ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO: MERCADO E PODER*

1. Introdução;
2. Economia política;
3. Ciência da administração;
4. Conclusão.

*Luis Carlos Bresser Pereira***

1. INTRODUÇÃO

Não é por acaso que a economia e a administração são, geralmente, ensinadas em uma mesma escola superior. As duas áreas de conhecimento estão muito próximas, seja porque, em um nível mais geral de abstração, seu objeto é comum, seja porque a prática profissional a que conduzem é muito semelhante. Entretanto é possível distinguir, com relativa clareza, a economia política da ciência da administração. Em um nível um pouco mais baixo de generalização, seu objetos são diversos. Por outro lado, o momento histórico em que foram inicialmente desenvolvidas foi diferente. Em conseqüência, independentemente de poderem servir de instrumento de ação sobre a realidade para todas as classes, desempenham historicamente um papel de legitimação ideológica para classes sociais distintas.

A economia e a administração têm como objeto comum o estudo da produção, circulação e distribuição de bens econômicos. Ambas são ciências que têm como preocupação fundamental os bens econômicos ou os recursos existentes em uma sociedade. Ambas concentram sua atenção no trabalho, como produtor de riqueza, e nas formas pelas quais se coordena o trabalho, se assegura a circulação dos bens produzidos pelo trabalho, e se determina a distribuição desses bens entre trabalhadores diretos, administradores e proprietários dos meios de produção.

Entretanto a ciência econômica ou economia, que preferimos chamar pelo seu nome original — economia política — tem sempre uma visão global desses problemas. Ainda que na teoria econômica se distinga uma micro de uma macroeconomia, a preocupação fundamental é sempre analisar a sociedade como um todo. Também para a microeconomia, o que interessa é sempre o funcionamento do sistema econômico na sua inteireza. A economia política é a ciência que estuda a produção, circulação e distribuição de bens ao nível universal, ao nível de cada estado nacional, e, no máximo, ao nível de cada região. As unidades econômicas individuais — os produtores autônomos, as empresas, os diversos tipos de organização não-lucrativa, o Estado — só interessam enquanto seu comportamento influencia o sistema econômico global.

Já a administração é a ciência que estuda a produção e a distribuição de bens, ao nível de cada unidade econômica organizada de forma burocrática, bem como a circulação, no mercado, dos bens produzidos ou demandados em cada organização ou empresa. A administração, entretanto, aproxima-se de estudar a sociedade como um todo, quando seu objetivo é a organização burocrática estatal e esta, no modo tecnoburocrático ou estatal de produção, tende a se confundir com a sociedade.

2. ECONOMIA POLÍTICA

A economia política define-se historicamente como autônoma, no momento em que o capitalismo competitivo, já de base industrial, torna-se o modo de produ-

*Este trabalho corresponde basicamente ao discurso de patrono que o autor pronunciou para os formandos da Faculdade de Ciências Econômicas e Administração de Empresas da Federação Braz Cubas de Mogi das Cruzes, em 20 de abril de 1979.

**Professor do Departamento de Planejamento e Análise Econômica Aplicados à Administração (PAE) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas.

ção dominante nas formações sociais européias e, particularmente, na Inglaterra, em seguida à formação dos estados nacionais no período mercantilista. Na verdade, a formação dos estados nacionais e, principalmente, a predominância do capital industrial competitivo, a partir da segunda metade do século XVIII, eram duas condições essenciais para o desenvolvimento da economia política como ciência. A partir desse momento, os sistemas econômicos nacionais, além de possuírem um princípio estrutural básico comum a todos os modos de produção — o valor-trabalho como determinante básico dos preços — passavam a ter um princípio de coordenador fundamental: o mercado, a competição.

