

AT9. CONCEPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS E MODELOS
DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA**ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVAS
POSSIBILIDADES DE (RE)INTERPRETAÇÃO DAS RELAÇÕES
SOCIAIS DE PRODUÇÃO, CIRCULAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO**Reginaldo Souza Santos¹
Elizabeth Matos Ribeiro²
Monica Matos Ribeiro³
Fabiane Louise Bitencourt Pinto⁴**INTRODUÇÃO**

A maioria dos estudos em Administração considera as organizações e não a gestão como principal objeto de estudo desse campo do conhecimento. Ao assumir essa defesa parecem desconsiderar o contexto sócio histórico que determinam/orientam os atos e fatos administrativos, o que significa aceitar que o Estado, as corporações e/ou a sociedade poderiam escolher padrões administrativos baseados apenas em critérios técnicos. Essa crença tem determinado, até hoje, a concepção teórico-pedagógica que tem guiado a formação graduada e pós-graduada em Administração, estruturada como se as práticas e saberes administrativos se delimita como mero reflexo da execução de ações técnicas sem quaisquer meditações sobre seus conteúdos político-ideológico (RIBEIRO, 2006).

Inconformados com essa percepção tradicional e tecnicista dos fenômenos administrativos, um grupo de professores e alunos da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia tem investido na discussão sobre a cientificidade desse campo de conhecimento, aprofundando o debate sobre as possibilidades científicas de a administração ser considerada como campo científico autônomo.

O ponto de partida desse esforço coletivo foi fazer uma (re)leitura crítica sobre os principais teóricos clássicos dos campos da Administração Científica, da Administração Pública e da Economia Política, buscando compreender como essas disciplinas abordavam o pensamento administrativo (SANTOS, 2004). Esse esforço acadêmico preliminar possibilitou

¹Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – EA/UFBA. E-mail: rsouza@ufba.br

²Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – EA/UFBA. E-mail: ematos@ufba.br

³Universidade do Estado da Bahia – UNEB. E-mail: monica.matos@yahoo.com.br

⁴Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado da Bahia – EPPGG. E-mail: fabiane_louise@yahoo.com.br

concluir que a Administração se configurava como um campo de conhecimento indefinido, principalmente pela inexistência de um consenso entre os principais estudiosos sobre o tema em relação ao reconhecimento de seu objeto científico. A maioria dos estudiosos defende ser as organizações o “objeto científico” ou “objeto de estudo” da Administração (FRANÇA FILHO, 2004). No entanto, Santos (2004) ressalta que as organizações, como espaço privilegiado de manifestação concreta das relações sociais de produção são também objeto de estudo ou científico de diversas outras áreas do conhecimento.

Com base nesse contra-argumento, Santos (2004) defende, pois, que as organizações, como espaços onde transcorrem diversos campos de conhecimento não poderiam ser consideradas, portanto, como “objeto científico” exclusivo do campo de conhecimento da Administração. O autor defende que as organizações constituem-se como relevante “objeto de estudo” para as ciências administrativas, assim como para diversas outras áreas de conhecimento. Para avançar neste debate, o autor propõe fazer uma distinção entre o que se entende por objeto científico (campo científico próprio de uma área de conhecimento ou ciência) e objeto de estudo (espaço-tempo delimitado para a realização de estudos por quaisquer áreas de conhecimento), de modo a ressaltar que os estudos administrativos e organizacionais exigem considerar que no espaço organizacional coabitam diversos objetos de estudos, conforme o interesse dos diferentes campos científicos.

Nesse sentido, afirma o autor que, ao competir com vários outros campos de conhecimento em relação ao espaço privilegiado de estudo, a organização perde força como objeto principal de manifestação das práticas e saberes administrativos. O que significa concluir que a administração se fragiliza em delimitar-se e consolidar-se como campo científico próprio, passando, assim, a aceitar, de forma passiva, as determinações de outras ciências que tem assumido, historicamente, o papel científico que caberia à ciência administrativa – a exemplo das contribuições trazidas para o entendimento dos atos e fatos administrativos pela Economia Política, Ciências Jurídicas, Ciências Exatas e até as Ciências da Saúde.

Com base nos argumentos defendidos por Santos (2004) pode-se afirmar que coube, e ainda cabe, historicamente, à ciência administrativa assumir o espaço social como área de conhecimento técnica; isto é, campo que não se compromete ou não necessita fazer qualquer reflexão mais aprofundada e contextualizada (subjéctiva) sobre os conteúdos que definem e orientam os atos e fatos administrativos, limitando-se, pois, em apenas reproduzir decisões (estratégicas) tomadas por outras áreas do conhecimento, em especial o campo da economia que tem assumido, historicamente, especialmente a partir do Século XVIII, o espaço privilegiado responsável pela concepção (gestão) que tem orientado os destinos das relações sociais de produção, circulação e distribuição, a partir da modernidade.

Com base nessa análise sócio-histórica crítica sobre a evolução recente do campo de estudos e práticas administrativas, este ensaio propõe aprofundar a discussão teórico-epistemológica e metodológica sobre o papel científico da administração, especialmente no que se refere a sua compreensão como campo próprio do conhecimento, responsável, pois, como Ciência Social Aplicada, por definir um dado padrão/modo de gestão (concepção) e gerência (execução) das relações sociais de produção, circulação e distribuição.

A partir deste contexto, o problema central que orienta este ensaio é o seguinte: Se se assume a administração como campo científico próprio, ainda que inserido como ciência multidisciplinar, qual seria a contribuição da Administração Política para a (re)interpretação das políticas públicas? Dito de outra forma, como as ciências administrativas podem contribuir para aprofundar, de forma crítica e contextualizada, o debate sobre as relações sociais de produção, circulação e distribuição?

Com base na problematização apresentada acima, definiu-se como objetivo geral deste ensaio discutir em que medida o conceito e pressupostos teórico-metodológicos da Administração Política podem servir como referência científica relevante para promover uma (re)interpretação crítica e contextualizada das políticas públicas. Ou seja, o objetivo fundamental que orienta esta discussão é contribuir para a (re)interpretação da avaliação e análise de políticas públicas com base na teoria da Administração Política, identificando, pois, os âmbitos da gestão (concepção) e da gerência (execução técnica) como aspectos indissociáveis das práticas e saberes administrativos (CORREA e JURADO, 2003) ou dos atos e fatos administrativos (SOARES, 2004).

Ao pressupor ser a administração um campo científico, com objeto, pressupostos e leis gerais próprias, caberia, então, avançar na definição de metodologias que atendam a esse novo escopo científico, de modo a dotar essa nova área do conhecimento dos meios metodológicos que permitam não apenas (re)interpretar, como também transformar a realidade organizacional e social, tendo como objetivo alcançar a finalidade última das relações sociais de produção, circulação e distribuição, que é alcançar o bem-estar individual e social. Nessa direção, propõe-se estabelecer uma discussão no âmbito dos Estudos Críticos da Administração (ECA) sobre a relevância das Ciências Administrativas no debate sobre avaliação e análise de políticas públicas, integrando nesse debate os aspectos técnicos e políticos para, assim, dotar a administração de elementos científicos contextualizados historicamente de modo a permitir que os administradores (gestores e/ou gerentes) possam assumir, definitivamente, o papel de cientista social, conforme destacou Ribeiro (2006) e outros autores como Azevedo e Grave (2014), França Filho (2004), Ramos (1983; 1989), Santos, Ribeiro e Chagas (2009), Tragtenberg (1971; 1989), entre outros.

