

Asuca Sumiya, Lilia; da Silva, Marcos Paulo; Duarte de Araújo, Maria Arlete  
**PARADIGMAS E CRÍTICAS PRESENTES NA CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE  
CONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, vol. 8, núm. 1, enero-marzo,  
2014, pp. 35-49  
Universidade Federal Fluminense  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441742852003>



# PARADIGMAS E CRÍTICAS PRESENTES NA CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE CONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

PARADIGMS AND CRITICISM IN THE CONSTRUCTION OF THE POLITICAL ADMINISTRATION AS AN AREA OF KNOWLEDGE

Recebido em 25.02.2014. Aprovado em 20.03.2014  
Avaliado pelo sistema *double blind review*

**Lilia Asuca Sumiya**

[lilia.asuca@gmail.com](mailto:lilia.asuca@gmail.com)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) - Natal – RN – Brasil

**Marcos Paulo da Silva**

[marcosilva.paulo@gmail.com](mailto:marcosilva.paulo@gmail.com)

Universidade do Estado do Pará-Belém – PA – Brasil

**Maria Arlete Duarte de Araújo**

[mariaarlete1956@gmail.com](mailto:mariaarlete1956@gmail.com)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) - Natal – RN – Brasil

## Resumo

Neste estudo propõe-se o entendimento da evolução do campo da Administração Política como área do conhecimento sob um ponto de vista epistemológico, à luz do conceito de paradigma de Thomas Kuhn e da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt. Por meio de um ensaio teórico discute-se a proposta de estudo da dimensão societal da Administração na busca do estabelecimento de um objeto próprio de estudo, a gestão, por meio da idealização de um campo que reconstrói o caráter social das ciências administrativas, a partir do cenário das dinâmicas de construção do conhecimento. Apresenta os fatores que integram o processo e traça paralelos com as abordagens da revolução científica e o delineamento de uma teoria crítica por meio da Administração Política. Conclui-se que a Administração Política encontra-se em estágio pré-paradigmático e que evolui por meio das discussões de congregações de pesquisadores que propõem a compreensão das dimensões societais durante as reflexões sobre as Teorias da Administração.

**Palavras-chave:** Administração Política. Paradigma. Teoria Crítica. Teoria da Administração.

## Abstract

This study discusses the evolution of the field of Political Administration as an area of knowledge based on an epistemological point of view, in the light of the concept of Paradigm proposed by Thomas Kuhn and the Critical Theory of the Frankfurt School. This theoretical paper discusses the proposal to incorporate the societal dimension in Administration research in order to seek the establishment of the management as an object itself. It would be accomplished through the idealization of a field of study that reconstructs the social character of the administrative sciences considering the dynamics of knowledge construction. Introduces the factors that comprise the process and draws parallels with the approaches of the scientific revolution and the delineation of a critical theory through the Political Administration. This paper concludes that the Political Administration is in the pre-paradigmatic stage and is evolving through discussions among researchers who propose the understanding of the societal dimensions during the debates on the Theories of Administration.

**Keywords:** Political Administration. Paradigm. Critical Theory. Theory of Administration.

## **Introdução**

Nos últimos anos, a Administração Política emergiu tendo como principal objetivo constituir um novo campo do conhecimento e como preocupação inicial o questionamento da visão predominante na Administração, qual seja, a de que adota uma abordagem eminentemente funcionalista e positivista nos estudos sobre análise organizacional.

A abordagem proposta pela Administração Política é a de que os estudos organizacionais devem ser baseados na dimensão macro, ou seja, a partir das relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e organizações. Esta visão questiona, então, as análises que são focadas na dinâmica interna das organizações que, sendo estritamente funcionalista, não teria como incorporar uma visão societal, aspecto considerado fundamental pelos defensores do novo campo de estudos.

A dimensão societal, bem como das relações que se estabelecem com os outros dois elementos – o Estado e as organizações - são primordiais, pois é a partir dessa interação que são definidos os rumos de uma sociedade. A ausência dessa perspectiva significaria, então, a falta de comprometimento dos estudiosos com os destinos da coletividade e a manifestação de uma preocupação excessivamente instrumental e voltada para os interesses do capital.

Os adeptos da nova perspectiva criticam ainda o fato do campo da Administração não ter se consolidado como uma ciência e isso seria resultado do alvo da análise: a organização. Ao definir a organização como campo de estudos, a Administração estaria sujeita a “compartilhar” seu objeto com diversas outras ciências já consolidadas, como a psicologia e a sociologia, e, dessa forma, não haveria possibilidade de se estabelecer um marco teórico único. Para fugir dessa armadilha, a proposta sugerida é que o cerne da preocupação da Administração seja a gestão, pois esse seria um campo de conhecimento específico dos administradores.

A emergência da Administração Política como um novo campo do conhecimento lança questionamentos sobre sua trajetória, valores e interesses e possibilidades de consolidação. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é discutir a construção do campo de conhecimento da Administração Política a partir das teorias de epistemologia das ciências, utilizando-se os conceitos de paradigma de Thomas Kuhn e da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt. Com isso, pretende-se evidenciar que a proposição de uma mudança de paradigma origina um processo de discussão para compreender um novo objeto de estudo marcado pela reflexão das bases de sustentação teórica, visão emancipatória do novo objeto de estudo e das reais condições para superar o conjunto de pressuposições existentes e que são orientadoras de um programa de pesquisa e geração de conhecimentos em um determinado campo de estudo.