De fato, todos os modos de produção têm em comum o fato estrutural, segundo o qual só o trabalho produz riqueza. Em conseqüência, a quantidade de trabalho, incorporada de forma direta ou indireta em cada bem, determina basicamente o preço pelo qual estes bens serão trocados. Os bens de produção ou bens de capital são sempre trabalho acumulado. Excedente ou trabalho-excedente são os bens que, em virtude do aumento da produtividade do trabalho, excedem ao consumo necessário dos trabalhadores. É o excedente que poderá ser apropriado pela classe dominante e, em seguida, utilizado em consumo de bens de luxo, ou na construção de templos e palácios, ou na acumulação de produção, ou nas despesas militares. Nos modos de produção anteriores ao capitalismo, a aplicação do excedente em gastos militares é mais importante do que qualquer outra para a classe dominante porque é a força militar direta, o potencial de violência dos senhores, que vai garantir sua participação privilegiada na renda. Em termos mais simples, é o poder das armas que assegura a apropriação do excedente pela classe dominante nas formações pré-capitalistas.

Com o capitalismo e com o processo de generalização da mercadoria, ou seja, de transformação de todos os bens, inclusive a própria força de trabalho, em mercadorias para serem vendidas no mercado, o princípio de coordenação do sistema econômico e, particularmente, de distribuição da renda deixou de ser diretamente o poder das armas, a violência dos senhores ou dos príncipes, para se tornar a competição no mercado, a chamada lei da oferta e da procura. Esta lei, obviamente, não derrogava o princípio estrutural do valor-trabalho a determinar basicamente o preço dos bens, mas o complementava por um princípio de coordenação automático, representado pelo mercado competitivo. Este fato novo irá permitir aos grandes economistas clássicos — Smith, Quesnay, Ricardo, Say e principalmente Marx — desvendar a natureza do funcionamento econômico do sistema capitalista.

Mas uma ciência social, como a economia política, não é apenas a formulação de proposições e leis a respeito de uma determinada realidade objetiva. É também um compromisso com a prática: uma forma por meio da qual o cientista social se insere em sua própria realidade histórica e procura modificá-la. E nesse processo em que a formulação teórica é uma prática teórica, em que teoria e prática estão intrinsecamente associadas no processo do conhecimento científico, é óbvio que os valores pessoais do cientista social e, conseqüentemente, seus compromissos de classe terão um papel fundamental a desempenhar. Não é possível querer modificar o mundo (ou conservá-lo como está), sem referência a um sistema ideológico qualquer.

Nossos economistas clássicos não fugiram à regra. Se seu trabalho é um monumento científico, na medida em que nos permitiu um conhecimento muito mais aprofundado do capitalismo, é também um monumento ideológico, na medida em que pretendeu legitimar a classe dominante nascente: a burguesia.

Até hoje, por mais que alguns economistas falem em uma *ciência positiva da economia,* a teoria econômica continua a ser um instrumento ideológico fundamental da classe dominante. Como instrumento científico é provável, inclusive, que ela tenha perdido um pouco de seu valor, em virtude das enormes transformações pelas quais passaram os sistemas econômicos nestes dois últimos séculos. A contribuição dos economistas contemporâneos, e principalmente de Keynes, sem dúvida permitiu uma grande atualização da teoria econômica neste século, mas não parece que tenha sido suficiente para recuperar o valor explicativo da economia política, na medida em que sua base — o mercado — perdia, a cada dia, importância no mundo moderno.

Como instrumento ideológico a serviço da burguesia, entretanto, a economia política continua plenamente atuante. Seus principais postulados são muito claros. A livre iniciativa é o bem fundamental; a concorrência garante automaticamente desenvolvimento, estabilidade e justa distribuição de renda; a liberdade política é função da liberdade econômica; o salário é um pagamento proporcional à produtividade do trabalho, corresponde ao esforço e à capacidade de trabalho de cada indivíduo; os lucros são a remuneração da poupança prévia e do risco; a mobilidade social é a forma meritocrática de se garantir a justiça social; a inflação é o resultado da incompetência do governo; a estatização é um mal em si. São esses, entre outros, os fundamentos ideológicos da burguesia, os quais têm como base os ensinamentos da economia política. Estes fundamentos continuam a ser ensinados em todas as escolas de economia, estão presentes em todos os livros-textos, transparecem em todos os discursos da burguesia ou de seus representantes.