Para o desenvolvimento metodológico deste ensaio, optou-se por apresentar, inicialmente, uma (re)leitura dos conceitos de gestão e de gerência à luz da teoria da Administração Política para avançar, posteriormente, na discussão sobre o conceito de administração profissional. Destacou-se também como tema relevante de discussão, analisar as dimensões que integram a temporalidade da administração. Após essa discussão mais conceitual, o texto avança em uma reflexão sobre as contribuições da Economia Política para a definição e consolidação do conceito de Administração Política, entendidos como campos articulados, responsáveis conjuntamente pela concepção e execução da materialidade humana e social. Por último, apresenta-se uma reflexão acerca das contribuições da Administração Política como abordagem teórico-metodológica relevante que permite fazer uma (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição, buscando, dessa forma, responder as provocações apresentadas no próprio título deste ensaio.

(RE)DEFININDO O CONCEITO DE GESTÃO E GERÊNCIA À LUZ DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

O conceito de gestão é ainda impreciso, amplo e diversificado. Na literatura corrente do campo da administração a discussão sobre gestão encontra-se em dois campos vistos como distintos: o campo da Administração Geral (denominada de Administração Científica) e o campo da Administração Pública (GUIMARAES et al., 2004).

Nesse debate observa-se outra imprecisão que tem sido perpetrada no meio acadêmico e técnico que é a afirmação de que o conceito de Administração Pública está mais próximo do campo da Ciência Política do que do campo da Administração Científica. Esse argumento pode ser melhor visto na tese de Carlos Matus (1993)⁵, sintetizada no chamado “Triângulo de Governo” que tem sido referência para muitos estudos recentes em Políticas Públicas, especialmente na América Latina e no Brasil. Essa confusão teórico-epistemológica e metodológica demonstra, portanto, que a Administração é, ainda, um campo científico indefinido, conforme ressalta Santos (2004).

Com o objetivo de aprofundar esse debate e contribuir para uma discussão mais consistente sobre a cientificidade da administração, Santos (2004) defende ser a Administração um campo do conhecimento autônomo. Essa afirmação parte do pressuposto de que a cientificidade da Administração está vinculada à sua dimensão política (abstrata) dos atos e

⁵A tese de Carlos Matus é relativamente simples, passa pelo reconhecimento de que a capacidade de governo revela a articulação dinâmica entre a existência de projetos de governo, de determinado grau de governabilidade do sistema e da capacidade de governo, de forma a conduzi-lo aos objetivos contemplados nos projetos.

fatos administrativos, denominada pelo autor de capacidade de gestão. Partindo desse pressuposto o autor afirma que **gestão** seria, portanto, o objeto científico próprio da Administração Política.

Para defender a autonomia científica da Administração, Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Chagas (2009) definem, então, o conceito de Administração Política como sendo o campo de conhecimento responsável por definir e executar uma dada concepção (espacial etemporal) de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição. Ao identificar a gestão como objeto científico da Administração, os autores supracitados contribuem para os ECA trazendo novos elementos para o debate crítico sobre a cientificidade da ciência administrativa.

Complementarmente ao conceito de gestão, Santos (2004) (re)define o conceito de gerência, como campo responsável pela dimensão abstrata e analítica da gestão, isto é, a dimensão técnica que garante a capacidade técnica para a execução de um dado projeto/concepção administrativa. Assume, portanto, um papel complementar e indissociável do ato e fato administrativo. Afirma o autor que se a gestão reflete a dimensão política das práticas e saberes administrativos, a gerência reflete a dimensão técnico-instrumental desse processo complexo.

Para clarificar essa discussão, Santos, Ribeiro e Chagas (2009) fazem uma distinção entre os conceitos de administração, gestão e gerência destacando que, ainda que se complementem, tem significados e sentidos diferentes. Assim, ao definirem as bases teórico-metodológicas da Administração Política consideram “administrar” um substantivo composto, formado pelo prefixo *ad* (preposição, que significa para) e pelo núcleo *ministrar* (verbo que significa conduzir, orientar, dirigir), concluem que o vocábulo “administrar” quer dizer conduzir (algo) para algum lugar; isto é, significa dirigir uma dada ação para o alcance de uma determinada finalidade.

A partir dessa compreensão, definem que o ato e fato de administrar se manifestam em duas dimensões articuladas e integradas entre si: a dimensão da gestão – definida como a concepção das formas de condução das relações sociais de produção, observadas em quaisquer níveis de organização humana (individual, organizacional e coletiva) e que assumem a dimensão de objeto científico da Administração Política; e a dimensão da gerência – definida como a ação, o ato de fazer; a materialização daquilo que fora concebido no plano da gestão e que compreendem como sendo a manifestação concreta do conceito de Administração Profissional – conforme será discutido mais adiante.

Ao definirem a Administração Política como campo teórico-prático responsável pelas formas de gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição, os autores defendem que esse novo campo científico integra, de forma indissociada, as dimensões de reflexão e

ação administrativas, responsáveis, pois, por definir e aplicar técnicas e métodos que contribuam para melhorar os resultados dos negócios e da vida social. Pode-se deduzir, portanto, que trata-se de um campo que assume tanto a responsabilidade pela manutenção do *status quo*, como também é responsável por (re)orientar as práticas sociais com vistas a possibilitar o alcance do bem-estar da humanidade/sociedade.

Nesse sentido, ao ser compreendida como campo responsável por definir as formas de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição, o campo científico da Administração (Administração Política) quer e precisa se pronunciar para (re)afirmar que há outros caminhos possíveis de condução da vida social. Os autores afirmam, logo, que a Administração, enquanto campo de reflexão e prática (*práxis*) humana, precisa se afastar desse engajamento ideológico automático – manifesto nos princípios do imediatismo dos resultados econômicos – para pronunciar-se, criticamente, em relação aos processos sociais estabelecidos e propor, assim, alternativas para que parcela maior da sociedade liberte da necessidade de trabalhar até o último minuto da sua existência para garantir uma materialidade mínima (sobrevivência) e, ainda assim, não conseguir o alcance pleno de uma materialidade que lhes garanta uma sobrevivência digna.

Com base nessa nova proposta teórico-metodológica, concluem os autores citados, que nem os referenciais teórico-metodológicos hoje disponíveis, nem a empiria praticada no campo da administração consegue responder às novas e desafiantes tarefas exigidas pela sociedade contemporânea. Assim, defendem que a teoria da Administração Política assevera que não há possibilidades de avanços nos campos teóricos e analíticos das ciências administrativas se não houver avanços também na sua empiria (nas práticas administrativas). Ressaltam, pois, que não pode haver avanços na empiria se não houver mudanças na forma e nos conteúdos para se compreender e transformar a realidade organizacional e social (SANTOS et al., 2015).

Ao tomar como base teórica para a definição de um conceito-guia de gestão a teoria da Administração Política, tem-se a pretensão de se distanciar das análises correntes que não conseguem observar nada de muito ruim que está acontecendo nas relações sociais de produção, ou, ao menos, sinalizar o que poderia mudar no rumo das políticas governamentais para o alcance de melhores resultados do esforço coletivo para assegurar o bem estar da sociedade/humanidade. Segundo os autores, ao contrário disso, observa-se que a maioria dos estudos sobre elaboração, implantação e/ou avaliação de políticas públicas tendem a concluir que as intervenções na realidade organizacional e/ou social

estão corretas e legítimas, apenas carecendo de pequenas correções no campo da gestão – mesmo que não se tenha clareza do que estão entendendo por gestão⁶.

Pelas razões expostas acima, defendem ser imprescindível e urgente que a academia invista na produção de novas bases teórico-metodológicas comprometidas com a produção de estudos críticos sobre a realidade organizacional e social, de modo a possibilitar uma compreensão mais totalizante das relações sociais de produção, especialmente as ações lideradas pelo Estado, concebidas e implementadas através de políticas públicas – ações cada vez mais vocacionadas a atender, prioritariamente, os interesses privados do capital.