O artigo está estruturado da seguinte forma: além dessa introdução é feita uma discussão sobre as contribuições de Thomas Kuhn, Theodor W. Adorno, Max Horkheimer e Jürgen Habermas para o entendimento do processo de construção do conhecimento. A partir da construção de um referencial epistemológico, a seção seguinte analisa a trajetória da Administração Política, discutindo a validade de sua proposta como ciência bem como os questionamentos que faz da Administração a partir da Teoria Crítica. Por fim são apresentadas as conclusões acerca do estágio pré-paradigmático da Administração Política como uma ciência que, ao propor a ênfase no estudo das relações entre Estado, sociedade e organizações, requer a consolidação de pesquisas das dimensões sociais da administração, indo além de uma visão funcionalista das organizações.

## **As ciências e seus paradigmas**

Thomas Kuhn (2009), na sua conhecida obra *A estrutura das revoluções científicas*,<sup>1</sup> discute como as ciências evoluem, baseando sua argumentação a partir dos exemplos ocorridos na ciência da natureza. O autor distingue as ciências em duas formas de apresentação: a ciência normal e a ciência extraordinária.

De acordo com Kuhn (2009), toda área de estudo inicia-se pela fase pré-paradigmática das ciências, período em que se apresentam divergências entre pesquisadores, no qual há uma refutação do conhecimento anterior para que um novo conhecimento seja estabelecido. Trata-se de um período de transição entre o antigo e o novo paradigma ou a preparação para consolidação de um paradigma. Nesta fase pré-paradigmática ocorrem debates profundos e frequentes sobre métodos, problemas e padrões de solução, levando à definição da escola a que o futuro paradigma pertencerá.

Para Kuhn (2009), uma disciplina se torna uma ciência quando adquire um paradigma, termo definido pelo autor como uma realização científica universalmente reconhecida que, durante algum tempo, fornece problemas e métodos para uma comunidade científica. Quando isso ocorre, passa-se da fase pré-paradigmática para a fase de ciência normal.

A ciência normal é o período em que o paradigma estabelecido é amplamente utilizado, sendo realizadas várias pesquisas para que esse mesmo paradigma seja aperfeiçoado, tornando-a mais coerente e uniforme. Assim, Kuhn (2009) defende que o objetivo da ciência normal é aumentar a precisão e o alcance do paradigma, fundamentada em realizações científicas anteriores e não produzir novidades. Os pesquisadores que atuam em um mesmo paradigma compartilham regras e padrões comuns para suas pesquisas. Por ter superado as divergências iniciais entre os pesquisadores, trata-se de uma fase na qual se apresenta uma teoria amadurecida e que é consenso em uma comunidade científica, com participação de um grande grupo de pesquisadores.

A atuação de um novo paradigma significa uma definição nova e mais rígida do campo de estudos. Os pesquisadores que não se encaixam no âmbito desse paradigma trabalham isoladamente ou unem-se a algum outro grupo. Esse processo pode levar ao surgimento de uma nova profissão ou a uma nova disciplina, e por meio do qual são criados jornais especializados na área, fundadas sociedades para os especialistas, passando a haver a busca de um espaço nos currículos de estudo (KUHN, 2009, p. 40).

Kuhn (2009) é um grande defensor da ciência normal, argumentando que, enquanto um determinado paradigma estiver satisfazendo os questionamentos e não surgirem diferenças graves no ajuste empírico da teoria, o cientista deve ser persistente no seu compromisso com o paradigma. O autor elenca várias contribuições para as ciências na realização da ciência normal e na adoção de um paradigma. Destacamos duas delas: o primeiro é o aumento do alcance e da precisão do paradigma em questão, o que possibilita uma especificação sobre os aspectos relevantes para uma determinada área. O segundo é a preparação do estudante para ser um membro da comunidade científica na qual atuará. Sem um paradigma definido, os pesquisadores podem considerar todos os aspectos envolvidos como relevantes, ampliando demasiadamente sua pesquisa para aprofundar resultados.

---

<sup>1</sup> A obra foi originalmente publicada em 1962, pela University of Chicago. Neste artigo, foi utilizada a 9ª edição no Brasil, de 2009.

## **PARADIGMAS E CRÍTICAS PRESENTES NA CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE CONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

---

Ademais, os próprios paradigmas permitem o aparecimento de novas descobertas, pois possibilitam ao cientista, que conhece minuciosamente o paradigma, perceber a ocorrência de anomalias, isto é, a descoberta de algum fator que não está de acordo com as expectativas da ciência normal.

O surgimento de uma anomalia leva a um período de crise na ciência normal, pois o paradigma vigente não consegue mais responder aos problemas colocados. A profundidade dessa crise depende da amplitude que a ruptura provoca no paradigma. Ainda segundo Kuhn, a crise poderá levar a três caminhos: i) a ciência normal soluciona o problema que levou à crise, ii) o problema continua até que as novas gerações apresentem uma solução, iii) surge um novo paradigma.

O momento de crise no qual o paradigma vigente é questionado devido a sua incapacidade de explicar um determinado fenômeno sendo substituído por um novo paradigma mais eficiente é chamado de revolução científica, também denominada por Kuhn (2009) de ciência extraordinária. Assim, o paradigma precisa ser alterado para que a anomalia se transforme no esperado e se torne científico, ou seja, se transforme em um novo paradigma.

O caráter revolucionário de algumas mudanças científicas é questionado por Stephen Toulmim (1979), ao indagar se é adequada a distinção entre ciência normal e ciência revolucionária. Afirma ele:

Pode-se admitir que o desenvolvimento do pensamento científico supõe importantes descontinuidades conceituais e que os sistemas conceituais que se substituem dentro de uma tradição científica podem basear-se frequentemente em princípios e axiomas muito diferentes e até incongruentes; devemos, porém, acautelar-nos para não acompanhar até o fim a hipótese revolucionária original de Kuhn. Pois a substituição de um sistema de conceitos por outro é algo que acontece em virtude de razões perfeitamente boas, ainda que essas razões não se possam formalizar em conceitos ainda mais latos ou em axiomas ainda mais gerais. Pois o que pressupõem ambas as partes num debate dessa ordem – tanto os que se aferram à opinião mais antiga, quanto os que apresentam uma opinião nova – não é um corpo comum de princípios e axiomas; é antes um conjunto comum de processos de seleção e regras de seleção que são menos princípios científicos do que princípios constitutivos da ciência. (TOULMIM, 1979, p. 55).