É claro que, com a contribuição de Marx, surge uma economia política que, partindo dos postulados dos economistas clássicos, irá se transformar em um sistema capitalista. Apesar da crescente importância dessa crítica, entretanto, é claro que seu alcance é ainda limitado. Em todos os países capitalistas, a teoria econômica ortodoxa ou oficial continua a ser absolutamente dominante.

3. CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

Já a administração define-se, historicamente, como ciência autônoma no fim do século passado, quando o

capitalismo competitivo dava lugar ao capitalismo monopolista e, mais tarde, ao capitalismo de Estado. No capitalismo competitivo, as unidades produtivas eram pequenas empresas familiares, administradas diretamente pelo capitalista. Administrador e proprietário confundiam-se. Se ignorarmos a classe aristocrática ou dos senhores, então em decadência, só havia duas classes historicamente significativas: a capitalista e a dos trabalhadores. O advento do capitalismo monopolista é marcado pelo surgimento das grandes empresas, primeiramente de caráter centralizado, depois multidivisionais e, finalmente, multinacionais. Após a depressão dos anos 30 e a II Guerra Mundial, o capitalismo monopolista nos países centrais transforma-se em um capitalismo monopolista de Estado ou simplesmente capitalismo de Estado, na medida em que o aparelho de Estado se torna um elemento absolutamente essencial, participante direto do processo de acumulação de capital privado. No capitalismo competitivo, o Estado tinha como função essencial garantir as condições para a acumulação privada. Era o Estado Polícia ou o Estado Liberal. No capitalismo de Estado temos o Estado Regulador, responsável pela administração macroeconômica do sistema econômico, e cada vez mais o Estado Produtor, que intervém diretamente no setor produtivo da economia.

Quando as unidades produtivas básicas se transformam em grandes empresas e quando o Estado assume funções econômicas fundamentais dentro da sociedade, surge a administração como tarefa especializada de importância fundamental, ao mesmo tempo em que a velha e reduzida burocracia estatal de caráter legalista, própria do Estado Repressivo, é substituída por uma imensa tecnoburocracia pública e privada, mais flexível, menos legalista, orientada mais para a consecução de objetivos do que para o cumprimento de regulamentos.

A administração sempre existira, mas agora ela se torna uma tarefa especializada, própria de uma nova classe emergente — a tecnoburocracia. Isto se torna necessário porque um fato novo, de importância fundamental, estava ocorrendo na história. A produção deixava de ser realizada ao nível de pequenas e médias empresas familiares, próprias do capitalismo competitivo, para se tornar, cada vez mais, responsabilidade de grandes organizações privadas e, mais tarde, também públicas. As unidades produtivas continuam a ser chamadas de empresas, como na primeira fase do capitalismo, mas mudam de natureza na medida em que se transformam em organizações burocráticas.

A ciência da administração ou Administração, com letra maiúscula, surge nesse momento, no início deste século, quando as organizações burocráticas assumem o controle da produção, quando a atividade administrativa se transforma em uma tarefa especializada, quando emerge a classe tecnoburocrática, constituída de administradores profissionais, engenheiros, técnicos e funcionários dos mais variados tipos.

Os fundadores da nova ciência são Taylor, Fayol, Mary Parker Follet, Elton Mayo, Cherter Barnard. A ênfase é na administração de empresas, mais do que na administração pública, na medida em que, historicamente, o fato novo é então o controle da produção pelas empresas burocráticas. O núcleo inicial é constituído pelos estudos de administração da produção, mas logo este núcleo é ampliado, com a inclusão da administração contábil-financeira e da administração mercadológica. Mais tarde, surgem novas áreas dentro da ciência da administração, como a teoria das organizações, os métodos quantitativos aplicados à administração, a estratégia empresarial. O núcleo, entretanto, continuará sendo, sempre, a administração da produção que inclui, naturalmente, todos os problemas relacionados com recursos humanos.

