

# OS LIMITES TEÓRICOS (E POLÍTICOS) DA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Luiz Eduardo Motta<sup>1</sup>

**RESUMO:** o presente artigo tem como escopo mostrar as fragilidades de caráter teórico da chamada Teoria das Organizações e da Administração Pública. De acordo com os manuais da Teoria das Organizações, Weber seria o “fundador” da burocracia moderna o que o associaria à denominada Escola Clássica da Administração, tratando-o como um autor normativo. Já na Administração Pública o problema refere-se à incompreensão do conceito de Estado moderno (ou Estado capitalista) já que há um forte predomínio da corrente neoinstitucionalista. Em oposição a esses falsos argumentos será analisada a contribuição crítica de Max Weber ao papel da burocracia moderna, como também a perspectiva do Estado relacional de Nicos Poulantzas que inovou o marxismo e a ciência política com essa nova concepção sobre o Estado moderno.

**Palavras-chave:** burocracia, Estado capitalista, administração

**ABSTRACT:** the scope of this paper is to show the theoretical aspect weaknesses of a call Organizational Theory and Public Administration. According to the manuals of the Theory of Organizations, Weber would be the "founder" of modern bureaucracy which would associate the so-called Classical School of Management, treating it as a legal author. Since the problem in public administration refers to the misunderstanding of the concept of the modern state (or state capitalism) as there is a strong predominance of the current neo-institutionalist. In opposition to these false arguments will be considered the critical contribution of Max Weber to the role of modern bureaucracy, but also the relational perspective of the state of Nicos Poulantzas who innovated Marxism and political science with this new conception of the modern state.

**Keywords:** bureaucracy, state capitalist, administration.

## Introdução

O presente artigo tem como escopo analisar os limites conceituais referentes ao campo da administração, e em especial o da administração pública. Parte-se do princípio de que o campo acadêmico da administração por não ter uma produção própria do conhecimento, ele busca conceitos científicos de outras áreas de conhecimento mais sistematizadas, especialmente na sociologia e na ciência política. Contudo, essa apreensão nem sempre é satisfatória na medida em que a aplicabilidade

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia pelo IUPERJ; Mestre em Sociologia e Bacharel em Ciências Sociais pelo IFCS-UFRJ. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

desses conceitos nem sempre tem correspondido a uma precisão epistêmica, já que há distorções no seu significado conceitual. E no caso específico da administração pública a sua limitação decorre, sobretudo, da imprecisão do conceito de Estado moderno, e das relações de poder que lhe dizem respeito<sup>2</sup>.

A parte analítica deste trabalho dividiu-se em duas: a primeira aborda a incorporação mal sucedida de conceitos da sociologia da administração, em destaque a contribuição de Max Weber a esse tema no que tange ao papel da burocracia moderna. Distintamente do que se afirma por parte de seus divulgadores no campo da administração, Weber não pode ser confundido como um autor normativo, a exemplo da Escola Clássica da Administração como Taylor e Fayol, ou mesmo da Escola de Relações Humanas de Mary Parker Follet e George Elton Mayo, já que a sua análise trata a burocracia moderna como um tipo de dominação mais poderosa que as formas de dominação precedentes, a tradicional e a carismática. A segunda trata dos limites da administração pública no que concerne o conceito de Estado e das relações de poder que moldam os conflitos internos nos aparatos estatais. É predominante na área da administração pública a concepção do Estado enquanto um agente autônomo, dotado de interesses e ação própria e impermeável aos conflitos externos a ele, a exemplo da perspectiva neo-institucionalista. Para a desconstrução dessa concepção do Estado Sujeito, apresentamos a contribuição da perspectiva relacional de Nicos Poulantzas que define o Estado como uma arena de conflitos e contradições que atravessam todas as instituições estatais, constituindo distintas estratégias de poder por parte dos seus agentes e grupos. Desse modo, a teoria do Estado de Poulantzas possibilita aos pesquisadores do campo da administração pública perceberem os órgãos públicos e as instituições estatais enquanto espaços complexos, contraditórios, múltiplos e conflitivos.

### **I) As dificuldades epistemológicas da administração**

O principal problema que comporta o campo do conhecimento da administração é o fato de uma ausência epistemológica precisa dessa área. Significa, portanto, que a administração recorre a outros campos do conhecimento notoriamente mais sistemáticos em nível epistêmico e conceitual, como a sociologia e a ciência

---

<sup>2</sup> Como já observara Louis Althusser na sua obra clássica, *Pour Marx*, uma má definição e aplicação de uma teoria têm sérios efeitos de equívocos na prática política. Vide o prefácio “Hoje” e os artigos “Contradição e sobredeterminação” e “Sobre a dialética marxista”.

política, a última em especial na área da administração pública. Daí a recorrência de autores como Weber, Parsons, Wright Mills, Merton, Marx, Habermas, Foucault, Przeworsky, Guerreiro Ramos, entre outros, como fontes teóricas para fundamentarem a teoria das organizações, e também para as pesquisas na área de administração pública.

É problemático a um campo com pretensões de produção de conhecimento e de saber se ele parte de premissas falsas ou imprecisas. Problema paradigmático na área da administração é a distorção que sofre a teoria sociológica de Max Weber. Diversos autores tratam Weber como o “criador da burocracia racional moderna”, sendo mais visto como um autor normativo e inserido na chamada “Escola Clássica”, ao lado de Taylor e Fayol. Esse equívoco teórico aparece, por exemplo, nos textos de Idalberto Chiavenatto (1979).

O manual de Chiavennato, referência quase obrigatória na cadeira de Teoria das Organizações das Faculdades de Administração, comete equívocos sérios na abordagem da sociologia de Max Weber quando afirma que a “Sociologia da Burocracia *propôs um modelo de organização* que os administradores não tardaram em tentar *aplicá-lo* na prática em suas empresas (1979, p. 8. Grifos meus)”. Essa concepção equivocada de um normativismo na teoria sociológica de Max Weber soma-se a outra distorção em que afirma um determinismo religioso (protestante) na formação do capitalismo moderno como se percebe nessa passagem:

“O sistema moderno de produção, eminentemente racional e capitalista, não se originou, para Weber, das mudanças de fatores tecnológicos e das relações de propriedade, como afirmava Karl Marx, mas de um novo conjunto de normas, às quais denominou ‘ética protestante’(CHIAVENNATO, 1979: 9)”.