Assim como Toulmim, Karl Popper (1979) também questiona o que Kuhn chama de ciência normal, uma vez que entre o cientista normal e o cientista extraordinário há muitas graduações. Diz ele:

Conquanto eu considere importantíssimo o descobrimento de Kuhn do que ele chama de ciência normal, não concordo com a afirmativa de que a história da ciência lhe apoia a doutrina segundo a qual ‘normalmente’ temos uma teoria dominante – um paradigma – em cada domínio científico, e ainda segundo a qual a história de uma ciência consiste numa sequência de teorias dominantes, com períodos revolucionários intervenientes de ciência extraordinária, períodos que ele descreve como se a comunicação entre cientistas se houvesse interrompido mercê da ausência de uma teoria dominante.(POPPER, 1979, p. 68).

Para Kuhn (2009), parte desta discussão pode ser resolvida ao apontar alguns indícios que podem levar à transição entre a ciência normal e a extraordinária: a proliferação de articulações concorrentes, a expressão de descontentamento explícito, o recurso à filosofia e ao debate sobre os fundamentos.

Outro ponto importante a destacar na obra de Kuhn refere-se à diversidade de campos e especializações científicas, o que leva à existência de diversos paradigmas. Uma determinada modificação em um paradigma pode ser considerada revolucionária para um grupo e não ser para outro. Essa particularidade “pode dar origem simultaneamente a diversas tradições da ciência normal que coincidem parcialmente, sem serem coexistentes. Uma revolução produzida no interior de uma dessas tradições não se estenderá necessariamente às outras” (KUHN, 2009, p. 75).

O que importa destacar nesta discussão é apreender como um novo campo do conhecimento entra na agenda dos pesquisadores e passa a se constituir um programa de pesquisa na comunidade científica. Igualmente, compreender as dificuldades existentes na constituição de um novo campo do conhecimento e no caminho a ser trilhado para que ele venha a consolidar-se.

Antes de adentrarmos na discussão de como os conceitos de Kuhn se aplicam na Administração Política, apresenta-se a seguir a visão defendida pelos estudiosos da Teoria Crítica, com o intuito de verificar como a perspectiva proposta pela Administração Política alinha-se com a abordagem crítica.

### **A construção do conhecimento de acordo com a Escola de Frankfurt**

Em grande parte dos meios científicos percebe-se a contribuição de Karl Popper (1980) como um parâmetro para uma concepção instrumental da razão, quando se afirma que o conhecimento deve ser determinado por procedimentos científicos embasados em teorias testáveis através da regularidade e reprodutividade dos eventos, graças à observância de regras metodológicas durante a realização da pesquisa empírica.

Esta doutrina traz no cerne proposições positivistas na forma irredutível para a implementação de um processo lógico formal que seria aplicável a todas as ciências. Ao discutir este cenário, os idealizadores da Escola de Frankfurt emergem com uma proposta emancipatória do indivíduo e da sociedade graças à reflexão a respeito do objeto de estudo, como resultado do produto histórico do passado e a aspiração de uma realização do futuro.

De acordo com Freitag (2004), diferentemente da ótica positivista, ao considerar as contradições e transformações do indivíduo e da sociedade, as propostas da Escola de Frankfurt propõem a superação de uma concepção instrumental da razão, por meio de uma razão comunicativa da sociedade a partir do cotidiano dos seus atores e de suas vivências e experiências compartilhadas.

Neste artigo, a apreensão da teoria crítica proposta pela Escola de Frankfurt será baseada nas abordagens de Theodor W. Adorno, Max Horkheimer e Jürgen Habermas.

Ao referenciar as forças sociais produtivas e as relações sociais de produção, Adorno (1980) afirma que a ótica adotada por elas levaria à coisificação da sociedade, que como coisa torna-se passível de constatações sem contradições em um contínuo lógico, sem a necessidade de estabelecer o entendimento de conceitos estruturais superiores ao fenômeno social, que possa vir a ser estudado.

Este panorama se torna possível graças ao alcance do distanciamento do sujeito em relação ao objeto de estudo, mediante um aparato conceitual que propõe um alto grau de exatidão da observação empírica, embasada na força da teoria que fundamenta a interpretação do objeto, em busca de uma técnica ideal que acaba distanciando o método daquilo que deveria ser

## **PARADIGMAS E CRÍTICAS PRESENTES NA CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE CONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

---

investigado.

De encontro a esta perspectiva Horkheimer (1980) propõe a atuação do homem como um agente de transformação por meio da realização de uma Teoria Crítica. Assim, os homens produziriam todas as suas formas históricas de vida, utilizando suas forças e confirmado a sua essência em busca da afirmação da sua personalidade.

Neste sentido, Horkheimer defende uma perspectiva da teoria científica que permita a evolução do conhecimento sobre temas ligados à “ciência dos homens”, tendo em vista a complexidade dos seus objetos de estudo e o combate à caracterização de um pensamento mecânico onde as deduções intelectuais funcionariam como engrenagens de um aparelho social representativo de uma autoconsciência burguesa, onde o espírito poderia ser representado por uma lógica estanque de mercado.

Em sua obra Conhecimento e Interesse, Habermas também analisa os aspectos da proposta da ciência moderna para o alcance do conhecimento. Segundo Habermas (1987, p. 25) na busca do ideal de um saber claro e distinto, a “ciência moderna propõe a unificação do rigor da forma matemática com a abundância de dados empiricamente domesticados”.