Para superar essas limitações este artigo propõe reconhecer na proposta teórico-metodológica da Administração Política novas bases científicas que possibilitem que a administração se afaste da metodologia superficial e circunstancial de estudos de casos para se aproximar de uma análise mais crítica acerca da realidade, baseada, pois, em estudos censitários e buscando, dessa forma, avançar em direção a uma compreensão mais ampla do funcionamento e dos resultados das ações do Estado e das relações deste com a sociedade, bem como das ações produzidas pela própria sociedade.

ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL: UM CONCEITO COMPLEMENTAR DATEORIA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

Segundo Santos (2004), a dimensão técnica/instrumental denominada pelo autor de Administração Profissional é fundamental e decisiva para a compreensão de uma dada concepção de materialidade social, isto é, para a concepção de um padrão/forma de Administração Política.

Nesse sentido, destaca o autor que, “[...] a capacidade gerencial pauta-se na concepção e implantação dos microprocessos administrativos que orientam a qualidade da implantação do padrão de gestão de uma dada sociedade ou organização” (SANTOS, 2004, p. 44).

Desse modo, o conceito de Administração Profissional completa a base da Administração Política e compreende a dimensão essencialmente técnica da ciência administrativa. Ainda segundo o autor, mesmo que se reconheça a dimensão científica (portanto, abstrata) da administração (baseada na gestão), é fundamental considerar também a dimensão aplicada desse campo do conhecimento, visto tratar-se, pois, de área responsável tanto pelo ‘pensar’ como pelo ‘fazer’ organizacional, humano/social.

⁶ Para robustecer essa análise ver a pesquisa de Santos et. al. (2015) intitulada *Empiria e Construção de Novos Parâmetros Teórico-Metodológicos para Avaliação da Administração Política Brasileira: análise dos resultados da pesquisa realizada no município de Itabuna-BA com ênfase nas áreas da saúde, educação e segurança pública*. Esta pesquisa teve o apoio do CNPq.

Ao reconhecer a dimensão técnica/instrumental da Administração (Administração Profissional) como essencial para a execução do Projeto de Nação e de organização, Santos (2004) coloca em xeque a própria concepção de formação e ação do Administrador (bacharel em Administração), como área exclusiva para esse perfil profissional e carreira. Provoca, pois, as políticas educacionais que regulam essa formação superior, a refletirem sobre o seguinte pressuposto: se a tarefa e desafios de executar um dado projeto organizacional e/ou social não são exclusivos dos administradores, visto que compete a todas as áreas técnicas a responsabilidade por implementar tais projetos, qual afinal seria a função social e política da administração e do administrador?

Responder a essa questão exige, portanto, assumir que os atos e fatos administrativos ou os saberes e práticas administrativas implicam mais do que a definição e aplicação de instrumentos técnicos. Esse reconhecimento exige, por outro lado, ampliar as possibilidades de atuação da administração e do administrador, responsável, pois, pela concepção e, se quiser e estiver competências técnicas, pela execução de um dado padrão de gestão organizacional e social, aqui denominado de modo/forma/concepção de Administração Política.

Assim, a administração da execução do Projeto de Nação (o campo da gerência) não pode, portanto, ser uma exclusividade do administrador que, hoje, se formam nos cursos superiores, mas sim uma tarefa que exige a corresponsabilidade de todos os profissionais (técnicos) que estão envolvidos na sua execução, conforme já destacado anteriormente. Nesse caso, pode-se afirmar, no limite, que o bacharel em administração está mais capacitado que os demais profissionais para coordenar certas atividades administrativas durante a execução da base técnica do Projeto Organizacional e/ou do Projeto de Nação; talvez nada mais do que isso! Aqui cabe apontar outra questão que exige uma reflexão mais aprofundada sobre o tema que orienta este ensaio, a saber: considerando que na dimensão da Administração Profissional todos os demais profissionais/técnicos estão capacitados para o pleno exercício da aplicação técnica de uma dada ciência, então, com o bacharel em administração ocorre o mesmo?

Pode-se arriscar uma resposta a esta questão com base nas diretrizes que orientam a formação de bacharéis e/ou pós-graduados em administração no Brasil que, ainda que se reconheça um esforço intelectual expressivo de qualificar a formação em administração, uma resposta ainda que simplista e superficial para a pergunta poderia pressupor que como este profissional (o administrador) se apropria durante sua formação e prática profissional de conhecimentos originários de outros campos científicos, é provável, então, que este profissional esteja tão capacitado para desempenhar tarefas de coordenação (gerência) vis-

à-vis como outros profissionais que também tem atuado na campo técnico/operacional da administração.

Mas, conforme destaca Santos (2004), essa constatação não deveria caracterizar o objetoda disciplina ou da ciência da administração visto que o campo de formação e atuação especial ou próprio do administrador seria a gestão e não a gerência. O autor sustenta essa afirmação no fato de que a Administração Política seria a expressão da concepção (gestão) das relações do Estado com a sociedade, materializada na concepção do Projeto da Nação. Para os estudiosos da teoria da Administração Política a compreensão das duas dimensões da administração: a gestão e a gerência, exigem avançar em outra reflexão importante referente à compreensão das temporalidades, conforme será discutido na próxima seção.

COMPREENDENDO AS DIMENSÕES ESPACIAL E TEMPORAL DA CIÊNCIA ADMINISTRATIVA: TEMPORALIDADE TEÓRICA E TEMPORALIDADE BUROCRÁTICA

Um aspecto relevante para a compreensão do conceito de Administração Política é o conceito de temporalidade, definida por Santos, Ribeiro e Chagas (2009) como um dos princípios e leis gerais que fundamentam a ciência administrativa dando, assim, destaque para uma reflexão teórico-metodológica do que tem sido denominado na literatura por “continuidade administrativa” e que aqui se classifica como a compreensão sócio-históricados atos e fatos administrativos e/ou dos saberes e práticas administrativas. Nesse sentido, os autores supracitados compreendem que o conceito de temporalidade que funda o conceito e prática administrativa se materializa em duas dimensões articuladas e integradas entre si: a temporalidade teórica e a temporalidade administrativa. Consideram que essa definição é fundamental para se dimensionara noção de espaço-tempo que um dado Projeto Organizacional/Institucional ou Projeto de Nação necessita para ser executado e concluído, conforme os objetivos e metas planejadas pela sociedade e/ou organização.

Essa discussão tem recebido, ainda, reduzida atenção nos estudos da administração e os poucos esforços nessa direção estão concentrados no campo da administração pública, que tem como referência teórica e metodológica central a Ciência Política, que quando introduz elementos da chamada administração científica o faz com base nas teorias weberianas (com ênfase na racionalidade instrumental ou burocratização da administração estatal). No que se refere às contribuições da administração científica (princípios e métodos defendidos por Taylor e Fayol), o fazem com o objetivo central de medir e avaliar o custo do trabalho, isto é, para garantir níveis ótimos de produtividade do sistema econômico, de modo a garantir o alcance da finalidade dos interesses e metas do sistema sócioeconômico capitalista. Trata-se, pois, da relevância dada à temporalidade administrativa comprometida,

fundamentalmente, com a execução do projeto socioeconômico. Assim, tomando como referência as reflexões trazidas por Santos, Ribeiro e Chagas (2009), pode-se concluir que definem temporalidade administrativa como o tempo burocrático, tempo normativo associado ao mandato do eleito pelas regras em vigor para governar/gerenciar uma empresa, um sindicato, um partido político, uma nação ou outra organização qualquer.

Partindo do pressuposto de que a temporalidade administrativa está diretamente vinculada à concepção tradicional de administração (Administração Profissional), Santos, Ribeiro e Chagas (2009, p. 935/937) compreendem o conceito de temporalidade teórica como “[...] temporalidade não associada ao tempo regulamentar do mandato, mas como tempo técnico e político necessário para o cumprimento da finalidade expressa na concepção (Administração Política) do projeto de ‘bem-estar da humanidade’”. Nesse aspecto, os autores chamam a atenção para o fato de que a temporalidade administrativa, burocrática ou normativa deve subordinar-se à temporalidade teórica.