Outros autores como Cavalcanti (1991:182)<sup>3</sup>, Bresser Pereira (1995: 29)<sup>4</sup>, Abrucchio (2001: 179)<sup>5</sup>, incorrem no mesmo erro quando afirmam sobre a “neutralidade

---

<sup>3</sup> “Contrariamente à noção original weberiana de burocracia, e vencida, definitivamente, a dicotomia política-administração, os programas de ensino da Administração Pública, ao entenderem que, em boa medida, a política pública se formula no seio do aparato burocrático que a implementa, passaram a incorporar o estudo e o ensino da formulação e avaliação de políticas públicas”.

<sup>4</sup> “A administração pública brasileira, embora marcada pela cultura burocrática e regida pelo princípio do mérito profissional, não chegou a se consolidar, no conjunto, como uma burocracia profissional nos moldes weberianos.”

<sup>5</sup> “Mas foi na década de 80, em função do clima intelectual e político reinante e do esfacelamento do aparato estatal estruturado no pós-guerra, que a burocracia weberiana sofreu o seu maior ataque.”

política da burocracia weberiana”, “crise da burocracia weberiana”, ou a “superção da burocracia weberiana”, identificando a análise da burocracia moderna de Weber como se estivesse carregada de preceitos normativos similares aos fundadores da administração moderna (Fayol e Taylor). Ao contrário dessa concepção equivocada, a posição de Weber sobre a burocracia moderna é o entendimento de que esse fenômeno representa uma forma de dominação que se soma as outras formas tipificadas por ele como a tradicional e a carismática. Diferentemente de uma posição de defesa da burocracia, Weber a percebe como a forma de dominação mais eficiente (devido a sua racionalidade) e que se caracteriza como uma ameaça à política. Isso fica nítido em um dos seus textos mais significativos e importantes na análise de conjuntura *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. Nesse trabalho, Weber aponta os problemas relacionados ao avanço do domínio da burocracia moderna no Estado e na sociedade, e os seus efeitos nocivos ao transformar a política numa rotina, anulando a formação de novas lideranças políticas, como se percebe nessa passagem:

“Num Estado moderno, necessário e inevitavelmente a burocracia realmente governa, pois o poder não é exercido por discursos parlamentares nem por proclamações monárquicas, mas através da rotina da administração. Isto é exato tanto com referência ao funcionalismo militar quanto ao civil (WEBER, 1980: 16).”

Sendo, então, definida como a principal tipologia de dominação da modernidade, a burocracia racional estende-se a qualquer tipo de sistema político – liberal ou socialista – pois como afirma Weber “mesmo que almejem o oposto, sempre promovem o aparecimento da burocracia. (...) O futuro pertence à burocratização. (WEBER, 1980: 23)”. Para Weber, o parlamento político pode ser um dique de contenção ao avanço do domínio a burocracia racional-legal, não obstante os partidos políticos sejam afetados pelo crescimento da dominação burocrática, ainda que haja diferenças entre os burocratas movidos somente pelo salário, como nos partidos de direita, e aqueles que são motivados pela crença ideológica, a exemplo da burocracia dos partidos de esquerda:

“Se não existir parlamento eficaz, o monarca torna-se dependente do relatório de funcionários para a supervisão do trabalho de outros funcionários. Isto

é um círculo vicioso. (...) Pois só um parlamento onde ativo e não um parlamento onde apenas se pronunciam arengas pode proporcionar o terreno para o crescimento e ascensão seletiva de líderes genuínos, e não meros talentos demagógicos. (...) Há duas classes de políticos profissionais: aqueles que vivem materialmente ‘à custa’ do partido e de atividades políticas; sob as condições americanas são estes os grandes e pequenos empreiteiros políticos, os chefões, e no panorama alemão são os ‘operários’ políticos, os funcionários assalariados do partido. Em segundo lugar, há aqueles que vivem ‘para’ a política, possuem recursos independentes e são impelidos por suas convicções; a política torna-se o centro de suas vidas, caso verídico, por exemplo, o de Paul Singer entre os social-democratas, que era ao mesmo tempo um financiador do partido no estilo clássico. Deve-se ficar claro que não negamos o idealismo do funcionalismo do partido. Pelo menos na esquerda, encontra-se grande número de personalidades políticas irrepreensíveis entre os funcionários, o que não seria fácil encontrar em outras camadas (WEBER, 1980: pp. 29,38,71)”.

Para Weber, a Revolução Socialista Russa também não escaparia da dominação burocrática. Em vez de findar o domínio estatal, ao contrário, viria a fortalecê-lo cada vez mais com o crescimento da burocracia. Em sua conferência em 1918 aos oficiais superiores do exército alemão sobre a Revolução Russa, Weber critica a possibilidade da ditadura do proletariado extinguir o aparato do Estado por meio do controle operário popular já que “é um processo inevitável [o crescimento da burocracia], e a primeira coisa que também o socialismo que deverá levar em consideração é esta realidade: a necessidade de uma prolongada preparação profissional, de uma especialização cada vez mais refinada e de uma direção nas mãos de uma burocracia profissional formada segundo esses critérios. (...) é a ditadura do funcionário e não a do operário o que está por enquanto, em todo caso, em fase de ascensão (WEBER, 1993: 96,113)”.

É evidente a influência de Weber à tese de Robert Michels (que fora seu aluno) sobre a “lei de bronze da oligarquia” nos partidos políticos (seja qual for a tendência ideológica) como também em qualquer instituição. Michels em sua obra máxima *Sociologia dos Partidos Políticos* (1982) não somente utiliza o conceito de dominação burocrática, como também emprega a tipologia da dominação carismática, mesclando os dois tipos de dominação na perspectiva metodológica de Weber dos “tipos ideais”. A burocracia não é, como se poderia entender na concepção da “teoria

das organizações” uma forma “ideal” de eficiência no sistema produtivo e de controle, mas sim uma forma heurística de abstração para compreensão dos fenômenos reais (WEBER, 1992).