Entretanto, o processo de transformação da administração em uma ciência autônoma foi, e ainda é, mais árduo do que o experimentado pela economia política, na medida em que lhe falta o mercado como princípio regulador. A empresa opera dentro de um mercado, o qual, aliás, vai-se tornando cada vez menos competitivo em termos de preço. Mas dentro da empresa não existe mercado, não existe um princípio regulador automático ou quase automático, que permita a formulação de leis gerais sobre a produção, circulação e distribuição de bens, a partir de uma analogia com as leis naturais. Ainda que operando segundo limitações do mercado externo, o princípio regulador fundamental das organizações burocráticas e, portanto, da ciência de administração é o planejamento, a tomada de decisão em situações de incerteza, o controle dos resultados. Da mesma forma que a economia política, a ciência da administração está preocupada com a produção de bens, mas este processo ocorre dentro da grande organização burocrática, onde não prevalecem as leis do mercado. Este só continua a ser importante na medida em que, por meio da circulação de bens, a empresa participa do mercado. Dentro da organização burocrática, entretanto, não existe um princípio regulador relativamente automático, como o mercado, para determinar a alocação dos recursos, a produção e a distribuição. Ou melhor, este princípio existe, mas é um princípio essencialmente arbitrário, ao contrário do princípio do mercado. É o princípio do poder. Enquanto que, para a economia, o princípio coordenador é o mercado, a coordenação só pode ser assegurada, nas organizações burocráticas, mediante o planejamento e a tomada de decisão. Ora, decisões e planos só podem ser efetivos na medida em que haja poder. Pelo fato de possuir um princípio regulador automático, como o mercado, as abstrações e a formulação de leis mais gerais tornam-se mais difíceis, o que leva alguns a negar à administração o estatuto da ciência. Desde que conceituamos ciência como uma área de conhecimentos obtidos e sistematizados segundo critérios racionais, não há dúvida quanto ao caráter científico da administração.

A ciência política é a ciência que estuda o poder. Mas realiza este estudo no plano de Estado, enquanto este desempenha funções de aparelho repressivo e de aparelho ideológico. Com o desenvolvimento das grandes empresas burocráticas e com o aparecimento do Estado regulador da economia e produtor de bens e

serviços, a ciência política e a ciência econômica abrem espaços para o surgimento de uma nova área de conhecimentos: a ciência da administração. Esta, portanto, fica a meio caminho entre a economia política e a ciência política. É economia política na medida em que estuda a produção; é ciência política na medida em que tem, como critério fundamental de coordenação, o poder.

Por outro lado, neste momento fazemos uma distinção entre administração de empresas e administração política, que até agora estávamos deliberadamente evitando. Se a administração em geral está a meio caminho entre a economia política e a ciência política, isto é ainda mais verdadeiro em relação à administração pública. Pois se esta deixa de dar prioridade à racionalidade do aparelho burocrático estatal e passa a se preocupar com as políticas públicas, a serem desenvolvidas pelo governo, entendido este como a cúpula dirigente do Estado, é claro que a administração pública se transforma em visão teórica, orientada para a prática da ciência política. E ao se aproximar da ciência política, a administração pública aproxima-se também da economia política, na medida em que esta se preocupa com as formas de intervenção do Estado no sistema econômico.

Da mesma forma que a ciência econômica surge com o capitalismo competitivo e a generalização da mercadoria, a ciência da administração ganha autonomia teórica com o capitalismo monopolista e o domínio da organização burocrática ao nível da produção. Do mesmo modo que a economia política é, ao mesmo tempo, um poderoso instrumento de análise da realidade e uma arma ideológica fundamental da burguesia, a ciência da administração será, também, um instrumento teórico, essencial para a gestão das grandes empresas e do Estado moderno, e uma arma ideológica para legitimar a tecnoburocracia nascente.