Ao destacar o conceito de espaço-tempo como fundamental para a compreensão da Administração Política, como campo científico próprio da administração, os teóricos abrem espaço para que a comunidade científica se aproprie dessa discussão e conceitos, contribuindo, desse modo, com os ECA, estudos estes comprometidos em colocar a administração em um novo patamar de discussão e produção acadêmica.

CONTRIBUIÇÕES DA ECONOMIA POLÍTICA PARA O CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

Como tem sido destacado por diversos autores, o conceito de Economia Política como campo científico nasce no bojo do movimento de transformações das relações sociais de produção, circulação e distribuição que emergem no século XVIII, tendo como líder desse movimento intelectual e político Adam Smith que definiu ser a economia política:

[...] um ramo dos conhecimentos do legislador e do homem de Estado, [a Economia Política] propõe-se a dois objetivos distintos: primeiro, o de propiciar ao povo um rendimento ou uma subsistência abundante, ou, mais adequadamente, de colocá-lo em condição de adquirir por si próprio esse rendimento ou essa subsistência abundante; o segundo objeto consiste em fornecer ao Estado ou à comunidade um rendimento suficiente para o serviço público: ela se propõe enriquecer simultaneamente o povo e o soberano(apud SANTOS, RIBEIRO e CHAGAS, 2009, p. 922).

Ao assumir o conceito de Economia Política trazido por Smith como referência central para a definição do conceito de Administração Política, Santos, Ribeiro e Chagas (2009) demarcam que os dois campos do conhecimento têm uma mesma origem, tomando como referência a

dinâmica sócio-histórica da modernidade e contemporaneidade. Ao aceitar a definição da ciência econômica de Smith como sendo o ramo dos conhecimentos do legislador e do homem de Estado, os autores reconhecem, pois, que caberia ao Direito, à Economia e também à Administração, como áreas líderes das Ciências Sociais Aplicadas, a responsabilidade pela concepção mais geral (macro) da produção social (e respectivos processos de circulação e distribuição) – campo próprio da Economia Política –, da normatização e regulação desses processos – campo próprio do Direito –, e da definição e orientação de toda e qualquer intencionalidade para dirigir e conduzir a concepção de um dado padrão de produção social, assim como garantir os meios políticos e técnicos para viabilizar “como” essas relações sociais de produção, circulação e distribuição seriam materializadas – campo próprio da Administração.

Em síntese, destaca-se que cabe à Economia Política assumir o papel de definir “o que, por que e para que produzir, circular e distribuir” uma dada concepção de materialidade social – definindo, pois, os meios para a provisão material individual e social, campo vinculado à essência filosófica e ética do sistema capitalista industrial. Enquanto cabe à Administração Política responder ao desafio, não menos importante, de conceber modos/padrões de como gestar e gerenciar essa concepção socioeconômica. Desse modo, pode-se afirmar que entendem que caberia à ciência administrativa criar e implantar processos e procedimentos para que o Estado, a Sociedade e as organizações se capacitem para administrar as possibilidades de provisão definidas no âmbito da economia. Assim, à Administração Política incube, portanto, conceber (gestar) e fazer (gerenciar/operacionalizar) os meios para garantir a condução das possibilidades de produção, circulação/realização e distribuição, com vistas a elevar o nível de materialidade individual e social e garantir, desse modo, a sustentabilidade e reprodução do sistema socioeconômico.

Ao assumir o conceito de Administração Política como campo científico autônomo, os autores colocam as ciências administrativas em um patamar elevado de contribuição acadêmica legitimado, portanto, por dois processos articulados: o ato de pensar (responsável pela dimensão filosófica da administração – a gestão) e o ato de agir (responsável pelas dimensões das práticas administrativas – a gerência); possibilitando, dessa forma, o alcance de transformações das práticas sociais concretas. É, portanto, na articulação entre pensamento e ação administrativa que está, pois, a essência do conceito de Administração Política e é onde se encontra a diferenciação (ainda que tênue) com o conceito de Economia Política.

Diante do reconhecimento das complexas relações entre Sociedade, Estado e Mercado que fundam e orientam as sociedades capitalistas (modernas e contemporâneas), ganha relevância histórica os estudos das disciplinas Economia Política e Administração Política,

ainda que as duas áreas tenham recebido pouca atenção por parte da academia tradicional e também dos governantes e homens de negócios, interessados apenas em garantir a maximização dos lucros e socialização das perdas. A relevância desses dois campos do conhecimento se justifica devido à qualidade que assumem como espaços apropriados para se fazer cumprir o desiderato natural da sociedade que é o de garantir a liberdade de fazer e de dispor do que se faz. Com base nessa premissa, Santos, Ribeiro e Chagas (2009), defendem que, no contexto do capitalismo, há uma impossibilidade política e, sobretudo, técnica de se fazer livremente e se dispor igualmente do que se faz (da produção social).

Assim, a partir dessa compreensão os autores citados avançam na definição de um enquadramento teórico mais geral dos campos da Economia Política e da Administração Política. Vão ressaltar, entretanto, que, apesar de ser importante demarcar essa diferenciação, para garantir uma relação respeitosa e complementar entre os dois campos citados, a (re)interpretação da realidade social tanto da Economia Política como da Administração Política estão dirigidas e comprometidas com a construção de uma base material (produção social) que garanta à sociedade o bem-estar econômico e social que denominam de 'finalidade social'.⁷

Entretanto, destacam que, apesar de reconhecerem que os dois campos contribuem para a construção da materialidade social tem papéis distintos, ainda que complementares, no processo de produção da materialidade da vida social, a partir da modernidade. Afirmam, pois, que para que os indivíduos e a sociedade possam alcançar uma dada finalidade material, é preciso partir da compreensão das necessidades individuais, não contempladas nas relações de mercado – e que acabam por obstruir a conquista do bem-estar coletivo. Essas necessidades individuais vão compor, por sua vez, as necessidades coletivas, formadas a partir de uma compreensão de organização social hierarquizada e, portanto, excludente – como afirma Marx, sustentada em uma sociedade de classes – e que vão conformar, pois, um conjunto de desejos que denominam de 'necessidades coletivas', que vão originar um dado modo/padrão de concepção e execução de Projeto de Nação.

Assumindo o sentido e validade do conceito de Administração Política, pode-se deduzir que a concepção de um modo/padrão de Projeto de Nação, em uma dada sociedade, revela a busca da finalidade última da vida social, materializada no alcance do bem-estar. O alcance da dimensão material, expressa pelas demandas coletivas (difusas), é dificultado pelas barreiras advindas da base técnica e organizativa que não cumprem o seu papel, uma vez que seu desígnio é distinto dos interesses públicos, tendo em vista refletir interesses particularizados. Assim, ao reconhecer as necessidades individuais que formam as

⁷Os autores utilizam como referência para a definição de bem-estar econômico o conceito de Arthur Pigou em seu livro *EconomicsofWelfare*.

necessidades coletivas e dão origem, portanto, ao Projeto de Nação, os autores se aproximam do campo próprio da ciência econômica (Economia Política) que estuda as leis de funcionamento de um dado modo de produção e distribuição e que possibilita, em tese, o alcance da finalidade do bem-estar social. À economia política caberia responder, portanto, às seguintes questões: o que se está produzindo? E por que e para que produzir e distribuir dessa e/ou de outra forma?