Segundo o autor, dentre as vertentes que caracterizam a ciência moderna, o positivismo originaria a proposição da instalação do absolutismo da metodologia pura sobre o processo objetivo da formação da espécie humana, resultando no estabelecimento pelo indivíduo de uma crença de que o quadro institucional estabelecido seria uma realidade social inamovível.

Para Habermas (1987) estas perspectivas representariam interesses em relação à objetividade do conhecimento, ao seccionar o processo cognitivo das conexões vitais, em favor de uma realidade social repressora das pulsões individuais, favorecendo a manutenção de um sistema de autoconservação das exigências institucionais embasadas em um viés econômico, onde muitas vezes as condições do trabalho material, a penúria econômica e a carência de bens impõem frustrações aos conflitos vitais do indivíduo.

Na tentativa de estabelecer um caminho para o alcance do conhecimento Habermas (1987, p. 219) propõe ao indivíduo um estágio de emancipação do ato-de-executar da reflexão:

A experiência da reflexão articula-se, em termos de conteúdo, no conceito do processo formativo; metodicamente ela leva a um ponto de vista a partir do qual a identidade da razão com a vontade resulta como que espontaneamente. Na auto-reflexão um conhecimento entendido como fim em si mesmo chega a coincidir, por força do próprio conhecimento, com o interesse emancipatório [...].

Desta forma, a emancipação da reflexão levaria ao alcance de um conhecimento representativo, construído no sentido de consentir às pulsões de vida a devida relevância para a interpretação da realidade social, pois, deste modo, haveria a fuga da generalização sistemática proposta pela ciência moderna, em nome da consciência da individualidade e da multiplicidade de interpretações da realidade.

Em sua obra Teoria do Agir Comunicativo, Habermas (1984) rejeita uma visão puramente monológica da racionalidade e significado e propõe uma visão mais dialogada, auto-reflexiva e intersubjetiva, onde o significado deve ser entendido como alguma coisa criada entre as pessoas, enfatizando a ação comunicativa com uma forma para percorrer o caminho que leva ao conhecimento.

De acordo com O'Donnell (1999, p. 254) para Habermas a ação comunicativa é representada

tanto pela interação verbal quanto a não verbal entre dois ou mais atores que procuram um entendimento sobre a situação das suas ações e seus planos no sentido de coordenar suas ações em direção a um acordo.

Habermas afirma que o mundo da vida está por trás do retorno de cada participante na comunicação de cada processo de um mútuo entendimento, apoiada através dos aspectos processuais embasados em uma verdade criticável afirmada em um contexto.

Conforme Zanetti (1997, p. 163) Habermas procura mediar a tentativa de reconstruir as condições de um mútuo entendimento entre o indivíduo e a comunidade, a fim de promover a mais desejável fundamentação normativa para uma crítica social por meio de ideias testadas em uma robusta esfera pública.

Neste sentido, apresenta-se a Administração Política como um campo do conhecimento que busca por meio da autorreflexão o entendimento do ente público e suas relações com a sociedade.

### **A Administração Política em busca de um paradigma**

O surgimento da Administração Política como campo de conhecimento representa uma nova visão em relação ao que tem sido considerado como paradigma de pesquisa na área de Administração, na medida em que se esforça para reconstruir o caráter social das ciências administrativas em sintonia com as preocupações da Teoria Crítica.

Santos e Ribeiro (1993, p. 106) conceituam a Administração Política como área de estudo que investiga: “a forma pela qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção”. Nesse sentido, o campo de conhecimento em questão tem como objetivo compreender a gestão estatal e a gestão das relações entre o ente público e a sociedade, ou seja, compreender como a produção capitalista no Brasil se organiza e passa por modificações, reformas ou mudanças, a partir do processo histórico de construção e reconstrução das relações entre o Estado e a economia capitalista periférica e a gestão dessas relações no contexto dos conflitos de classe (SANTOS e RIBEIRO, 1993).

Seus defensores propõem que tal abordagem distancia-se do paradigma dominante na Administração que, como Walter e Rocha (2011) identificam, é composto basicamente de pesquisas de caráter funcionalista ou positivista. Segundo os autores, os estudos raramente oferecem uma leitura do contexto político, econômico, social e tecnológico que envolve as organizações. O foco das investigações é sempre muito restrito para o exame de um ou outro aspecto da realidade organizacional e com foco, via de regra, nos processos que explicam o seu funcionamento. Desse viés não escapam as organizações públicas, privadas ou do terceiro setor. Tudo se passa como se as contradições que explicam a forma como se estrutura a vida em sociedade não tivessem a menor importância. Tudo se passa como se o mundo organizacional pudesse ser explicado sem as inúmeras interfaces com as questões sociais, políticas, ambientais, tecnológicas, culturais e econômicas.

A divergência na forma de abordagem das pesquisas revela o primeiro aspecto que permite situar a Administração Política no estágio pré-paradigmático, tal como proposto por Kuhn. Além disso, os defensores do novo campo de estudos refutam o conhecimento anterior, pois ao criticar a abordagem funcionalista, revelam também a insuficiência de seus elementos analíticos para caracterizar uma organização inserida num contexto mais amplo e capaz de influenciar os processos organizacionais.

Ao propor a reconstrução do caráter social das ciências administrativas, a Administração

## **PARADIGMAS E CRÍTICAS PRESENTES NA CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE CONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

---

Política posiciona-se, tal como proposto pela Escola de Frankfurt, em busca de um conhecimento crítico, originário de uma autorreflexão, para realizar uma avaliação da forma como o conhecimento da ciência administrativa vem se conformando ao longo do tempo. Tarefa, de certa forma, já iniciada por Ramos (1989) ao fazer a crítica da razão moderna e discutir sua influência sobre a teoria organizacional. Para ele essa tarefa é imperativa" porque as teorias da organização e do desenho de sistemas sociais, exclusivamente baseadas na concepção moderna da razão, são desprovidas de real validade científica" (Ramos, 1989, p. 25). Essa perspectiva busca, ainda, um conhecimento emancipatório por meio do delineamento de uma Administração que propõe a superação do hiato entre o conhecimento prático e a necessidade de uma reflexão na esfera pública.