Os elementos ideológicos da ciência da administração são muito claros: a maximização da eficiência ou a racionalidade transforma-se no bem supremo; a prática administrativa moderna é considerada a forma por excelência de se alcançar esse objetivo; o administrador, em vez do empresário, é o novo herói do sistema; planejar, organizar e controlar deixam de ser meras estratégias administrativas, para assumirem o papel de princípios ordenados do universo; o poder recebe os nomes de autoridade racional legal e de liderança; democracia é identificada com descentralização e participação; a manipulação dos trabalhadores recebe o nome de relações humanas; a manipulação dos consumidores torna-se um capítulo privilegiado da mercadologia, sob os títulos de propaganda e promoção de vendas; a concorrência de preços entre os oligopólios é condenada como sendo *guerra de preços;* a expansão da organização e a multiplicação dos cargos burocráticos são consideradas objetivos fundamentais, na medida em que se garante, assim, uma maior participação dos tecnoburocratas na divisão do excedente; quanto maior for o número de administradores profissionais em uma empresa e quanto mais elevados os seus ordenados, mais eficiente ou *moderna* será ela considerada.

Observe-se, entretanto, que, no plano ideológico, enquanto a economia política se constituía em uma ideologia *pura,* na medida em que era a manifestação superestrutural de uma formação social, onde o modo capitalista de produção era amplamente dominante, a ciência da administração é uma ideologia mista, na medida em que é fruto de uma formação social também mista: o capitalismo monopolista. De fato, o capitalismo monopolista é uma forma de transição entre o modo de produção capitalista e o tecnoburocrático. A tecnoburocracia, que emerge nas grandes empresas e no Estado moderno, está, ao mesmo tempo, a seu próprio serviço e a serviço da burguesia, a quem primeiro serve, depois se alia, e afinal domina.

Por essa razão vemos ainda, na ciência da administração, um grande número de velhos elementos da ideologia burguesa, ao lado das características mais *modernas* da ideologia tecnoburocrática. O lucro não é condenado, mas afirma-se que ele deixou de ser o critério único do sistema capitalista, sendo agora mais importante a expansão da organização. O empresário é ainda uma figura respeitável, ainda que os herdeiros sejam desprezados e o administrador profissional seja o novo herói do sistema. O mercado e a concorrência são ainda valores legítimos, ainda que tudo se faça para substituí-los pelo planejamento da produção e pelo controle das variáveis mercadológicas que afetam a empresa.

4. CONCLUSÃO

Em síntese, a ciência econômica está associada ao capitalismo e ao processo de generalização da mercadoria, ocorrido no fim do século XVIII. Tem como objetivo a produção, a circulação e a distribuição de bens, e, como princípio de coordenação, o mercado e a concorrência. Enquanto ideologia, está a serviço da burguesia que, no início do século XIX já assumira plena autonomia como classe, já era uma classe para si. Já a ciência da administração está associada ao capitalismo monopolista e ao controle da produção pelas organizações burocráticas, a partir do início do século XX. Tem também como objetivo a produção, circulação e distribuição de bens, mas ao nível de cada empresa, ou de cada organização burocrática e seu princípio de coordenação não é o mercado, mas o poder. Enquanto ideologia, a ciência da administração tem caráter misto: está a serviço da tecnoburocracia, mas, ainda, ou subordinada ou associada à burguesia.

A administração de empresas distingue-se da administração pública, na medida em que a primeira se interessa pelas unidades produtivas, enquanto que a segunda tem como objeto o aparelho do Estado, do qual devem ser excluídas as empresas estatais. A administração pública, por sua vez, pode concentrar sua atenção no aumento da racionalidade interna do aparelho burocrático estatal, ou pode orientar-se para o estudo das políticas públicas definidas pelo governo, ou seja, pela elite dirigente do Estado. Nesse momen-

to, a administração pública aproxima-se ainda mais da ciência política e da economia política.

No limite, na medida em que a sociedade tenda a se estatizar de forma total, administração pública, ciência política e economia política deixam de ter objetos de estudo e áreas de atuação claramente distintas. Mas é arriscado prever esse limite porque, mesmo em uma formação social onde o modo estatal ou tecnoburocrático de produção é claramente dominante, é possível separar o Estado da sociedade. E a consciência de que esta separação é essencial para a liberdade e a democracia é comum tanto às ideologias burguesas quanto às socialistas. Só uma ideologia tecnoburocrática extremada poderia ignorar este fato.