Conforme destacou Smith, o papel do Estado nesse modo/padrão de Projeto de Nação seria, pois, levar a cabo as novas determinações da base política e material (econômica), definida no âmbito da Economia Política. Ao ente estatal caberia viabilizar a finalidade do coletivo, de modo a assumir a gestão e execução (gerência) do Projeto da Nação, cuja finalidade última é alcançar o bem-estar social. Desse modo, ao reconhecer o Estado como ente fundamental para a coordenação e regulação dos interesses individuais e coletivos, os autores dão à Administração Pública a incumbência como gestora responsável por defender os interesses sociais mais amplos. O Estado atuaria como receptor das demandas sociais coletivas e assumiria, assim, o papel de definidor das prioridades e temporalidades para a execução do Projeto da Nação.

Devido às funções e papéis que o Estado contemporâneo passou a assumir e à medida que as relações sociais de produção se tornavam cada vez mais complexas, este ente passou a ganhar *status* de executor e planejador de políticas públicas, constituindo-se, como afirma Santos (2004), no principal empreendedor individual do capitalismo; assumindo, desse modo, a condição de principal capitalista a comandar capitais. Assim, o poder público passa a refletir a essência do que Santos denomina de Administração Política.

Com essa breve síntese sobre as fronteiras e aproximações existentes entre a Economia Política e a Administração Política buscou-se mostrar que o capítulo sobre a concepção e realização de um padrão de relações sociais de produção, circulação e distribuição que responda aos novos e, cada vez mais, complexos desafios trazidos pela contemporaneidade, ainda não foi escrito. Essa conclusão se fundamenta no reconhecimento das subseqüentes crises socioeconômicas que tem afligido os diversos modos de gestão dos capitalismos nacionais e, conseqüentemente, internacional desde os anos 70 do século XX.

Desse modo, deve-se destacar as argumentações defendidas por Santos, Ribeiro e Chagas (2009) ao reconhecerem a atualidade do conceito de Economia Política de Smith, tendo em vista que permite reconhecer que tanto no século XVIII como na contemporaneidade há a necessidade de se “garantir a provisão material (renda) para o Estado e para a sociedade” de modo a afiançar que o desenvolvimento pleno de um dado Projeto de Nação, fundado em princípios e objetivos sociais convergentes com a garantia do alcance do bem-estar

social, não pode prescindir de meios subjetivos e concretos para sua administração. Pode-se concluir essa seção anuindo com a afirmação feita recentemente por Santoset. al (2013) que toda e qualquer padrão/modo de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição exige meios concretos para garantir sua administração. Em outras palavras, os mencionados autores ressaltam que falar de Administração Política é reconhecer que administrar é muito mais do que garantir a racionalidade dos processos de trabalho, com vistas ao aumento continuado da produtividade da economia dos negócios. Ao contrário disso, administrar implica, antes de tudo, conceber um padrão/modo de organização social que necessita construir e consolidar, científica e ideologicamente, um modelo/forma de hierarquia das relações sociais de produção, realização e distribuição.

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DEFININDO AS ZONAS DE FRONTEIRAS ENTRE OS DOIS CAMPOS

Ao tomar o conceito de Administração Política como base teórica e metodológica para o desenvolvimento deste ensaio, considera-se fundamental trazer uma breve discussão sobre as fronteiras entre os conceitos e métodos de pesquisa, com a definição e campo de ação própria da Administração Pública. Nesse sentido, muito mais do que avançar na investigação sobre os embates e/ou as reciprocidades conceituais e institucionais entre ambos os conceitos – objeto de futuros estudos –, objetiva-se aqui muito mais esclarecer para o leitor certa confusão que tem sido perpetrada por algumas interpretações referentes ao conceito de Administração Política. Talvez ao introduzir o adjetivo “política” como ênfase ou qualidade da administração, leve alguns leitores a questionar se esse novo campo do conhecimento seria uma abordagem diferente da Administração Pública.

Assim, acredita-se que devido ao pouco tempo de existência do conceito de Administração Política e, portanto, da natural contestação da cientificidade desse novo campo do conhecimento, há ainda uma confusão natural com a compreensão não apenas sobre o conceito, como também em relação aos respectivos espaços de atuação que acaba sendo confundido com o próprio conceito de Administração Pública. Essa confusão se amplifica devido ao papel que o Estado contemporâneo tem assumido no contexto sócio-político-econômico e cultural, em âmbito internacional e nacional. As mudanças do cenário da economia internacional e nacional, a partir dos anos 70 do século XX, têm contribuído para trazer uma confusão ainda maior sobre essas fronteiras, especialmente devido à hegemonia do pensamento (neo)liberal que tem confundido a sociedade, de modo geral, na compreensão, efetivamente, dos limites da relação complexa entre Estado-Sociedade-Mercado (isto é, entre interesses públicos e interesses privados). Em relação a essa

dinâmica cabe esclarecer que coexistem diversas formas (híbridas ou não) de intervenção na esfera social caracterizando, pois, diferentes perfis da Administração Política de diferentes sociedades.

Essa confusão na compreensão da relação entre Estado-Sociedade é, ainda, mais complexa, e de difícil compreensão ao cidadão comum, no caso brasileiro e da maioria dos países Latino Americanos, por serem espaços sociais onde o Estado assumiu lugar de destaque na concepção dos padrões de modernização socioeconômica na contemporaneidade.

Com essa breve introdução ao tema, espera-se trazer alguns relevantes esclarecimentos sobre as fronteiras conceituais e de ação entre Administração Política e Administração Pública. Nesse sentido, avaliar o padrão sócio-histórico da Administração Pública implica, pois, avançar na compreensão de uma concepção mais ampla do que denominamos aqui de Administração Política. Enquanto este último conceito abriga e fundamenta as formas e movimentos complexos entre organizações públicas, privadas e sociais, os padrões de Administração Pública refletem o comportamento do poder público (Estado) na concepção e/ou condução (execução) desse Projeto de Nação. Se se toma como exemplo histórico concreto os padrões de Administração Política e Administração Pública brasileira, entre os anos 1930 e 1970 do século passado, pode-se afirmar, pois, que havia uma concepção (política e técnica) de um novo e complexo Projeto de Nação – que denominamos de padrão de Administração Política – que emergia e se consolidava naquele contexto concreto. Cabe indagar, então, qual o papel assumido pela Administração Pública para dar conta daquela nova concepção de relações sociais de produção, circulação e distribuição?

Ao responder essa questão considera-se ser possível delimitar melhor as fronteiras e complementaridades existentes entre os dois conceitos citados. Desse modo, pode-se deduzir que o novo Projeto de Nação que emerge no Brasil nos anos 1930 e se consolida no final dos anos 1970, teve no Estado sua fonte central de poder e controle de todos os processos sociais, tecnológicos, econômicos, políticos e culturais. O que implica concluir que o novo modo de Administração Política do Brasil determinou como o Estado deveria se (re)estruturar para dar conta dos desafios impostos para implantar, com êxito, a nova matriz socioeconômica fundada nos valores e princípios do capitalismo internacional. Assim, ao se analisar a dimensão da **gestão** das relações sociais de produção, circulação e distribuição do novo modo de produção nacional, tem-se evidências que partiu do Estado a responsabilidade pela concepção mais geral (abstrata) do novo modo de produção do país; assim como o poder público assumiu, deliberadamente, a função de conceber e implantar o novo padrão de **gerência** que iria, pois, garantir a execução do novo modelo de Administração Política.

Aprofundando um pouco mais esse exemplo como recurso metodológico para ajudar na definição das fronteiras entre os dois campos, pode-se utilizar como referência os padrões de Reforma do Estado e as inovações introduzidas para promover a modernização administrativa através dos esforços empreendidos, de forma complementar, por Vargas – especialmente com a criação do DASP e dos Daspinhos – e as novidades trazidas pelos Governos Militares – especialmente com a Lei nº 4.320/64 e o Decreto Lei 200/67 (SANTOS e RIBEIRO, 1993). Com base nessas referências históricas da formação social do Estado brasileiro, é possível, pois, reconhecer a dinâmica recente que tem orientado as concepções dos padrões de Administração Política brasileiro, materializado na concepção e implementação de um novo e transformador modo de produção social, baseado na concepção teórica de industrialização baseado na substituição de importações.

