumes, dos valores sociais, da cultura, das normas, das leis, dos regulamentos etc.

Em segundo lugar, e como corolário do primeiro aspecto, fica evidente que a economia, particularmente a economia capitalista, é operada, de forma deliberada, por um processo gestonário. É algo como se *O Que Fazer* (tomado aqui como a definição das quantidades) nunca pudesse se viabilizar sem *O Como Fazer* (compreendido como sendo os arranjos organizacionais e institucionais necessários para viabilizar a produção das quantidades demandadas). Esse é o momento em que a Economia Política caminha junto da Administração Política – portanto é o momento em que se compreende de forma científica que a produção, a sua realização e a sua distribuição não se efetivam em termos de *resultados ótimos* sem uma concepção de gestão previamente estabelecida.

Parece ser exatamente isso que está sendo buscado pela *rebeldia* desses setores da economia. Os institucionalistas, *velhos* e *novos*, tentam mostrar a relevância do ambiente organizacional e institucional no condicionamento da política econômica. Veblen, a partir de estudos voltados para a compreensão da sociedade industrial moderna, procura mostrar que as instituições e a cultura condicionam e alimentam as preferências do consumidor e o sistema de produção capitalista. De igual modo, Myrdal procura compreender o ritmo de crescimento das economias capitalistas a partir da institucionalização da planificação. Enquanto isso, os gerencialistas, numa perspectiva de poder e de classes, vislumbram uma tendência para a condução dos técnicos e gerentes à condição de classe dominante, ainda que fora do contexto capitalista. Já os regulacionistas partem de uma concepção de que a acumulação é favorecida por uma intervenção ativa e consciente do Estado na economia, arbitrando, sobretudo, as relações capital/trabalho.

Em verdade, o que essas escolas estão propugnando é que também seja dada importância ao estudo da administração do capitalismo e que a análise econômica não fique restrita aos aspectos da produção.

É esse conteúdo elaborado, até aqui, chamado de *dissidência da Economia* que estamos propondo integrar ao campo de estudo da Administração Política. O que foi feito, nesta etapa inicial do nosso trabalho de investigação, teve apenas o objetivo de mostrar, de um lado, a extrema importância desses estudos para os propósitos teóricos e práticos da administração e, de outro, o de evitar que as pesquisas em nosso campo dupliquem esforços em buscar um conhecimento que já esteja construído. O desafio, agora, é aprofundar os estudos de cada uma dessas escolas, assim como sobre outros pensamentos, a exemplo do clássico, do neoclássico, do keynesiano e pós-keynesiano, para se estruturar melhor a análise administrativa do capitalismo e os fundamentos desse campo do conhecimento denominado de Administração Política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del Capitalismo*. 5 ed. México: Siglo XXI Editores, 1991.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política Brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.
- BOYER, Robert. *A Teoria da Regulação: uma análise crítica*. 1990
- BURNHAM, James. *La inevitable derrota del Comunismo*. Buenos Aires: Emecé Editores, 1950.
- BURNHAM, James. *A luta pelo mundo*. Rio de Janeiro: A Noite, 1948.

- BURNHAM, James. *L'ère des organisateurs*. Paris: Calmann-Lévy Éditeurs, 1947 (Managerial Revolution).
- BURNHAM, James. *La revolucion de los directores: las ideas que conmueven al mundo. (A revolução dos gerentes)*. 1941
- 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: Lidador, 1971.
- DIMOCK, Marshall Edward; DIMOCK, Gladys Ogden. *Public administration*. New York: Rinehart and Winston, 1961.
- DIMOCK, Marshall Edward; DIMOCK, Gladys Ogden. *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.
- LIPIETZ, Alain. *Miragens e milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1988.
- MICHEL, W.C. *Os ciclos econômicos e suas causas*. 1946
- MYRDAL, Gunnar. *O estado do futuro: o planejamento econômico nos estados de bem-estar e suas implicações internacionais*. 1960
- NORTH, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- KEYNES, John Maynard. *As possibilidades econômicas dos nossos netos*. In: SZMRECSÁNYI, Tamás. *Economia*. São Paulo: Ática, 1984.
- RAMOS, Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- RAMOS, Guerreiro. *A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965
- RAMOS, Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. *A Administração Política Brasileira*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, n 4, 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A Economia Política contemporânea e o pouco que sabemos*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa/Instituto de Economia e Gestão, 1999.
- SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 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.
- VEBLÉN, Thorstein. *The place of in Modern Civilizations and Others Essays*. New York: The Viking Press, 1919.
- VEBLÉN, Thorstein. *A Teoria da Classe Ociosa*. São Paulo: Pioneira, 1965.

VEBLER, Thorstein. *A Teoria da Empresa Industrial*.

WALDO, Dwight. *O estudo da administração pública*. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações da Fundação Getúlio Vargas, 1964.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999