Outro fator que posiciona a Administração Política no estágio pré-paradigmático, tal como conceituado por Kuhn, refere-se ao esforço de seus idealizadores para inserir suas propostas epistemológica e teórica no *main stream* da Administração para buscar o reconhecimento da nova disciplina como um campo próprio de estudos. A estratégia é baseada na publicação de artigos acadêmicos, livros, criação de uma revista própria, entre outras, pois na medida em que as ideias começam a circular e encontrar espaços de interlocução entre os pares aumenta a chance de que um novo campo do conhecimento se consolide.

O artigo seminal do campo é a publicação do estudo "A administração política brasileira", da autoria de Santos e Ribeiro, publicado em 1993 pela Revista de Administração Pública, uma das principais revistas num campo mais tradicional e reconhecido.

Nesse primeiro artigo, os autores discutiram as contradições impostas pelas mudanças econômicas e políticas em curso no país, a partir da lógica da ampliação dos espaços de dominação ideológica e da política neoliberal pelo Estado e suas relações com a sociedade. A busca de um ajuste dos novos padrões produtivos do Estado e as exigências do processo de desenvolvimento capitalista levaram-no a ampliação das suas funções governamentais, a remodelação da estrutura organizacional e a divisão institucional do trabalho dentro do setor público.

O artigo de Santos e Ribeiro representa, portanto, a inserção da Administração Política como campo de estudos, e, assim, sua apresentação aos pesquisadores da Administração<sup>2</sup>. Configura-se, ainda, como um esforço para superar um dos grandes desafios que toda nova área de conhecimento enfrenta e que foi relatado por Kuhn: a novidade emerge com dificuldade, que se manifesta por meio de resistência. As dificuldades tendem a ser maiores pela presença de outras áreas correlatas, tal como a economia política, que apresenta uma interface com a Administração Política (GOMES, 2012).

Um desafio adicional decorre da própria evolução dos estudos funcionalistas que passaram a incorporar outras dimensões, para além da organizacional, nas suas pesquisas (CALDAS e FACHIN, 2005). É o caso, por exemplo, da trajetória da teoria institucional que emergiu em fins do século XIX, caiu em desuso ao longo da primeira metade do século seguinte e, por fim, ressurgiu por volta da década de 1970 agora com a denominação de neoinstitucionalismo e incorporando novos elementos conceituais a partir das críticas que a versão original havia recebido (CARVALHO, VIEIRA e SILVA, 2005).

A dificuldade para a consolidação de uma nova abordagem teórica relaciona-se com a existência de um sistema de autoconservação das exigências institucionais, que muitas vezes leva à ênfase

---

<sup>2</sup> Os autores apresentam o caminho científico percorrido, revelando o esforço para que essa vertente de análise seja aceita na comunidade científica predominante.

de interesses afins à objetividade do conhecimento (KUHN, 2009). De acordo com Habermas (1987), a defesa do *status quo* é reforçado ainda pelo viés econômico que regula as relações na sociedade e que, portanto, dificultaria o avanço dos indivíduos em direção à emancipação do ato-de-executar da reflexão.

A publicação na RAP revela também o potencial a ser explorado pela nova temática bem como amplia as possibilidades de conquista de novos pesquisadores. Mas a novidade não foi tão facilmente incorporada pela comunidade acadêmica, pois o segundo trabalho somente foi publicado oito anos depois (SANTOS, 2001) na mesma RAP e por um dos autores do artigo seminal. Neste segundo trabalho, o autor procura superar uma das lacunas do primeiro artigo: a definição do conceito de Administração Política (GOMES, 2012), bem como aprofunda os aspectos epistemológicos do campo em construção.

A publicação do livro *A administração política como campo do conhecimento*, em 2004, também da autoria de Santos, é também um esforço no sentido de delimitar e definir os aspectos epistemológicos e metodológicos do novo campo de estudo. Identifica-se essa discussão com a etapa pré-paradigmática, conforme definição utilizada por Kuhn (2009), no qual é comum a ocorrência de debates sobre procedimentos de investigação na busca de um padrão de atuação.

Também é significativo neste esforço de afirmação e consolidação da área o lançamento da Revista Brasileira de Administração Política (Rebap), em 2008, e que já foi reconhecido pela Capes e teve sua inserção no sistema Qualis de avaliação de periódicos. O desenvolvimento de um periódico é um passo importante para consolidar um paradigma, uma vez que pesquisadores, professores e interessados na temática encontram um ambiente propício para expor seus trabalhos e reflexões, possibilitando a ampliação do público acadêmico especializado na área. A essas iniciativas também se somam a realização de seminários nacionais, bem como a idealização do prêmio de monografias, dissertações e teses sobre a temática.

Essas iniciativas vão ao encontro da perspectiva proposta por Horkheimer (1980) da necessidade da busca de uma nova ciência, por meio da qual o conhecimento avançaria ao realizar abordagens que atentariam para a complexidade dos objetos de estudo, lançando um olhar para além do que a instrumentalidade alcança.

No intuito de posicionar e, ao mesmo tempo, diferenciar a Administração Política do próprio campo da Administração, Santos (2001) questiona a aplicabilidade do conceito de ciência à Administração, considerando-a um campo disciplinar ainda indefinido no estágio atual de evolução das ideias científicas. Isso seria o resultado da escassez de estudos sobre o objeto e o método no campo da administração, e afirma: “não se conhece qualquer discussão dirigida, mas alguns autores têm a mais absoluta certeza de que administração é uma ciência”. (SANTOS, 2001, p. 54).