Retornando ao livro de Chiavennatto quando ele afirma a existência de um “determinismo” religioso - de caráter protestante - na formação do capitalismo moderno, demonstra uma falta de compreensão da sociologia weberiana já que essa perspectiva teórica e metodológica se apresenta como antideterminista. Para Weber (1978) as distintas esferas sociais (econômica, religiosa, política, cultural, administrativa, jurídica, etc.) são autônomas entre si no plano do conhecimento e se interagem entre si no plano real, interpenetrando-se mutuamente por intermédio das ações dos indivíduos. Ademais, a perspectiva sociológica de Weber trata os fenômenos sociais enquanto individualidades históricas que não se reproduzem em sociedades com diferenças históricas e culturais. E se a religião protestante influenciou a economia na sociedade estadunidense de Boston, o inverso também deveria ser verificado, i.e, o quanto as ações econômicas teriam influenciado as ações religiosas. A sociologia fenomenológica de Max Weber se opõe as perspectivas monocausais – em particular as interpretações economicistas da obra de Marx – ao se posicionar por uma perspectiva pluricausal para a explicação dos fenômenos históricos. Isso fica nítido no último parágrafo de sua obra *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*:

“Aqui apenas se tratou do fato e da direção de sua influência em apenas um, se bem que importante, ponto de seus motivos. Seria, todavia, necessário investigar mais adiante, a maneira pela qual a ascese protestante foi por sua vez influenciada em seu desenvolvimento e caráter pela totalidade das condições sociais, especialmente pelas econômicas. Isto porque, se bem que o homem moderno seja incapaz, mesmo dentro da maior boa vontade, de avaliar o significado de quanto as idéias religiosas influenciaram a cultura e os caracteres nacionais não se pode pensar em substituir uma interpretação materialista unilateral por uma igualmente bitolada interpretação causal da cultura e da história. Ambos são igualmente viáveis, mas qualquer uma delas, se não servir de introdução, mas sim de conclusão, de muito pouco serve no interesse da verdade histórica (WEBER, 1983: 132).”

Antes de finalizar essa seção, é necessário ressaltar duas coisas: em primeiro lugar, Weber diferentemente de autores da perspectiva sistêmica (como Merton e Parsons) que não operacionam com o conceito de conflito em suas análises, e sim o de disfuncionalidade no sistema, a sua sociologia tem na relação dos conflitos entre os valores um dos seus pontos centrais de sua teoria. Como observa Bobbio (2000) Weber está inserido na corrente dos autores realistas do pensamento político (como Maquiavel, Marx, Pareto) pois, como ele observa, a política é a esfera onde se desenvolve as relações de potência (*Match*) e de poder (*Herrschaft*), relações que são marcadas pela luta incessante entre indivíduos, grupos, classes, raças nações, cujo objetivo é sempre o poder na dúplice forma de poder de fato e poder legítimo. Ademais, a luta entre os valores é incessante na medida em que não há uma catarse definitiva na história, como também a política, seguindo os preceitos de Maquiavel, possui uma moral própria baseada nos resultados que busca atingir.

Em segundo lugar, Weber equivocadamente é relacionado nos manuais de administração como um autor que pertence a corrente “estruturalista”. Por “estruturalismo” Chiavennatto engloba os mais diversos autores como Marx, Weber, Peter Blau, Amitai Etzioni. Para Chiavennatto “a oposição entre a teoria tradicional e a teoria das relações humanas – incompatíveis entre si - tornou necessária uma posição mais ampla e mais compreensiva, que abrangesse os aspectos que, considerados por uma, eram omitidos pela outra e vice-versa. A Teoria Estruturalista pretende ser uma síntese da Teoria Clássica (formal) e da Teoria das Relações Humanas (informal), inspirando-se na abordagem de Max Weber e, até certo ponto, nos trabalhos de Karl Marx (CHIAVENNATO, 1979: 58)”. Como é notório e sabido, no campo da sociologia e da antropologia, por estruturalismo entende-se por uma corrente teórica objetivista de caráter macrosociológico, e completamente oposta e antagônica à perspectiva subjetivista de caráter microsociológico, da qual Max Weber é identificado. De acordo com a definição do *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*, organizado por William Outhwaite e Tom Bottomore o estruturalismo “pode ser distinguido por sua oposição ao humanismo, ao historicismo e ao empirismo. É anti-humanista no sentido de que as ações conscientes e deliberadas de indivíduos e grupos sociais são amplamente excluídas da análise e suas próprias proposições explanatórias são concebidas em termos de ‘causalidade estrutural’ (BOTTOMORE et alli, 1996: 275)”. Se, de um lado, a corrente subjetivista que enfatiza o papel e as ações dos indivíduos na construção do mundo social, e essa corrente inclui distintos autores como Simmel,

Schultz, Goffman, Gertz, Garfinkel, a corrente objetivista tem como sua primeira referência a sociologia francesa de Emile Durkheim e, derivada dela, as contribuições de Marcel Mauss, e Levi-Strauss, e a partir deste último, toda uma expressiva corrente de pensamento francesa que inclui autores como Foucault, Althusser, Godelier, Bourdieu que demarcaram uma forte crítica as perspectivas humanistas e subjetivistas.

Portanto, apesar dessa visão equivocada sobre a sociologia de Max Weber ser ainda predominante no campo da administração, algumas resistências teóricas tem emergido nas últimas décadas visando resgatar a contribuição de Max Weber e a sua sociologia da dominação, a exemplo dos livros de Morgan (1996), Gurgel e Rodriguez y Rodriguez (2009), além do trabalho pioneiro e marginal de Maurício Tragtenberg (1980). Na seção seguinte veremos a definição do conceito de Estado na Administração Pública.

## **B) O Estado na perspectiva relacional**

Um dos principais problemas relacionados à administração pública diz respeito a sua identidade acadêmica. Nos EUA, desde o início do século XX, a administração pública tem sido um objeto de intenso debate intelectual e acadêmico em torno de sua autonomia, ou não, enquanto disciplina, em relação à ciência política. A estratégia por parte de acadêmicos como Leonard White (1926) foi a de abolir o conceito de Estado em suas pesquisas e adotar exclusivamente o conceito de administração pública, seguindo os preceitos estabelecidos por Woodrow Wilson (1955) em separar a administração pública da ação política. Dwight Waldo (1948) tentou solucionar essa questão ao empregar o conceito de “Estado administrativo”, além de afirmar que a administração pública como área de pesquisa, tem um caráter interdisciplinar (1964). Essa questão se a administração pública está vinculada ou não à ciência política ainda perdura no meio acadêmico estadunidense, e tem gerado debates até a última década do final do século passado (WHICKER, STRICLAND e OLSHFSKI, 1993; KELLER e SPICER, 1997; STILLMAN II, 1997).

Na formação social brasileira, esse problema ganha outros contornos, haja vista que tanto a ciência política como a administração pública são oriundas do direito, e só obtiveram a sua autonomia enquanto campo específico de produção do conhecimento nos anos 1940 e 1950. No caso específico da administração pública, ela surge com a formação da EBAP na FGV, mas com forte vínculo temático na área das

ciências sociais que ocupavam a metade das cadeiras lecionadas nesse curso (BOMENY e MOTTA, 2002). Nas últimas duas décadas a administração pública buscou a sua autonomia das ciências sociais ao se vincular integralmente ao campo da administração como uma forma estratégica de se desvincular por completo da ciência política, e tornando-se um campo concorrente desta já que tem como objeto principal de análise as políticas do Estado.

No entanto, essa autonomia disciplinar da administração pública não resolve por si só o seu maior problema, qual seja, o seu limite em termos epistêmicos do conceito de Estado. Estaria a administração pública estatal separada da política (e de seus atores), pairando acima dos conflitos? Ou o Estado seria definido por um conjunto de burocratas que teriam o controle do aparato administrativo na defesa de seus interesses? Se o Estado não consegue ser definido de modo sistemático e nem preciso, isso não comprometeria por completo o caráter da pesquisa científica?

O que seria então o conceito de Estado, pelo menos o que se define em relação ao tipo de Estado que emerge na modernidade?

A concepção predominante na administração pública é a do Estado-Sujeito em que define o Estado enquanto autônomo das demais estruturas sociais, e tem na burocracia o seu principal centro de análise, pois além do aparato estatal estar sob seu controle total, é também o principal alvo de captura de interesses particulares de setores privados, além dos seus interesses corporativos<sup>6</sup>. Não é fortuito o fato de que o modelo neo-institucionalista seja predominante no campo da administração pública, expressando-se principalmente nas suas duas vertentes, a historicista e a escolha racional<sup>7</sup>. A perspectiva relacional de Nicos Poulantzas (1978) é, com efeito, a alternativa teórica mais consistente a essa concepção. Sua teoria do Estado embora tenha sido elaborada ainda no século XX, permanece atual<sup>8</sup> pois entende que o Estado devido a sua materialidade institucional é uma condensação material de relações de

---

<sup>6</sup> Uma referência paradigmática da concepção “Estado-sujeito” pode ser vista no livro coletivo organizado por Bresser Pereira e Peter Spink (2001), onde diversos autores apontam “soluções” para uma maior “eficiência” do Estado a aplicabilidade do princípio de *accountability* e a aplicação de ajustes fiscais.

<sup>7</sup> Sobre as diferentes correntes do neo-institucionalismo, veja o artigo de Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor (2003) citado na bibliografia.

<sup>8</sup> Tanto a vertente neo-institucionalista da escolha racional como a historicista foram criadas nos anos 1970/80, e, portanto, são contemporâneas a teoria do Estado capitalista de Nicos Poulantzas. Sobre a influência de Nicos Poulantzas em pesquisas recentes sobre o Estado capitalista no presente contexto da globalização neoliberal veja Bob Jessop (2007) e Joachim Hirsch (2010). O primeiro em relação às suas pesquisas sobre o enfoque estratégico-relacional do Estado capitalista e a constituição do regime pró-trabalho schumpeteriano pós-nacional; o segundo no que concerne às intensas reconfigurações do Estado pós-fordista e as novas formas de regulação.

forças, o que o torna uma arena de lutas entre classes e grupos sociais. O Estado não sendo impermeável às contradições e aos conflitos, é permeado de fissuras que atingem todo o seu corpo institucional. Muito mais do que um corpo de funcionários e de pessoal de Estado unitário e cimentado em torno de uma vontade política unívoca, lida-se com feudos, clãs, diferentes facções, em suma com uma multidão de micropolíticas diversificadas.

Poulantzas sempre deu ênfase ao papel da burocracia no aparato estatal desde o início da constituição da sua teoria do Estado capitalista, a exemplo da sua primeira obra de relevo, como *Poder Político e Classes Sociais* de 1968. Para Poulantzas a burocracia tem de ser definida como um grupo social do aparelho de Estado, já que não se trata de uma classe, ou fração, ou camada; mas sim uma categoria específica. Partindo do conceito de modo de produção enquanto um todo complexo estruturado, e das eficácias específicas das suas diversas instâncias, percebe-se que a burocracia é o *efeito específico* da estrutura regional do Estado sobre os agentes, em uma formação social particular. Para a burocracia, isto se manifesta pela sua participação do aparelho de Estado, na medida em que ela põe, de algum modo, a funcionar as instituições do poder político. Para além da definição de categoria social, a outra acepção que Poulantzas lhe atribui é enquanto um sistema específico de organização e de funcionamento interno do aparelho de Estado que manifesta, sobretudo, o impacto da ideologia burguesa sobre o Estado: fenômeno este freqüentemente expresso pelo termo particular de burocratismo ou de burocratização. Essa distinção reveste uma dupla importância: em primeiro lugar, coloca a questão das relações entre burocracia e burocratismo, entre localização dessa categoria e o funcionamento desse sistema de organização, em particular do aparelho do Estado, em uma formação social determinada; em segundo lugar, coloca a questão de possibilidade de uma permanência do burocratismo, independentemente da existência ou não existência da burocracia enquanto categoria social.

Retornando sobre a relação da burocracia com as classes sociais e as frações de classe, se a burocracia constitui uma categoria específica isso quer dizer que os burocratas originam-se de uma classe social. São das classes ou frações de classes sociais donde provêm as diversas camadas da burocracia, onde se recrutam os membros da administração. As cúpulas da burocracia podem provir de uma classe ou fração politicamente dominante, que faz parte do bloco no poder, mas que não é a classe ou fração hegemônica desse bloco.

Em *Poder Político e Classes Sociais*, Poulantzas diferencia *poder de Estado* de *aparelho de Estado*, no fato da burocracia não sendo uma classe ou fração autônoma, não pode ter poder político próprio. O chamado “poder burocrático” não é, efetivamente, senão o exercício das funções do Estado, já que este não constitui o fundamento do poder político, mas sim o centro de poder político pertencente a classes determinadas, da classe ou da fração hegemônica. Em outras palavras, o funcionamento da burocracia corresponde, em última análise, ao interesse político dessa classe ou fração; isso, porém, por intermédio da relação complexa entre o Estado e o poder político dessa classe ou fração, e não através da atribuição ou do recrutamento de classe próprio, tampouco ela exerce diretamente o poder das classes a que pertence e, muito menos, pelo simples fato dessa atribuição. Em virtude dessa relação específica com o Estado, a burocracia acede, no caso de uma identidade entre as classes hegemônica e detentora, a uma autonomia relativa face àquela e, no caso de uma defasagem entre essas classes, coloca-se ao serviço dos interesses políticos da classe hegemônica, a despeito da sua atribuição de classe à classe detentora. Neste último caso, conserva sempre, contudo, uma autonomia relativa face à classe hegemônica, não pelo fato de ter uma atribuição de classe diferente - classe detentora -, mas em virtude do seu caráter de categoria específica por intermédio da sua relação com o Estado (POULANTZAS, 1977: 328-332).

Dez anos depois, na sua última obra - *O Estado, o Poder, o Socialismo* - Poulantzas retornou a questão sobre a administração pública e a burocracia lançando novas luzes ao tema. Na parte inicial dessa obra, em que aborda sobre os elementos que constituem a materialidade institucional, Poulantzas destaca a função que exerce o direito administrativo na comunicação formal entre os agentes públicos e na organização da estrutura vertical de poder na burocracia do Estado moderno. Para Poulantzas, o arcabouço centralizador-burocrático-hierárquico desse Estado só é possível em si porque se calca num sistema de normas gerais, abstratas, formais e axiomatizadas, sistema esse que organiza e regula as relações entre os escalões e aparelhos impessoais de exercício do poder. O direito administrativo corresponde a esta lei em seus efeitos de estruturação do Estado. A lei e o regulamento estão na base do recrutamento dos agentes do Estado (concursos e exames impessoais), do funcionamento do texto escrito e da dogmática do discurso *interno* ao Estado. O discurso administrativo estatal pretende concretizar por segmentos e patamares a lei abstrata e formal para a sua aplicação concreta, num encadeamento lógico-dedutivo (a

“lógica jurídica”) que não passa do percurso de uma ordem de dominação-subordinação, de um trajeto de decisão-execução interna ao Estado (POULANTZAS, 1978: 97-98).

Outro aspecto relacionado ao discurso jurídico-formal do Estado moderno é uma clara incorporação do saber-poder em sua narrativa demarcando uma posição de exclusão ao senso comum que desconhece os procedimentos legais e jurídicos. Há uma clara influência da analítica do poder de Foucault (2009) em Poulantzas, mas diferentemente do filósofo francês que trata o conceito de poder de modo abstruso, inexistindo uma base material na sua constituição, Poulantzas examina o poder na sua materialidade estatal. Há para Poulantzas uma clara divisão entre o trabalho manual e intelectual dentro dos aparatos institucionais do Estado capitalista. E o papel da escrita tem um aspecto particular nesse tipo de Estado, escrita que, mais ainda que o discurso-fala representa aqui a articulação e a ventilação saber-poder em seu seio. Do traço escrito, da nota, das relações com os arquivos, nada existe, sob certos aspectos, para esse Estado, que não seja escrita, e tudo nele se faça deixa sempre uma marca escrita em alguma parte.

Segundo Poulantzas “a escrita aqui é inteiramente diferente daquela nos Estados pré-capitalistas: não é mais uma escrita de retranscrição, puro decalque da fala (real ou suposta) do soberano, escrita de revelação e de memorialização, escrita monumental. Trata-se de uma escrita anônima, que não repete um discurso, torna-se trajeto de um percurso, que traça os lugares e os dispositivos burocráticos, percorre e figura o espaço centralizado-hierárquico deste Estado. Escrita que ao mesmo tempo espacializa e cria espaços lineares e reversíveis nesta cadeia consecutiva e segmentarizada que é a burocratização. (...) Este Estado não monopoliza, não retém para si a escrita como no caso dos Estados pré-capitalistas ou da Igreja: propaga-a (escolas) por necessidades muito concretas de formação da força de trabalho. Mas ao fazer isso ele *desdobra-a*, tanto mais que o discurso-fala do Estado deve ser compreendido e entendido. Tudo se passa como nesse Estado de fala aberta e língua nacional unificada, o segredo em relação às massas populares e a cristalização do saber-poder estivessem passados inteiramente na escrita do Estado, cujo hermetismo com referência às massas populares, excluídas dessa escrita, é assaz conhecido. Foi esse Estado que sistematizou, quando não descobriu, a gramática e a ortografia erigindo-as em redes de poder (POULANTZAS, 1978: 65)”.

Na quarta parte dessa obra intitulada *O Declínio da Democracia: o Estatismo Autoritário*, Poulantzas converge com outros pensadores europeus (como Jürgen Habermas e Claus Offe)<sup>9</sup>, ao afirmar que a crise de representação dos partidos políticos veio a fortalecer o papel dos administradores públicos e da estrutura burocrática estatal. Há um fenômeno de “desideologização” dos partidos políticos em que desaparecem os seus traços ideológicos marcantes e sua transformação em partidos despersonalizados. O marketing político ascende nessa crise de identidade política dos partidos, ocupando um papel relevante que inexistia décadas atrás. Isto não significa que as diferenças entre esses partidos tornaram-se fictícias haja vista que os partidos políticos comportam contradições reais entre as frações do bloco no poder, no que concerne a seus próprios interesses e às variantes da política preconizada em relação às massas populares. Mas esses partidos não são mais os reais locais de tratamento dessas contradições. São caixas de ressonância de contradições agindo neste centro dominante que é a administração e o executivo.

A administração tende então a monopolizar o papel de organizador político das classes sociais e da hegemonia, o que se soma à transformação dos partidos de poder. Esses partidos, mais que lugares de formulação política e de elaboração de compromissos e alianças com base em programas mais ou menos precisos, mais que organismos que mantêm laços efetivos de representação com as classes sociais, constituem desde então verdadeiras correias de transmissão das decisões do executivo. Para Poulantzas, o declínio do parlamento e o fortalecimento do executivo nas últimas décadas do século XX – e que perdura até os dias de hoje – estão em estreita relação com o crescente papel econômico do Estado. Veja-se o caso da lei e do direito. O parlamento fundava-se na edição de normas gerais, universais e formais, traço essencial da democracia moderna. O parlamento, encarnação da vontade geral e da universalidade do povo-nação diante do arbítrio real, correspondia a esta institucionalização da lei como encarnação da Razão universal. O controle do governo e da administração pelo parlamento, o Estado de direito e da lei, parecia consubstancial à idéia de um sistema normativo geral, sem falhas, legitimado pela opinião pública.

A intervenção econômica põe em causa esse aspecto do sistema jurídico em domínios cada vez mais importantes. Esse papel do Estado não pode mais limitar-se ao modelo de normas gerais, formais, universais, adaptado no essencial ao engajamento do

---

<sup>9</sup> Veja Habermas (2002) e Offe (1984) na bibliografia.

Estado na manutenção e reprodução de “condições gerais” da produção. Esse papel baseia-se em regulamentações particulares, adaptadas a tais ou quais conjunturas, situações e interesses precisos. A multiplicidade de problemas econômicos sociais tratados pelo Estado exige igualmente uma concretização cada vez mais comprometida com essas normas gerais. A criação no Brasil das agências reguladoras nos anos 1990 é um exemplo da formação de espaços institucionais regulatórios, normatizando interesses específicos do mercado.

Segundo Poulantzas “a distinção relativa entre poder legislativo e poder executivo se esfuma: o poder de normatização e de edição de regras desloca-se para o executivo e a administração, deslocamento correlativo às transformações da natureza desta regulamentação. A legitimação, encarnada pelo parlamento e que tinha como quadro referencial uma racionalidade universal, transforma-se numa legitimação da ordem de uma racionalidade instrumental da eficácia, encarnada pelo executivo-administração. E mais, as leis gerais e universais que são ainda editadas pelo parlamento, baseadas em simples leis-modelos, não são aplicadas senão após uma tentativa de concretização e particularização por parte do executivo. (...) Enfim, o parlamento perdeu praticamente a iniciativa de propor leis, cabendo isso ao Executivo. Os projetos de leis são revisados diretamente pela administração (POULANTZAS, 1978: 243)”.

Essas leis não se inscrevem mais na lógica formal do sistema jurídico, fundamentada na universalidade da norma e na racionalidade da vontade geral representada pelo seu legislador, mas num registro diferente, o da política econômica concreta e rotineira, encarnada pelo aparelho administrativo. De qualquer maneira, o declínio do parlamento e o preponderante papel do executivo-administração correspondem ao declínio da lei. As transformações que atingem a natureza e a forma da regulamentação social tomam da lei seu lugar de monopólio no sistema normativo.

Mas, como observa Poulantzas (p.244), essa recuada da lei não é devido à intervenção econômica do Estado. Ela articula-se, e por diversas perspectivas, com a natureza de interesses hegemônicos em favor dos quais a generalidade e a universalidade da lei cedem lugar a uma regulamentação particularista. Isso implica a concentração e a centralização do capital, mas também a hegemonia atual do capital monopolista, ou seja a instabilidade larvar que a caracteriza num quadro de crise econômica estrutural. Apenas uma relação de forças que apresente um determinado grau de estabilidade, pode ser juridicamente regulado, sob a forma de um sistema de normas

universais e gerais fixando ele mesmo seu próprio regime de transformações e permitindo assim aos personagens envolvidos a previsão estratégica, ainda que as contradições desenvolvidas no seio do bloco no poder condicionem precisamente a instabilidade hegemônica do capital monopolista.

Numa ótica distinta da de Poulantzas, mas convergente nessa questão, Edson Nunes afirma que não existe regulação neutra, tampouco inocente. Nem toda a regulação é contra o regulado. Muitos regulados buscam normas regulatórias que os protejam da competição, que lhes diminuam custos, que criem barreiras de entradas à competição, que os mantenham no mercado, que os protejam de demandas do público. Nem toda regulação, portanto, é a favor do público, ou do regulado. O mercado regulatório é um selvagem campo de lutas de interesses (NUNES et alli, 2007).

Seguindo a trilha iniciada por Poulantzas, Joachim Hirsch em sua obra *Teoria Materialista do Estado* refuta a perspectiva neoliberal sobre a “desregulamentação”. Como ele afirma: a despeito de toda a retórica neoliberal sobre a ‘privatização’ e a ‘desregulamentação’, o desenvolvimento do ‘Estado de segurança’ nacional para o ‘Estado competitivo’ internacional não representa senão uma nova penetração do Estado na sociedade. A ‘desregulamentação’ significa em geral o estabelecimento de novas formas de regulamentação. Assim não se pode falar de uma retirada do Estado na sociedade, mesmo que se modifiquem as formas de intervenção estatal. A regulamentação estatal se realiza então quando os mercados são estabelecidos pela coerção política (por exemplo, o ‘estímulo’ do mercado de trabalho por meio da retirada de garantias sociais), quando a vigilância política entra no lugar das realizações sociais materiais, quando as escolas privadas recebem subsídios no lugar de serem estatizadas, ou quando os deveres e obrigações policiais envolvendo a defesa do meio ambiente se efetivam pelos mecanismos do mercado e não pelos meios estatais, ou seja, quando o Estado cria as pré-condições para que a superação dos danos ambientais torne-se lucrativa em cada economia (HIRSCH, 2010: 194-195)”.

A despeito do fortalecimento da administração pública do Estado, o que Poulantzas denomina de ascensão do estatismo autoritário, há nesse movimento um enfraquecimento do Estado mediante a penetração das lutas populares no âmbito estatal, lutas essas que são absorvidas pela administração pública. Essa guinada para a esquerda, segundo Poulantzas, deve-se ao fato da administração permanecer ainda fortemente marcada pela ideologia do interesse geral. Certamente, esta ideologia geral cede espaço a uma ideologia tecnocrática da eficácia, do processo econômico, da abundância e do

bem-estar. Mas esta ideologia não pode por si mesma funcionar como cimento interno da administração senão sob a condição de que o processo econômico mantenha determinadas aparências de neutralidade técnica, o que atualmente vem se tornando cada vez mais difícil. A ideologia tecnocrática de um Estado fiador da eficácia, fundamento do Estado pós-keynesiano, é radicalmente questionada pela crise econômica que marca a fase atual do capitalismo. Segundo Poulantzas “uma parcela da alta administração se dá conta das causas políticas disso que ela vive como a sua própria falência histórica, sua incapacidade de prever, de dominar ou gerir a crise econômica. Para não dizer dos estremecimentos provocados no seio de uma administração ligada ao interesse nacional pelas distorções na soberania da nação, implícitas na internacionalização do capital e agravadas nos períodos de crise (POULANTZAS, 1978: 270)”.

Esse fenômeno também tem um forte impacto nos escalões intermediários e subalternos da administração, onde ele toma, às vezes, a forma de uma maciça politização para a esquerda, de grandes setores do pessoal do Estado. Uma das razões disso são as modificações na materialidade do Estado. A degradação considerável das condições de vida (salários, aposentadorias, etc.) e diversos privilégios do serviço público tradicional (ameaças à segurança de emprego pelo aumento maciço do terceiro setor, mobilidade do pessoal executivo, bloqueio das carreiras, etc.), correlativa à expansão sem precedente do aparelho de Estado, é apenas um dos aspectos do fenômeno. Muito mais importante são as novas formas de reprodução da divisão social do trabalho nos aparatos institucionais. A amplitude desse aparelho, seu atual papel econômico-social e político, levam a um aprofundamento da divisão trabalho intelectual-trabalho manual, tal como ela se reproduz de maneira específica no próprio seio do trabalho intelectual representado pelo Estado; processo correlativo ao aprofundamento sob novas formas, da divisão geral trabalho intelectual-trabalho manual no conjunto da sociedade e principalmente no trabalho produtivo.

Embora sua análise antecederesse às ditas reformas gerenciais na administração pública, que se expandiram mundialmente a partir dos anos 1980/90, Poulantzas já observava que “o aprofundamento dessa divisão social repercute no aparelho de Estado sob a forma de crescente distanciamento entre os serviços (escalões) de concepção-direção e os de execução, de decomposição dos serviços subalternos em elementos rotinizados, de concentração acentuada do saber-poder nas cúpulas do aparelho, da monopolização do segredo burocrático por círculos dirigentes cada vez

mais restritos, do autoritarismo disciplinar no próprio âmbito estatal. Esta divisão ocorre por transformações precisas do processo de trabalho administrativo: introdução de novos métodos de avaliação e controle de produtividade, progresso de mecanização do trabalho e sistemas de informação, desenvolvimento das técnicas ditas de racionalização das opções orçamentárias e de direção participativa por objetivos. Medidas que, sob sua aparência técnica, correspondem, da mesma maneira que o aumento da produtividade do trabalho administrativo, ao controle e ao domínio político da imensa maquinaria burocrática pelas cúpulas do executivo. Essa evolução, articulada ao esfacelamento da ideologia de interesse geral que cimentava a unidade vertical do dispositivo administrativo, contribui para a politização à esquerda de uma parcela importante do pessoal subalterno e intermediário do aparelho de Estado, e cria, de qualquer modo, sua base material (POULANTZAS, 1978: 271-272)”.

De acordo com Poulantzas, essas modificações no âmbito dos aparatos estatais devem-se ao fato de serem atravessados pela luta das classes populares. Essas lutas afetam a administração de maneira muito mais direta que antes, porque esta luta estende-se a amplos setores da nova pequena burguesia, a das camadas médias assalariadas (empregados do comércio, securitários profissionais liberais, intelectuais (no mais amplo sentido) etc.). A nova pequena burguesia tem participado ativamente das lutas populares, muito particularmente daquelas relacionadas ao consumo coletivo e à qualidade de vida (saúde, moradia, transporte, ecologia).

Assim sendo, dada a atual retração dos partidos políticos dos postos avançados do poder, e a penetração capilar do Estado nos domínios cada vez mais amplos da atividade social, o dispositivo administrativo expõe-se abertamente às reivindicações populares, prensado entre as cúpulas governamentais e as lutas sociais. Ele é utilizado pelo poder como destacamento avançado contra as massas populares, mas também como culpado dos fracassos de sua política atribuídos levemente, e conforme o caso à “lentidão da burocracia”, ao despreparo dos funcionários, etc. Diante das multiformes lutas populares com as quais ele se embate doravante e das quais ele é o alvo, o aparelho administrativo pode cada vez menos apresentar-se como guardião da “arbitragem neutra” acima das classes. A crise do consenso nas massas populares em relação ao aparelho de Estado ecoa no aparelho administrativo como crise induzida de legitimação. Portanto, para Poulantzas “a administração do Estado não é mais externo-legitimada, ideologicamente amparada pelos partidos políticos ou aparelhos ideológicos (escola, família etc.), mas permanentemente encarregada de elaborar, reproduzir,

inculcar a ideologia dominante e gerar consenso. A administração-burocracia de Estado polariza as demandas de legitimação que ele cada vez menos pode resolver. Os déficits de legitimação no âmbito das massas populares contribuem para as mudanças políticas que o afetam (POULANTZAS, 1978: 273)”.

O outro fator para o enfraquecimento do Estado está relacionado à elaboração da política governamental no aparelho administrativo. Apesar de todos os paliativos (controle político da administração, partido dominante), a administração não pode, por sua própria natureza, preencher a função de organizador da hegemonia da mesma forma que os partidos políticos. A necessidade, para a hegemonia do capital monopolista, de uma substituição desse papel para a administração, não se efetua sem consideráveis desvantagens para esta administração frente aos outros componentes do bloco no poder. Tendo em vista a própria natureza dos procedimentos administrativos, o regulamento dos conflitos e a ventilação dos compromissos no seio do bloco no poder ocorrem cada vez mais por contragolpes, de maneira oculta, atropeladamente, por confrontos diretos entre subaparelhos e sub-burocracias administrativas, por negociações caso a caso e em curto prazo. Isso contribui para a incoerência característica das políticas governamentais, para a ausência de uma estratégia articulada e em longo prazo do bloco no poder, para a condução imediatista, para a falta também de projeto político-ideológico global ou “projetos de sociedade”, o que dificultam uma hegemonia de classe.

Desse modo, Poulantzas (1978) considera que a refração da representação, dos componentes do bloco no poder nos subconjuntos administrativos, não apenas acentua as contradições internas da administração, ao polarizar politicamente os fracionamentos corporativistas–institucionais específicos da burocracia de Estado (grandes organismos do Estado, diferentes ministérios, setores da administração), mas encadeia igualmente um processo inverso. Esses fracionamentos se imiscuem estreitamente na tomada de decisão e amplificam consideravelmente as contradições decorrentes da politização da administração: as disputas entre clãs, facções e feudos se superpõem às divisões políticas. Assim as disputas administrativas extrapolam-se em divisões políticas, conduzindo a cismas internas do Estado, que questionam seu papel de organizador da hegemonia.

O Estado, portanto, diferentemente das perspectivas teóricas predominantes no campo acadêmico da Administração Pública não é opaco, impermeável e tampouco homogêneo. Muito menos é “capturado” por interesses privados, já que as diversas

frações burguesas se fazem presente nele. O Estado capitalista é, como observa Poulantzas, e outros autores marxistas que se aproximam da sua perspectiva relacional como Bob Jessop (2007) e Joachim Hirsch (2010)<sup>10</sup>, uma condensação material de relações de forças, o que significa afirmar que os conflitos da sociedade também estão presentes em sua ossatura material. E, portanto, o Estado capitalista não está acima dos conflitos da sociedade como árbitro, ou como uma instância superior, já que ele próprio é uma arena de lutas entre as classes e os grupos sociais.

## **Conclusão**

Como foi visto nesse artigo, tanto a teoria das organizações como a administração pública encontram-se num impasse epistemológico, haja vista que o suporte teórico no qual se apóiam está distorcido em relação às origens. Isso fica nítido com os equívocos em relação à sociologia da dominação de Max Weber. De crítico à dominação burocrática, sua análise sociológica tornou-se na “teoria” das organizações um discurso eivado de normativismo, e associado a perspectivas antagônicas a seu pensamento, como a Escola Clássica da Administração, além de ser inserido na corrente dita “estruturalista”.

Já na Administração Pública a sua limitação decorre da incompreensão do conceito de Estado na perspectiva relacional, optando por tratar o Estado segundo a ótica do Estado Sujeito autônomo das demais estruturas sociais, ou mesmo em abolir o conceito de Estado substituindo-o pelo de “administração pública”. A administração, enquanto campo de produção de conhecimento, somente conseguirá atingir a sua maturidade conceitual se redefinir seus paradigmas precedentes, e também de incorporar o conflito de classes e grupos e as relações de poder nas instituições como conceitos centrais de sua análise. E isso já se iniciou a exemplo dos trabalhos de Gareth Morgan (1996), entre outros, o que poderá levar a uma mudança teórica que poderá inserir a teoria das organizações e a administração pública num nível de superação e ruptura com as perspectivas normativas e conservadoras que ainda predominam nesse campo de análise.

---

<sup>10</sup> No Brasil cito os trabalhos de Armando Boito Jr. (2007) e de Adriano Codato e Renato Perissinoto (2011) inspirados na teoria de Poulantzas em que analisam o conceito de Estado capitalista.

## Referências:

- ABRUCCIO, Fernando Luiz. “Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência recente” in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- ALTHUSSER, Louis. *Pour Marx*. Paris: Editions La Découverte, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. São Paulo: Campus, 2000.
- BOITO JR., Armando. *Estado, política e classes*. São Paulo: UNESP, 2007.
- BOMENY, Helena e MOTTA, Marly. *A Escola que faz escola: EBAPE, 50 anos*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Plano diretor da reforma do Estado*. Brasília: MARE, 1995.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza. “Gestão pública integrada: Implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da Administração Pública” in *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública* v. 25, n. 3, p. 1-19, Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- CHIAVENNATO, Idalberto. *Teoria geral da administração*, 2 vols. São Paulo: McGraw-Hill, 1979.
- CODATO, Adriano; PERISSINOTO, Renato. *Marxismo como ciência social*. Curitiba, Editora UFPR, 2011.
- FOCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- GURGEL, Cláudio e RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ Martius Vicente. *Administração: elementos essenciais para a gestão das organizações*. São Paulo: Atlas, 2010.
- HABERMAS, Juergen. *A crise de legitimação do capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
- HALL Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. “As três versões do neo-institucionalismo” in *Lua Nova*, Nº 58. São Paulo: CEDEC, 2003.
- HIRSCH, Joachim. *Teoria materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- JESSOP, Bob. *State power*. Cambridge: Polity Press, 2007.
- KELLER, Larry, SPICER, Mike. “Political science and american public administration: a necessary cleft?” in *Public Administration Review*, vol. 57, nº3, 1997.

- MICHELS, Robert *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UnB, 1982.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- NUNES, Edson et Alli. *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OUTHWAITE, William, BOTTOMORE, Tom et alli. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.
- POULANTZAS, Nicos *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- \_\_\_\_\_ *L'Etat, le pouvoir et le socialisme*. Paris: Press Universitaires de France, 1978.
- STILLMAN, Richard J. « American vs. european public administration : does public administration make the modern state, or does the state make public administration ? » in *Public Administration Review*, vol. 57, n°4, 1997.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo, Ática, 1980.
- WALDO, Dwight. *The administrative state*. New York, The Ronald Press Company, 1948.
- \_\_\_\_\_ *O estudo da administração pública*. Guanabara: FGV, 1964.
- WEBER, Max. *Economy and society*. California: University of California Press, 1978.
- \_\_\_\_\_ “Parlamento e governo numa Alemanha reconstruída” in *Os Pensadores*. São Paulo: Ed. Abril, 1980.
- \_\_\_\_\_ *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Metodologia das ciências sociais*, vol. 1. São Paulo: Cortez, 1992.
- \_\_\_\_\_, DURKHEIM, Emile. *Socialismo*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1993.
- WHICKER, Marcia Lynn, STRICKLAND, Ruth Ann, OLSHFSKI, Dorithy. “The troublesome cleft: public administration and political science” in *Public Administration Review*, vol. 53, n°6, 1993.
- \_\_\_\_\_ “Rejoinder Keller and Spicer” in *Public Administration Review*, vol. 57, n°3, 1997.
- WHITE, Leonard. *Introduction to the study of public administration*. New York, Macmillian, 1926.

WILSON, Woodrow. *O estudo da administração*. Distrito Federal: Cadernos de Administração Pública/EBAP-FGV, 1954.