A partir do exemplo acima, deve-se pressupor que o campo da Administração Política ao ampliar o conceito das ciências administrativas incorporatrês dimensões indissociáveis que marcam a relação complexa entre Sociedade-Estado-Mercado. Nessa direção, Santos (2004) ressalta que para o entendimento da gestão da materialidade das relações sociais é fundamental inserir essa discussão num contexto tridimensional, que se apresenta hierarquizado de uma forma lógica pelo referido autor: a primeira dimensão é a da própria sociedade que, através das instituições/organizações, é capaz de manifestar-se a respeito da necessidade de bem-estar total (conceito de Arthur Cecil Pigou) como a finalidade social a ser alcançada; a segunda dimensão é a do Estado, considerada a mais importante das instituições/organizações responsáveis pela concepção e condução do Projeto de Nação; e a terceira dimensão é a da economia (materialidade), considerada como a base técnica do Projeto de Nação.

Tomando como base a terceira dimensão de análise, a da economia, cabe ressaltar o fato de que o modo de produção capitalista não se constitui na única forma de organização social, capaz de conduzir a base técnica para o alcance da finalidade social. Porém, no contexto social em que predomina os princípios e valores capitalistas, como meio dominante para o alcance do desiderato individual e social (bem-estar), há sempre uma hostilidade em cumprir essa determinação, pois a negativa justificada é a de que só por meio de sua própria finalidade (capitalismo) é possível chegar-se à finalidade pretendida socialmente. Nesse sentido, o capitalismo posiciona-se como um sujeito autônomo, subordinando as demais dimensões: a da sociedade e a do Estado, o que é ilógico do ponto de vista do cumprimento da finalidade do bem-estar social da humanidade.

Para delimitar melhor as fronteiras entre os conceitos e domínios das duas áreas de conhecimento e ação, faz-se necessário, portanto, reconhecer que o objeto científico que fundamenta o conceito de Administração Política é a **gestão** que, como campo próprio

do conhecimento das ciências administrativas, se manifesta, de forma explícita e/ou implícita, nas ações estatais (materializando, desse modo, os padrões que irão orientar jurídica, administrativa e socialmente o papel e funções sociais da Administração Pública) junto às ações corporativas (privadas) e entidades sociais.

Por administração pública compreende-se, portanto, a forma complexa de organização do Estado, suas estruturas, funções e funcionamento e para que possamos reconhecer esse conjunto de ações é fundamental integrar os aspectos contraditórios que o conformam, assim como suas múltiplas faces, condicionantes, atores e relações. Conclui-se, assim, que o conceito de Administração Pública está condicionado ao conceito de Estado e as relações deste com a sociedade.

Apesar de reconhecer a necessidade de aprofundando a compreensão do papel e funções da Administração Pública com base nos conceitos de Estado, para os objetivos deste ensaio, destaca-se apenas o conceito de Administração Pública que representa, em linhas gerais, as regras para regulação da ação do Estado e de seus agentes, estabelecida por lei. De acordo com a Constituição Federal brasileira a Administração Pública deve obedecer aos “princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade...” (Art 37). Pode-se assim deduzir, que todas as decisões assumidas pelo Estado, e o conjunto de órgãos e regras que fundamentam sua administração, devem estar de acordo com o que diz a legislação (desde a Constituição Federal, passando pelas leis complementares e ordinárias, até chegar aos decretos e normas) responsável por especificar os procedimentos e regulamentar o chamado Estado de Direito.

É fundamental compreender, também, que as ações/políticas estatais e/ou públicas resultam de processos e dinâmicas sociais complexas que envolvem agentes situados em outras esferas da sociedade, determinando, pois, o reconhecimento da existência também de mecanismos informais de acesso aos centros decisórios – dos agentes econômicos e elites políticas até os movimentos sociais. Com base nessa breve síntese, é possível concluir esta seção reafirmando a importância de se reconhecer as fronteiras entre os conceitos de Administração Política e Administração Pública. Entretanto, é fundamental também admitir que esses limites assumem apenas um papel metodológico, que tem por objetivo oferecer ao leitor/cidadão elementos teóricos e técnicos que permitam identificar as implicações que as duas dimensões refletem uma sobre a outra. Nesse debate não é relevante, portanto, delimitar qual o espaço que cada área de conhecimento e de práticas sociais ocupa, mas reconhecer como se complementam e interagem mutuamente; ou seja, o relevante é refletir sobre a seguinte questão: em que medida a concepção de Administração Política determina ou influencia o padrão, dinâmica e, principalmente, os resultados da ação da Administração Pública?

UMA NOVA ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

Em diferentes contextos históricos, emergiram inúmeras definições sobre política pública. Souza (2006) aponta algumas delas, a exemplo da definição de Thomas Dye, em 1972, que definiu Política Pública como aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer. Outra definição mencionada por Souza (2006) é a de Willians Jenkins, de 1978, que avança um pouco em relação à concepção anterior ao afirmar ser a política pública um conjunto de decisões tomadas por atores políticos, ou um grupo de atores, em relação a metas e recursos para se atingir uma determinada situação. A autora acrescenta outra visão, a partir da leitura de Lynn, que ratifica, em 1980, a visão mais conservadora de Dye, ao definir política pública como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Ainda segundo Souza (2006), na metade dos anos 80, James Anderson sustenta um argumento mais amplo ao defender ser a política pública resultado do curso de uma ação proposta por um ator ou grupo de atores para solução de um problema ou uma questão de interesse, apontando, pois, que todos os problemas públicos ou sociais se tornam objeto de decisões governamentais, isto é, se tornam políticas públicas. Em síntese, as definições trazidas por Souza (2006) demonstram a diversidade na conceituação de políticas públicas. A partir da leitura de Souza (2006) é possível constatar que a interpretação que mais se aproxima da teoria da Administração Política é a defendida por Harold Lasswell que sustenta que qualquer esforço analítico sobre políticas públicas implica em responder, antes de mais nada, às seguintes questões: Quem ganha o quê? Por quê ganha? E qual diferença faz ao ganhar? Embora não exista uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública todas as conceituações parecem convergir para uma interpretação de que se trata do ver e compreender o Estado em ação. Entretanto, Santos et al. (2007) ressaltam que essa definição é insuficiente na medida que não reconhece ou não destaca o papel decisivo da relação complexa entre Estado-Sociedade.

Ao assumir os pressupostos teóricos e metodológicos da teoria da Administração Política percebe-se a necessidade de ressignificar o conceito de políticas públicas, visto que, esse novo conceito de ciência administrativa avança, na medida em que integra as dimensões do pensar e do agir administrativo como elementos indissociáveis de um mesmo processo. O que indica que qualquer esforço de conceituar política pública fora dessa relação complexa entre Estado-Sociedade não tem qualquer sustentação teórica, metodológica e empírica. Nesse sentido, Santos et al. (2007, p. 820), abrem espaço para colocar em discussão duas

dimensões de análise que devem orientar a definição e compreensão do conceito de políticas públicas: uma que busca compreender “[...] o sentido e a finalidade da política concebida e executada pelo Estado capitalista”; e outra que “[...] investiga a sua natureza, se pública, estatal ou social”. Desta forma, os autores contribuem na construção de bases conceituais e metodológicas que ajudam a entender um pouco melhor as razões dos sucessos ou fracassos das políticas ditas públicas, particularmente nos contextos dos países em desenvolvimento e/ou subdesenvolvidos.

Para Santos et al. (2007), o conceito de políticas públicas tem sido utilizado como referência para as ações governamentais na contemporaneidade devido à ampliação do papel e funções que o Estado passou a assumir, a partir do período entre a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, com especial destaque para o momento do pós-crise de 1929. Conforme já destacado neste ensaio, ao tomar para si grande parte das ações antes assumidas pelo mercado, o Estado vai ampliar, proporcional e progressivamente, o volume de recursos sob seu domínio, o que levou muitos estudiosos, técnicos e políticos a uma compreensão simplista sobre o conceito de políticas públicas. Mas, como ressaltaram os citados autores, ao administrar os recursos públicos, o Estado ganha papel de destaque passando a assumir a estatura de líder do capital (privado e público), o que o coloca em um patamar de destaque e responsabilidade na alocação e gestão desses recursos. Assim, ao assumir o papel de administrador universal dos recursos públicos sob sua tutela, o Estado passa a ser visto, então, como produtor natural de políticas públicas – aqui entendidas como políticas voltadas para atender aos interesses coletivos.

Dentro dessa perspectiva de análise mais conservadora, o Estado seria o responsável pela concepção (gestão) e execução (gerência) de um dado padrão/modo de Administração Política comprometido, teoricamente, com reprodução e sustentabilidade das relações sociais de produção. Mas, como ressaltam Santos, Ribeiro, Gomes et. al. (2007, p. 829), “[...] o poder estatal advém da própria população, da sociedade civil, que, com suas relações de produção, financia o aparato estatal, colocando em suas mãos a responsabilidade pela provisão das necessidades coletivas e da mediação dos conflitos sociais.” E concluem: “Por isso, no plano teórico, diz-se que as políticas do Estado provenientes, em primeira instância, da disposição e financiamento do povo são políticas públicas.”

A crítica feita pelos mencionados autores em relação ao conceito de políticas públicas está vinculado a compreensão da sua natureza, afirmando, pois, que

[...] de maneira geral, convencionou-se chamar as políticas desenvolvidas pelo Estado de políticas de natureza pública, sem que o “público” fosse analisado no seu aspecto mais sistêmico. Pois, todas as vezes que nos referimos à expressão “público” vem-nos à mente algo que seja de interesse e/ou de propriedade de toda sociedade, representando os anseios de todos

de forma universal. Para isso ser real, teríamos que viver numa sociedade onde os princípios norteadores também fossem coletivos, e não a expressão dos interesses particulares de indivíduos ou grupos sociais. Isto é, a existência do “público” parte do pressuposto de que as vontades e ações individuais são convergentes com a necessidade coletiva, com as demandas universais do todo social — ainda que indivíduos ou grupos que não sejam beneficiários diretamente da política vislumbrem a integração dos resultados dessa ação com outras de seu interesse imediato ou mediato que lhes tragam benefícios diretos.

A partir dessa reflexão crítica, vão apontar questões relevantes que podem ajudar na compreensão de conceitos mais amplos de políticas públicas que contemplem tanto a natureza das ações do Estado, como a natureza das ações sociais – sejam estas implementadas por organizações privadas ou entidades sociais. Nessa direção, destacam, ainda, que

[...] essa “mediação entre atores da sociedade e Estado” considera os interesses de quais classes sociais? O Estado que conhecemos representa os anseios da população ou, pelo menos, da sua maioria? Assim, o poder do Estado pode, então, ser considerado público? As sistematizações das políticas registradas em normas (documentos, leis) foram construídas coletivamente? Por exemplo, o Banco Central é uma instituição realmente pública? Então, por que essa instituição no Brasil não presta praticamente nenhuma declaração, depoimento ou explicações sobre suas decisões perante o Congresso Nacional? (Santos, Ribeiro, Gomes et. al., 2007, p. 830)

Responder ou debater sobre estas questões leva, então, a uma reflexão crítica sobre a própria natureza do Estado capitalista, marcada, segundo os citados autores, por princípios e lógica próprios que orientam as relações sociais de produção material e social. Ao assumir uma visão crítica sobre a relação complexa entre Estado-Sociedade-Mercado os autores se aproximam da abordagem marxista fundada na concepção de divisão de classes (capital x trabalho).

Ao tomar como referência teórico-metodológica os padrões que tem fundamentado e orientado a Administração Política do capitalismo contemporâneo, o passo seguinte é compreender as políticas estatais e/ou públicas como produto dessa dinâmica sócio-histórica. Para legitimar essa leitura crítica, os citados autores tomam como base a seguinte premissa: “[...] se o Estado capitalista representa e assegura essa lógica de produção social, não expressa a maioria da população e, sim, o poder dos interesses da classe dominante. Logo, é um Estado de classe, que não pode, na prática, ser considerado um ente público, defensor dos interesses coletivos e segurador da igualdade social. (SANTOS, RIBEIRO, GOMES et al., 2007, p. 830/831).

É perfeitamente factível que se concorde com a análise dos autores quando consideram que as normas ou leis do Estado são um braço do sistema capitalista, tendo em vista terem como objetivo central assegurar que o processo de acumulação e reprodução das relações sociais de produção seja preservado dentro de parâmetros considerados “normais” e/ou “naturais”. O que implica afirmar que sua contestação passa a assumir um caráter ilegal e/ou ilegítimo, portanto, imoral, visto que essas são normas não legitimadas, difundidas e internalizadas pelas instituições sociais (privadas e estatais).

Poder-se-ia falar legitimamente em políticas públicas, então, se o processo democrático fosse realmente radical, ou seja, se as massas fizessem parte do projeto coletivo de construção da sociedade e não fossem apenas utilizadas para o processo de produção, reprodução e apropriação privada da riqueza produzida socialmente. Nesse aspecto, não se pode deixar de considerar, como ressaltam os citados autores, que a democracia não é compatível com o capitalismo, ou seja, mais democracia significa menos arbítrio do capital (SANTOS, RIBEIRO, GOMES et al., 2007).

Por outro lado, como os gastos estatais não são determinados simplesmente por “leis de mercado”, como advertiram Claus Offe (1984) e James O’Connor (1977), a alocação de recursos públicos reflete os conflitos, implícitos e explícitos, que permeiam as relações de classes. Conclui-se que as ações do Estado assumem um papel e função dupla, pois, ainda que privilegiem a acumulação lucrativa, também precisam garantir um relativo e provisório consenso social sustentado nos princípios e normas garantidos pela democracia representativa e/ou democracia participativa.

Nesse contexto, o Estado assume um papel fundamental, conforme ressaltam Santos, Ribeiro, Gomes et al. (2007, p. 832), que tem garantido que o sistema socioeconômico capitalista se preserve e se reproduza, sem grandes enfrentamentos sociais. Ressaltam, ainda, que “[...] os gastos governamentais (ou gastos públicos) representam um decisivo estímulo à dinâmica do capital, uma vez que esse instrumento de gestão funciona como uma ‘locomotiva’, seja financiando a empresa privada [...] seja investindo, diretamente, na produção, seja com políticas sociais que garantam certo poder de compra para a população.”

Essa (re)interpretação permite concordar e reforçar as conclusões dos autores ao afirmarem que a maioria das políticas estatais refletem uma duplicidade, aparentemente contraditória, mantendo, ao mesmo tempo, “[...] as condições para a expansão capitalista, seja através de políticas setoriais de estímulo à produção, seja trabalhando para a minimização dos efeitos da função de acumulação [isto é, seja] investindo em políticas sociais”. (SANTOS, RIBEIRO, GOMES et al., 2007, p. 832).

Ao aceitar essa análise crítica em relação às ações do Estado capitalista como válida, pode-se compreender, portanto, a natureza das políticas sociais como ação extremamente funcional para garantir os níveis desejáveis de desenvolvimento do sistema econômico, responsável, assim, por garantir as bases legais e legítimas do funcionamento dos atuais padrões de relações sociais de produção. O que significa concluir que as políticas estatais (ditas públicas) funcionam muito mais como paliativo para inibir potenciais conflitos sociais, refreando, desse modo, a ação inconveniente da população excluída, do que como intencionalidade para a promoção de transformações nas estruturas sociais.

Se essa situação é visível historicamente nas sociedades desenvolvidas, especialmente tomando como base de análise as crises sociais que tem se acentuado, de forma dramática, a partir da crise do capitalismo que se instala nos anos 1970 do século XX, e que se agudizanos anos recentes, nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos essa situação é ainda mais dramática porque o Estado tem atuado, conforme destacam os mencionados autores, no sentido de garantir a funcionalização da pobreza, com políticas compensatórias e assistencialistas e, por outro lado, utilizando o orçamento público para assegurar o processo de acumulação, sobretudo para a esfera rentista.

Assim, com base na teoria da Administração Política é possível definir novas bases teórico-metodológicas para (re)interpretar a qualidade e efetividade das políticas estatais (públicas) com base em uma compreensão mais ampla e contextualizada acerca das ações do Estado a partir da análise dos padrões que tem orientado as atuais relações sociais de produção, circulação e distribuição. Nesse sentido, é possível defender o argumento que sustenta a tese central deste ensaio de que o campo científico da administração (Administração Política) traz novos elementos que possibilitam avançar na (re)interpretação crítica e contextualizada sobre a realidade social, sobre o desempenho das políticas estatais (públicas) brasileiras. Cabe destacar aqui o papel central dos ECA, e, nesse bojo, a teoria da Administração Política para promover uma renovação no âmbito das ciências administrativas no sentido não apenas de garantir *status* devido a esse campo do conhecimento, mas de contribuir para diagnósticos e prognósticos mais assertivos acerca dos graves problemas que afligem os atuais padrões de Administração Política do capitalismo contemporâneo, em geral, e brasileiro, em particular.

A guisa de conclusão dessa reflexão provocativa sobre os aspectos teórico-epistemológicos e metodológicos do campo da administração, torna-se importante deixar o desafio de continuidade e aprofundamento desse debate a serem realizados nos fóruns científicos sensíveis à essas discussões críticas, comprometidos, pois, com a qualificação e legitimação do papel político e social da administração e do administrador como interpretes do pensamento administrativo contemporâneo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelos argumentos expostos neste ensaio, conclui-se que Santos, Ribeiro e Chagas (2009) consideram ser a Administração um campo próprio do conhecimento, o que implica apreciar a Administração Política como um relevante instrumento teórico-metodológico que auxilia para na identificação das contribuições do pensamento administrativo na concepção e execução dos diversos modos/padrões de produção e gestão das relações sociais de produção, circulação/realização e distribuição. Assim, ao assumir o desafio de construir um caminho alternativo de aproximação da *episteme* da Administração, os autores avocam o desafio de estar contribuindo para o aprofundamento de um debate complexo que teve início no Brasil nos anos 60 do século XX, com as contribuições decisivas de autores como João Ubaldo Ribeiro, Guerreiro Ramos, Mauricio Tragtenberg, dentre muitos outros. Esses pensadores, representantes de diversas áreas de conhecimento vão inaugurar, pois, uma nova escola do pensamento administrativo, reconhecida por muitos estudiosos como ECA, ou outros grupos de pesquisadores reunidos em torno do compromisso de avançar e consolidar espaços do pensamento crítico da administração.

Nessa direção, surge a teoria da Administração Política que se propõe a resgatar as contribuições desses filósofos pioneiros para legitimar os esforços no sentido de dotar a administração como campo próprio do conhecimento. Desse modo, ao tomar o campo científico da administração como edificador das formas de gestão ou condução que o Estado e a sociedade tem empreendido historicamente para levar a cabo a produção social dirigida para alcançar o bem-estar social, os estudos críticos da Administração Política se propõe a auxiliar a comunidade científica e a sociedade, em geral, para uma (re)interpretação da realidade social com vistas a alcançar transformações substanciais dos atuais padrões que tem orientado, ideológica e tecnicamente, as relações sociais de produção, circulação e distribuição. Esse objetivo ganha maior destaque para (re)interpretar as dinâmicas socioeconômicas que tem orientado nas sociedades mais pobres, não apenas no que se refere ao potencial de produção de novas fontes de riqueza e de renda social, mas principalmente em relação à dimensão da distribuição e redistribuição da produção social, como é o caso da maioria dos países Latino Americanos e o Brasil, em especial.

Espera-se, portanto, com esse ensaio oferecer instrumentos teórico-metodológicos críticos para uma melhor compreensão acerca do conteúdo, das formas e das dinâmicas administrativas que fundamentam as relações sociais de produção, circulação e distribuição contemporâneas, especialmente as brasileiras. Com esse empenho espera-se contribuir

para a concepção de ações individuais e coletivas concretas, voltadas para promover, conforme já destacado anteriormente, transformações efetivas nas relações sociais, assumindo o compromisso de resgatar a capacidade de o Estado e da Sociedade comprometer com a elaboração de um novo Projeto de Sociedade e/ou Projeto de Nação, comprometidos com a garantia do bem-estar social, especialmente dirigido para atender as demandas urgentes da população mais pobre.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, A.; GRAVE, P. S. **Prolegômenos a toda a Administração Possível - Administração: O que é isso?** Revista Organização & Sociedade (Online), n. 71, p. 695-712, 2014.
- CORREA, P. P.; JURADO, J. C. Fundamentos del Saber Administrativo. Colômbia: **Esan-Cuadernos de Difusion**. Año8, n. 15, 2003.
- FRANÇA FILHO, G. C. **Para um olhar epistemológico da administração**: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S (Org.). A Administração Política como Campo do Conhecimento. São Paulo: Mandacaru, 2004.
- GUIMARAES, M. C. L. et. al. Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento. **Cadernos Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 20(6):1642-1650, nov-dez, 2004.
- MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.
- O'CONNOR, James. **USA: a Crise Fiscal do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: FVG, 1983
- _____. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- RIBEIRO, J. U. Administração e Política. **O&S**, nº 37/38, Salvador, 2006
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.. A Administração Política Brasileira. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, 27 (4): 102-35, out/dez. 1993.
- SANTOS, R. S. **Em busca da apreensão de um conceito para administração política**. In: SANTOS, R. S. (Org.). A administração política como campo do conhecimento. São Paulo: Mandacaru, p. 19-57, 2004.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; GOMES, F. G. et al. **Compreendendo a Natureza das Políticas do Estado Capitalista**. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro 41(5): 819-34, Set./Out. 2007.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; CHAGAS, T. Bases Teórico-Metodológicas da Administração Política. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, 43(4):919-41, Jul/Ago. 2009.
- SANTOS, R. S.; GOMES, F. G.; CHAGAS, T. et al. A crise, o estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. **Anais eletrônicos**. XVIII Encontro de Economia Política, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2260>. Acesso em: 01/09/2013.
- SANTOS, R. S. et al. Empíria e Construção de Novos Parâmetros Teórico-Metodológicos para Avaliação da Administração Política Brasileira: análise dos resultados da pesquisa

realizada no município de Itabuna-ba, nas áreas da saúde, da educação e da segurança pública. **Relatório de Pesquisa**. Salvador: EAUFB/CNPq, 2015.

SANTOS, E. L.; SANTANA, W. G. de. Administração do Desenvolvimento: passado, presente e futuro. In: I Colóquio de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, 2011, Florianópolis. **Anais eletrônicos**. Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em < http://coloquioepistemologia.com.br/downloads_category/2011/ >. Acesso em: 20 jun. 2014.

SOARES, F. V. **Prefácio**. In: SANTOS, R. S (Org.). A Administração Política como Campo do Conhecimento. São Paulo: Mandacaru, 2004.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, 2006.

TRAGTENBERG, M. **A Teoria Geral a Administração é uma ideologia?** RAE, Rio de Janeiro, 1971.

_____. **Administração, Poder e Ideologia**. São Paulo: Cortez, 1989.