A seguir o raciocínio do autor, o próprio campo da Administração estaria ainda no estágio pré-paradigmático, pois a ausência de um conjunto de normas e valores que passassem a orientar os pesquisadores não poderia conferir ao campo a condição de ciência normal na definição de Kuhn.

Para que a Administração possa receber o status de ciência seria preciso, ainda segundo Santos (2001), definir como objeto da administração a gestão e não a organização em si, propondo uma ruptura em relação à visão tradicional das produções acadêmicas da área. Isto porque a organização é um objeto de pesquisa para várias áreas do conhecimento, enquanto que a gestão seria a área de estudos por excelência da administração, além de fazer parte de um universo mais amplo e que avança em relação aos limites dos estudos organizacionais. Este foco na gestão

## **PARADIGMAS E CRÍTICAS PRESENTES NA CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE CONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

---

é importante, pois também permitiria distinguir duas vertentes de análise: (i) o campo político, voltado para uma análise macro, e (ii) o campo profissional, direcionado para a dimensão micro. Nesse contexto, as organizações “constituem os gêneros que contêm elementos essenciais do objeto da disciplina administração, elas são espaços particulares onde apenas habita o objeto” (SANTOS, 2001, p. 62).

Mesmo entendendo o significado dessa colocação, não se pode deixar de apontar que o campo político também comporta uma análise micro se entendermos que no espaço interno das organizações também se manifestam inúmeras expressões da política e de poder. Na perspectiva de Ramos (1989, p.86), a organização é ela mesma produtora da política cognitiva. Afirma ele:

a influência da política cognitiva, que esteve um dia restrita a enclaves marginais no contexto mais amplo da tessitura social, agora passou a permear tudo. Os padrões cognitivos, exigidos pelos requisitos das transações típicas do mercado, limitado no espaço, transformaram-se em políticas de cognição, induzida do modo particular das estruturas e estratégias das organizações formais, estendendo-se agora à sociedade como um todo.

Este momento da evolução da Administração Política possui assim características semelhantes àquelas apresentadas por Habermas quando trata da ação comunicativa. Ao propor a discussão acerca do objeto de estudo da administração e/ou das dimensões que seriam abordadas, descortina-se uma perspectiva de um amplo debate que envolve múltiplos pontos de vista e põe em evidência outras formas de pensar a Administração.

Deste modo, constrói-se um cenário propício para o estabelecimento de um diálogo, com a possibilidade de ocorrer a autorreflexão e intersecção dos agentes envolvidos com a proposta, a fim de fazer evoluir a compreensão dos conhecimentos que alicerçam a Teoria da Administração por meio do entendimento entre os propositores e a comunidade acadêmica.

A preocupação da Administração Política passa a ser o plano macroestrutural, que comprehende as relações entre Estado, sociedade e organizações privadas, consideradas como as dimensões constitutivas do modo de produção contemporâneo. Esta perspectiva não se detém, então, na visão microinstitucional, ou seja, a análise das organizações ou do que acontece em seu interior. Isso porque os destinos de uma coletividade – nos aspectos sociais, econômicos, culturais, entre outros – são definidos nas relações que se estabelecem entre as dimensões constitutivas da sociedade moderna.

A Administração Política, a partir de uma postura reflexiva e crítica, tem o papel questionador e propositivo, a partir de uma abordagem macro, de incorporação de perspectivas societais de desenvolvimento humano comum e de refutação de uma análise baseada apenas nas perspectivas funcional e mercantil. Isto implica dizer, em sintonia com o pensamento de Horkheimer (1980), que a Administração Política considera que o contexto, condicionado pela atuação conjunta das atividades isoladas, isto é, pela divisão de trabalho, é uma função que advém da ação humana e que a vida nas organizações é inseparável do processo de vida social.

No entanto, essa crítica ainda é pouco considerada pela comunidade científica dominante, tal como se verifica nas produções e congressos da área hegemônicos (CALDAS e FACHIN, 2005; MACHADO-DA-SILVA, CUNHA, AMBONI, 1990), indicando uma distância ainda a ser percorrida pela Administração Política para alcançar o status de paradigma, conforme definição de Kuhn (2009).

As críticas dos estudiosos da Administração Política encontram respaldo na forma como os

---

estudos organizacionais se desenvolveram no Brasil, notadamente baseados nas abordagens iniciais do funcionalismo e que, portanto, pouco dialogam com as vertentes mais recentes, como o neoinstitucionalismo. Além do mais, as pesquisas são em geral baseadas em estudos de caso – simples ou múltiplos – e não consideram um setor industrial por completo (CALDAS e FACHIN, 2005), reduzindo o potencial analítico da ferramenta teórica.

Por outro lado, em período recente houve um grande avanço dos estudos organizacionais baseados na teoria neoinstitucional, tanto no Brasil (GONÇALVES, 2007; GONÇALVES, FONSECA, AUGUSTO, 2010; KIRSHBAUM, PORTO, FERREIRA, 2004) como em âmbito internacional (ALLES, CABRERA, 2006; PEREIRA, 2013), o que aumenta a necessidade da Administração Política qualificar de forma mais precisa suas críticas à abordagem funcionalista.

A própria teoria institucional é alvo de outras críticas que questionam a validade de suas concepções normativas e aplicabilidade empírica (PECI, 2006; SUDBAY, 2010; WIENS, 2012), porém “continua sendo capaz de oferecer compreensões alternativas e úteis para fenômenos sociais em diferentes épocas e contextos” (CARVALHO, VIEIRA e SILVA, 2005) e, portanto, mantém sua validade como um paradigma no campo dos estudos organizacionais.

O fortalecimento da Administração Política, entretanto, poderia lançar novos olhares para a dimensão micro que, embora orientada para uma visão mercantilista, basearia suas ações e decisões a partir de uma perspectiva que incluísse o componente social. A tendência que se observa nas empresas em direção às ações de responsabilidade socioambiental reflete, de certa forma, demandas da sociedade e o jogo de pressões que envolve as organizações.

Esses olhares estão em sintonia com a proposta de emancipação da reflexão proposto por Habermas (1987), pois, o conhecimento gerado pela Administração Política busca dar a devida relevância às pulsões de vida no processo de interpretação da realidade social. Ou seja, ao invés de preocupar-se com a reprodução das estruturas dominantes da sociedade atual, procura criar condições para a sua transformação, na medida em que coloca novas lentes sobre as dimensões macro que condicionam a vida nas organizações.

Em suma, o campo da Administração Política tem evoluído no intuito de se configurar como um novo paradigma que conviverá com os paradigmas tradicionais. Se esse movimento levará a rupturas e à criação de uma ciência revolucionária, somente o tempo trará as respostas.

### **Considerações Finais**

Este artigo apresentou como proposta analisar a Administração Política como campo de conhecimento a partir dos estudos de Thomas Kuhn, sobre paradigma na ciência, e da Escola de Frankfurt, com a abordagem da Teoria Crítica para compreender o estágio de amadurecimento da área.

A análise revelou que a Administração Política ainda se encontra em fase de consolidação como um campo de conhecimento e que, portanto, seu atual estágio pode ser classificado como pré-paradigmático, conforme conceitos expostos por Thomas Kuhn. Nessa etapa, os membros do novo campo de estudos questionam a validade metodológica da abordagem concorrente e propõem uma alternativa que, segundo sua concepção, é capaz de superar as lacunas identificadas. Porém, a nova abordagem ainda não é assimilada ou até mesmo aceita pelos membros das comunidades científicas concorrentes.

No estágio atual, os defensores da Administração Política procuram avançar na congregação de novos pesquisadores interessados na sua abordagem epistemológica. Para tanto, houve um esforço no sentido de promover aspectos importantes para a consolidação de uma nova área:

## **PARADIGMAS E CRÍTICAS PRESENTES NA CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE CONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

---

criação de revista acadêmica própria, promoção de congressos específicos sobre a temática e lançamento de premiações para estudos científicos.

A principal crítica dos militantes da Administração Política em relação aos estudos conduzidos no campo da Administração refere-se à visão funcionalista e abordagem positivista dos estudos organizacionais, em que está ausente a dimensão societal. Propõem, então, a incorporação da dimensão social nas ciências administrativas, fato que revela uma postura crítica alinhada com a Escola de Frankfurt.

Sua abordagem crítica constitui-se como uma das principais contribuições ao campo da Administração, principalmente ao questionar as propostas metodológicas e analíticas dos adeptos de uma visão estritamente funcionalista das organizações e que mantêm uma preocupação fundamentalmente focada no capital e no retorno econômico que propicia às organizações. Além disso, também dá uma contribuição importante ao propor a análise da atuação do Estado como um vetor primordial das relações que se estabelecem na sociedade.

Para avançar na consolidação de um paradigma e, com isso, fortalecer a Administração Política enquanto área de estudos, outros fatores precisariam ser considerados. Seria importante, por exemplo, que os próprios administradores, ao atuarem nas organizações, tivessem em mente uma perspectiva social. Para tanto, seria necessário que sua formação acadêmica contemplasse essa perspectiva mais macro. Este estudo fica como uma sugestão para próximas pesquisas, que poderiam focar na análise das ementas dos cursos de graduação em administração para verificar se há uma preocupação com as relações entre Estado, sociedade e organizações. Outra possibilidade de pesquisa é estender esta análise aos cursos de pós-graduação – e às dissertações e teses defendidas –, que formam não somente pesquisadores, mas também qualificam profissionais de organizações empresariais, governamentais e do terceiro setor. Por fim, a terceira proposta é a elaboração de uma pesquisa para verificar se os administradores, no exercício de suas funções nas organizações, apresentam uma preocupação social e como isso influencia suas decisões.

Um dos desafios para a consolidação e permanência desse novo campo seria a incorporação pelos pesquisadores da Administração das críticas apontadas pelos defensores da Administração Política. Se os estudos em Administração passarem a apresentar uma preocupação com as dimensões societais – como revelam os crescentes estudos sobre responsabilidade socioambiental (CHAMBERS et. al, 2005; FARIA e SAUERBRONN, 2008; SCHWAB, 2008), sobre o papel dos governos no fortalecimento dessas ações (ALBAREDA et. al, 2008; BELL, 2002; SANO e SUMIYA, 2009; WARD, 2004), entre outras temáticas – poderia haver, então, uma fusão entre as duas áreas? Ou estaria a Administração Política sujeita a reduzir seu espaço enquanto um campo de estudos com denominação própria e propostas específicas? São questões que se colocam para os pesquisadores das duas áreas.

Enfim, são inúmeras as possibilidades que se abrem para o campo de estudos que envolvem as organizações – seja de uma perspectiva macro ou micro – a partir das propostas da Administração Política. Sua abordagem crítica é, sem dúvida, uma das principais contribuições, principalmente ao questionar as propostas metodológicas e analíticas dos adeptos de uma visão estritamente funcionalista das organizações e que mantêm uma preocupação fundamentalmente focada no capital e no retorno econômico que propicia às organizações.

Porém, determinar se a Administração Política irá evoluir do atual estágio pré-paradigmático para o de ciência normal, com seus próprios paradigmas, depende ainda de fatores que ainda não estão delineados.

## **Referências**

- ADORNO, Theodor W. Introdução à controvérsia sobre o positivismo na sociologia alemã. In: BENJAMIN, Walter et al. **Textos escolhidos**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- ALBAREDA, Laura; LOZANO, Josep M.; TENCATI, Antonio, MIDTTUN, Atle; PERRINI, Francesco. The changing role of governments in corporate social responsibility: drivers and responses. **Business ethics: a European review**, v.17, n.4, 2008. Disponível em: <<http://www.eurada.org/files/Social%20affairs/CSR%20Business%20Ethics.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2012.
- ALLES, Maria F.; CABRERA, Ramón V. Reconciling institutional theory with organizational theories: How neoinstitutionalism resolves Five paradoxes. **Journal of Organization Change Management**, v. 19, n. 4, p. 503-517, 2006.
- BELL, David. **The role of government in advancing corporate sustainability**. Vancouver: York Centre for Applied Sustainability, 2002.
- CALDAS, Miguel e FACHIN, Roberto. Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 46-51, 2005.
- CHAMBERS, Eleanor; CHAPPLE, Wendy; MOON, Jeremy; SULLIVAN, Michael. CSR in Asia: a seven country study of CSR website reporting. **Business & Society**, v. 44, N. 4, 2005. Disponível em: <<http://195.130.87.21:8080/dspace/bitstream/123456789/1094/1/09-CSR%20in%20Asia%20A%20seven%20country%20study%20of%20CSR%20website%20reporting.PDF>>. Acesso em: 23 abr. 2012.
- FARIA, Alexandre; SAUERBRONN, Fernanda F. A responsabilidade social é uma questão de estratégia? Uma abordagem crítica. **Revista de Administração Pública**, v.42, n.1, p.7-33, 2008.
- GONÇALVES, Sandro A. Mudanças estruturais e estratégicas: um estudo de multicasos sob a perspectiva neo-institucional. **Revista de Gestão**, v. 14, n. 2, 2007.
- GONÇALVES, Sandro A.; FONSECA, Valéria S.; AUGUSTO, Paulo O. **Delimitação das fronteiras dos campos organizacionais: pressupostos e proposições acerca da interpretação, ambiente técnico e institucional e o contínuo coesão-fluidez**. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 34, 2010, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.
- FREITAG, Bárbara. **A teoria crítica ontem e hoje**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- GOMES, Fábio G. O jovem percurso da administração política. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n.1, p. 7-24, 2012.
- HABERMAS, Jürgen. **Conhecimento e interesse**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- HABERMAS, J. **The theory of communicative action**. v. 1. Beacon Press: Boston, 1984.
- HORKHEIMER, Max. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: BENJAMIN, Walter et al. **Textos escolhidos**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- KIRSHBAUM, Charles; PORTO, Elvio, C.; FERREIRA, Fernando C. M. Neo-institucionalismo na

## **PARADIGMAS E CRÍTICAS PRESENTES NA CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE CONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

---

produção acadêmica em administração. **RAE-eletrônica**, v. 3, n. 1, 2004.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9. ed. São Paulo Perspectiva, 2009.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; CUNHA, Vera C.; AMBONI, Nério. **Organizações: o estado da arte da produção acadêmica**. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 14, 1990, Florianópolis. Anais. Florianópolis: ANPAD, 1990.

O'DONNELL, David. Habermas, critical theory and selves-directed learning. **Journal of European Industrial Training**, v. 23, n. 4, p. 251-261, 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/0309059910272121>>. Acesso em: 29 jun. 2012.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos Ebape.br**, v.4, n.1, p.1-12, 2006.

PEREIRA, Fernando A. A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado. **Revista Organizações em Contexto - online**, v. 8, n. 16, 2012.

POPPER, Karl R. **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

POPPER, Karl R. A Ciência Normal e seus perigos. In: LAKATOS, Imre e MUSGRAVE, Alan (org) **A crítica e o desenvolvimento do conhecimento**. Editora Cultrix: São Paulo, 1979.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

SANO, Hironobu; SUMIYA, Lilia. **Articulação entre governos e empresas no fortalecimento da responsabilidade social corporativa: um caminho possível?** In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 33, 2009, Caxambu. Anais. Caxambu: ANPOCS, 2009.

SANTOS, Reginaldo; RIBEIRO, Elizabeth. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 4, 1993.

SANTOS, Reginaldo. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, v. 5, 2001.

SCHWAB, Klaus. Global Corporate Citizenship: Working With Governments and Civil Society. **Foreign Affairs**, 2008. Disponível em: <<http://www.csrindonesia.com/data/articlesother/20080308102316-a.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2012.

SUDDABY, Roy. Challenges for institutional theory. **Journal of Management Inquiry**, v. 19, n. 1, p. 14-20, 2010

TOULLIM, Stephen. É adequada a distinção entre ciência normal e ciência revolucionária? In: LAKATOS, Imre e MUSGRAVE, Alan. (org) **A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento**. Editora Cultrix: 1979.

WALTER, Silvana A.; ROCHA, Daniela T. A Contribuição de Thomas Kuhn para a Produção Científica em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13 n.30, 2011.

WARD, Halina; HOWARD, Bruce. **Public sector roles in strengthening corporate social**

**responsibility: taking stock.** The World Bank, 2004.

WIENS, David. Prescribing institutions without ideal theory. **The Journal of Political Philosophy**, v. 20, n. 1, p. 1-16, 2012.

ZANETTI, Lisa. Advancing praxis: connecting critical theory with practice in public administration. **American Review of Public Administration**, v. 27, n. 2, p. 145-167, 1997. Disponível em: <<http://link.periodicos.capes.gov.br.ez18.periodicos.capes.gov.br>>. Acesso em: