

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: EM BUSCA DE UMA NOVA ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA A (RE)INTERPRETAÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS DE PRODUÇÃO, CIRCULAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO

Reginaldo Souza Santos¹
Elizabeth Matos Ribeiro²
Monica Matos Ribeiro³
Fabiane Louise Bitencourt Pinto⁴

Resumo

A partir das reflexões do Grupo de Pesquisa em Administração Política da Escola da Administração da Universidade Federal da Bahia, a teoria da Administração Política tem sido considerada como instrumento a ser utilizado por acadêmicos e profissionais, como referência crítica e técnica para a produção de novos estudos no campo da Ciência Administrativa e áreas correlatas. Este texto propõe (re)discutir o conceito e métodos de conceber, implantar e avaliar políticas públicas (governamentais) com base na teoria da Administração Política, com vistas a contribuir para a construção de novas abordagens críticas que permitam sistematizar informações de análise de conjunturas em Administração – um convite à acadêmicos e profissionais que atuam na administração, a laçarem novos olhares sobre a concepção e os resultados das ações públicas governamentais, bem como sobre o processo dinâmico da criação e operacionalização dos atos e fatos administrativos. Ressalte-se que o significado dessa abordagem teórico-metodológica compreende integrar numa só proposta, o desenvolvimento administrativo, econômico, social e político, todos os setores e atividades da vida social, especificando a sua temporalidade e, sobretudo, explicitando que a finalidade última seja o bem-estar da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Administração Política. Política Pública. Epistemologia da administração. Gestão.

1. Introdução

Enquanto campo de conhecimento a Administração, por muito tempo, considerou que as Organizações constituíam o seu principal objeto de estudo. Neste íterim, desconsiderava o contexto socio-histórico que influencia as empresas e a sociedade, como se qualquer estratégia

¹ rsouza@ufba.br

² ematos@ufba.br

³ monica.matos@yahoo.com.br

⁴ fabiane_louise@yahoo.com.br

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

garantissem o alcance das mesmas finalidades em diferentes Organizações. E, assim, muitos cursos de graduação e pós-graduação em Administração foram estruturados, a partir da segunda metade do século XX e seguem até a atualidade como se o campo da Administração se delimitasse apenas a executar ações técnicas, sem quaisquer reflexões sobre seu conteúdos ou compromissos político-ideológicos (TEIXEIRA, 2008).

Inconformados com essa percepção tradicional e tecnicista da Administração, um grupo de professores da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia resolveram aprofundar a discussão sobre a cientificidade desse campo. Iniciaram, então, um debate para refletir sobre qual seria o objeto científico da Administração. Ainda que tenham iniciado essa discussão em 1993 no artigo intitulado *A Administração Política Brasileira (1993)*, somente a partir de 2000 foi possível aprofundar essa discussão com o apoio de um grupo de discentes e docentes da EAUFB. O primeiro passo nessa direção foi avançar na leitura crítica dos principais teóricos clássicos da Administração Científica, da Administração Pública e da Economia Política, buscando, assim, compreender como esses campos tratavam os atos e fatos administrativos (SANTOS e GOMES, 2008).

Esse esforço acadêmico preliminar foi fundamental para que Santos, Ribeiro, entre outros estudiosos sobre o tema da Administração Política, concluíssem que, na perspectiva científica, a Administração era um campo de conhecimento indefinido, principalmente porque não existia um consenso entre os autores sobre o seu objeto científico. Muitos reforçam, até hoje, que o objeto da Administração é a Organização (FRANÇA 2009). No entanto, Santos (2009) ressalta que as organizações, enquanto manifestação das relações sociais de produção, circulação e distribuição concretas, também são objeto de estudo de diversas outras áreas do conhecimento – a exemplo da psicologia organizacional, que se debruça em investigar o comportamento dos indivíduos nas Organizações; como o faz também a sociologia das organizações, que se preocupa em conhecer os aspectos sociológicos das organizações; e a ciência política que manifesta interesse em discutir as relações de poder nas organizações, a antropologia das organizações que se debruça sobre os aspectos culturais das organizações, ou até mesmo as engenharias que se preocupam em controlar e melhorar os aspectos da produtividade do trabalho, tem manifestado interesse em estudar os diversos fenômenos que se manifestam nas organizações (SANTOS, 2001).

Conclui o autor citado, que as organizações como espaços que perpassam diversos campos de conhecimento, não poderiam, portanto, ser *objeto científico* exclusivo da Administração, mas sim constituir-se em relevante *objeto de estudo* tanto para a Administração como para diversas outras ciências. Para esclarecer melhor essa confusão entre *objeto científico* e *objeto de estudo*, Santos (2009) ressalta que dentro da Organização podem habitar diversos objetos de estudos, conforme o interesse das diferentes ciências. Nesse sentido, afirma o autor que, ao competir com vários outros campos do conhecimento em relação ao espaço da organização como objeto central da ação administrativa, a administração se fragiliza, na medida em que perde a oportunidade de se estruturar como campo científico próprio, aceitando, de forma passiva as determinações de outras ciências que tem feito, de algum modo, o seu papel, a exemplo da Economia Política, da Contabilidade, do Direito, da Ciência Política, etc.. Dessa forma, concordamos com Santos (2009), ao afirmar que à administração coube, historicamente, preservar-se apenas como área de conhecimento técnico que não é capaz de refletir, de forma crítica, sobre suas próprias ações, limitando-se apenas a reproduzir decisões de outras áreas, em especial da economia que tem assumido, a partir da

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

modernidade, o espaço privilegiado de concepção (gestão) dos destinos das relações sociais de produção, circulação e distribuição (SANTOS, 2001).

2. (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**¹.

Nesse debate observa-se outra imprecisão que tem sido perpetrada no meio acadêmico e técnico que é afirmar-se que o conceito de Administração Pública está mais próximo do campo da Ciência Política do que do campo da Administração Científica. Essa argumento pode ser melhor visto na tese de *Carlos Matus* (1993)² sintetizada no chamado “*Triângulo de Governo*” que tem sido referência para muitos estudos de Políticas Públicas, especialmente na América Latina e no Brasil. Essa confusão teórico-epistemológica e metodológica demonstra, portanto, ser a Administração um campo científico ainda indefinido, conforme ressalta Santos (2009).

Com o objetivo de aprofundar esse debate e contribuir para a discussão sobre a cientificidade da Administração Santos (2009) defende ser a *Administração um Campo do Conhecimento Autônomo*. Essa afirmação parte do pressuposto de que a cientificidade da Administração está vinculada à dimensão política (abstrata) dos atos e fatos administrativos, denominada pelo autor supracitado de capacidade de Gestão. Partindo desse pressuposto Santos pergunta, então, **o que é Gestão (como objeto científico da Administração Política)?**

Para defender a autonomia científica da Administração, Santos (2009) e Santos, Ribeiro e Chagas (2004) definem, então, o conceito de Administração Política³ como sendo o campo de conhecimento responsável por definir e executar uma dada concepção (espacial e temporal) de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição. Ao identificar a gestão como *objeto científico* da Administração Política, os autores supracitados pensam, portanto, está contribuindo para abrir um debate crítico sobre a cientificidade da ciência administrativa.

¹ Ver texto de Maria do Carmo G. Lessa 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, novembro, 2004.

² A 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.

³ O conceito de Administração Política tem sido discutido pelos Professores Dr. Reginaldo Souza Santos e Prof^ª Dr^ª Elizabeth Matos Ribeiro, desde 1993 e conta hoje com o apoio de diversos estudantes dos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Administração da UFBA e de outros professores e pesquisadores vinculados a diversas instituições baianas e nacionais (FGV-EBAPE, FGV-EAESP, UESC, UESB, UFAL, UFCG, UEPB, UFCE, UECE, UFMG, UNB e ISEG-UTEL/PT).

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

Nesse sentido, ao compreender o conceito de Gestão como a base que define a concepção (política/ideológica) e orienta as relações sociais de produção, circulação e distribuição que fundamentam um dado contexto social e/ou organizacional, reconhece-se como relevante o uso do conceito de **Administração Política** como base teórico-metodológica crítica orientadora da discussão proposta nesse livro.

Complementarmente ao conceito de Gestão, Santos (2009) (re)define o conceito de *Gerência*, responsável pela dimensão abstrata e analítica da dimensão técnica da Administração e que assume, portanto, um papel complementar e indissociável do ato e fato administrativo. Se a *Gestão* reflete a dimensão política das práticas e saberes administrativos, a *Gerência* reflete a dimensão técnico-instrumental desse processo complexo. O que implica afirmar que, enquanto a dimensão da gestão responde aos aspectos mais abstratos/teóricos da administração, a dimensão da gerência responde pela concepção e viabilização de sua operacionalidade.

Para aprofundar essa discussão, Santos, Ribeiro e Chagas (2004) fazem uma distinção entre os conceitos de *administração*, *gestão* e *gerência* que afirmam ter significados e sentidos diferentes quando se trata da concepção e análise dos atos e fatos administrativos. Ao definirem as bases teórico-metodológicas da Administração Política consideram que *administrar* é um substantivo composto formado pelo prefixo *ad* (preposição, que significa *para*) e pelo núcleo *ministrar* (verbo, que significa conduzir, orientar, dirigir). Logo, 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, circulação e distribuição, observadas em quaisquer níveis de organização humana (individual, organizacional e coletiva) e que denominam como dimensão do 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.

Ao definirem a Administração Política como campo teórico-prático responsável pelas formas de gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição – incluindo desde o projeto individual até o mais elevado e abstrato deles que é o *Projeto de Nação* ou o *Processo Civilizatório da Humanidade* – os autores defendem que esse novo campo científico integra as dimensões de reflexão e ação administrativas, responsáveis, pois, por definir e aplicar técnicas e métodos que contribuam para melhorar os resultados dos negócios. Pode-se deduzir, portanto, que trata-se de um campo que assume tanto a responsabilidade pela manutenção do *status quo* como também é capaz de (re)orientar as práticas sociais com vistas a possibilitar o alcance do bem-estar da humanidade/sociedade. O que implica afirmar que a Administração não pode ser considerada apenas como um mero instrumento neutro do fazer humano, ao contrário disso revela-se um campo científico que reflete em sua concepção e ação as contradições ideológicas que marcam uma dada sociedade e/ou organização.

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

Nesse sentido, ao ser compreendida como responsável pelas formas de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição, a Administração Política quer e precisa se pronunciar para afirmar que há outros caminhos possíveis de condução do que Santos, Ribeiro e Chagas (2004) chamam de ‘processo civilizatório’.¹ Os autores afirmam, portanto, que a Administração, enquanto campo de reflexão e prática (*práxis*), precisa se afastar desse engajamento 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/humanidade se liberte da necessidade de trabalhar até o último minuto da sua existência e, ainda assim, não conseguir o alcance pleno da materialidade necessária para uma sobrevivência digna.

Concluem, portanto, que nem os referenciais teórico-metodológicos hoje disponíveis, nem a empiria praticada no campo da administração, conseguem responder às novas e desafiantes tarefas exigidas pela sociedade contemporânea. A teoria da Administração Política assevera, pois, que não há possibilidades de avanços nos campos teóricos e analíticos da ciência administrativa se não houver avanços também na sua empiria (nas práticas administrativas). Ressaltam, ainda, que não pode haver avanços na empiria se não houver mudanças na forma e nos conteúdos para se compreender e transformar a realidade social e/ou organizacional. Essa afirmação se fundamenta em avaliações feitas sobre a maioria dos estudos administrativos que revelam não ter compromissos em oferecer um conhecimento crítico e contextualizado acerca da realidade; ao contrário disso, os estudos administrativos são, em grande medida, casuísticos, formais e positivistas (SANTOS, 2009).

Ao tomar como base teórica para a definição de um ‘conceito-guia’ de gestão à luz da teoria da Administração Política, os autores pretendem se distanciar das análises correntes que não conseguem observar nada de muito ruim, ou ao menos sinalizar o que poderia mudar no rumo das políticas governamentais e/ou nas políticas públicas para a obtenção de melhores resultados (garantia do bem estar da sociedade/humanidade. Ao contrário disso, a maioria dos estudos sobre elaboração, implantação e avaliação de políticas tende a concluir que as intervenções na realidade estão sendo corretas e legítimas, apenas carecendo de pequenas correções no campo da gestão – seja lá o que entendem pelo conceito de gestão.

Como ressaltado por Santos e Gomes (2013:03),

(...) muitos dos erros e omissões das análises correntes ocorrem por conta do método utilizado (invariavelmente, baseado em estudos de caso) e da forma de abordagem (normalmente, trabalha-se mais sobre a concepção da intervenção e não sobre os resultados dela). Por exemplo, apesar do Sistema Único de Saúde-SUS ter sido implantado há mais de duas décadas, os trabalhos acadêmicos são sempre circulares, com abordagens relativas à forma de implantação nesse ou naquele lugar; como se deu

¹ Os autores estão convictos de que todo e qualquer conhecimento é fruto da ação do *homo sapiens* sobre a natureza, logo os resultados desse conhecimento produzido devem ser direcionados para o seu benefício – perdendo, assim, a toska pretensão de neutralidade. A validade desse pressuposto fica reafirmada mais ainda quando se tratam das ciências humanas, nelas incluídas as aplicadas como a Administração. Desse modo, fica risível a defesa de que a academia, para preservar a sua autonomia investigativa, se restrinja aos aspectos meramente científicos: *observar, expor e explicar*; os atos *relativos a propor, orientar e dirigir* estão carregados de valores, de subjetividades – estes não são atos próprios da ciência, são normativos e devem ficar, portanto, a cargo da política. No plano de trabalho da Administração Política, esses atos não são separáveis: pensar e agir fazem parte de um mesmo processo – separá-los torna-se apenas um procedimento de elegância expositiva, nada mais do que isso.

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

o processo de descentralização plena para o município tal ou qual; como foi formado o Conselho Municipal de Saúde; e assim por diante. Quando se investiga sobre os resultados da política pública, as abordagens são sempre no sentido de destacar que a implantação do sistema levou ao aumento expressivo no número de atendimentos; particularmente aqueles de média e alta complexidade. Quase nunca os trabalhos de investigação em Administração respondem *como* esse sistema está operando e em que condições; enfim, sobre a real efetividade de uma intervenção dessa natureza. Esse procedimento é estendido para outras áreas, a exemplo da educação, segurança pública, infraestrutura, etc. Mais preocupante é que o governo e os órgãos de financiamento estão reféns dessa agenda elaborada pelas universidades, institutos de pesquisa e consultores – principalmente estes que parecem pautar os demais. Constrói-se, assim, uma rede de difícil dissolução porque o resultado de um trabalho sempre alimenta outro, com efeitos circulares, estabelecendo “verdades” pouco fundamentadas na realidade, mas consolidadas.

Os autores trazem, pois, com propriedade para essa discussão questões fundamentais que consideram ser de ordem ontológica, epistemológica e metodológica do campo da ciência administrativa. Para reforçar essa análise crítica, Santos, Ribeiro et. al. (2013) trazem à luz os resultados de pesquisa recente, realizada pelo grupo de estudos em Administração Política¹, sobre *a Empiria e Construção de Novos Parâmetros Teórico-Metodológicos para Avaliação da Administração Política Brasileira*, com ênfase nas áreas de educação, saúde e segurança, para mostrar que os erros e vícios metodológicos contidos nas análises recortadas da realidade têm levado acadêmicos e gestores públicos a um juízo parcial e a generalizações falseadas sobre a validade do conhecimento acerca da Administração Política e da Administração Pública. Ressaltam que, quanto mais empregam esse expediente ou metodologia pragmática, mais restrita torna-se a capacidade de cognição e mais inúteis parecem ser os resultados dessa produção como guia orientador para um processo de transformação idealizado e prometido, revelando-se, pois, uma possibilidade vaga de transformação das práticas administrativas e sociais.

Pelas razões expostas, os autores afirmam ser imprescindível produzir estudos que levem a uma compreensão mais totalizante das relações sociais de produção, circulação e distribuição, especialmente as ações lideradas pelo Estado, através de políticas públicas que, cada vez mais, parecem vocacionadas a atender, prioritariamente, os interesses privados. Nessa direção, a proposta teórico-metodológica da Administração Política se afasta da metodologia de *estudos de caso* e se aproxima de uma análise mais crítica e contextualizada da realidade social e organizacional, baseada em dados censitários, 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.

2.1 Contribuições da Economia Política para o conceito de Administração Política²

¹ Ver relatório de pesquisa: *Empiria e Construção de Parâmetros Teórico-Metodológicos para Avaliação da Administração Política Brasileira: uma Análise Aplicada a Realidade do Município de Itabuna/BA*. Escola de Administração da UFBA: Salvador, 2013; mimeo.

² Ver capítulo 2, Parte 1 do livro *Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo/Salvador: Hucitec, 2009, As Contribuições dos Economistas ao Estudo da Administração Política: o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo.

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

O conceito de Economia Política como campo científico nasce no bojo do movimento de transformações das relações sociais de produção, circulação e distribuição do século XVIII, tendo como líder o pensamento do filósofo-economista Adam Smith que definiu ser a economia política¹,

(...) 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 (SMITH, 1986:169).

Por Administração Política, Santos, Ribeiro e Chagas (2004) definem, como já ressaltado anteriormente, o campo próprio das ciências administrativas responsável pela “*definição e orientação de toda e qualquer intencionalidade para dirigir e conduzir as relações sociais de produção, circulação e distribuição*”. Conforme destacam os autores supracitados, 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**; o que significa dizer que a economia assume o papel de definir os meios para a provisão individual e social (definindo, assim, a essência filosófica e a ética do sistema capitalista industrial). E à Administração Política cabe o desafio não menos importante de conceber modos/padrões de **como gestar e gerenciar** essa concepção econômica; isto é, cabe à ciência administrativa *criar e implantar processos para administrar as possibilidades de provisão definidas pela economia*. Em síntese, afirmam que à Administração Política incube 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 social e garantir, desse modo, a sustentabilidade e reprodução do sistema social e econômico.

Ao assumir o conceito de Administração Política como campo científico autônomo, os autores colocam as ciências administrativas em um patamar elevado de contribuição para integrar, de forma definitiva e indissociável, dois processos que são articulados por natureza: o pensar (responsável pela dimensão filosófica da administração) e o agir (responsável pelas dimensões das práticas administrativas), possibilitando, dessa forma, o alcance de transformações das práticas sociais concretas. É nessa articulação entre pensamento e ação que está, pois, a essência do conceito de Administração Política e é onde se encontra a diferenciação (muito tênue) com o conceito de Economia Política.

Com base nessa relação socioeconômica complexa entre Sociedade, Estado e Mercado ganha relevância histórica o estudo das disciplinas Economia Política e Administração Política. Essa relevância se explica 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 isso, Santos, Ribeiro e Chagas (2004), estão afirmando que, no contexto do capitalismo, há uma impossibilidade política e, sobretudo, técnica de se fazer livremente e se dispor igualmente do que se faz. A partir dessa

¹ Considerado um dos grandes teóricos do liberalismo econômico, Adam Smith é autor de duas importantes obras da história do pensamento econômico moderno: Teoria dos Sentimentos Morais (1759) e A Riqueza das Nações (1776).

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

compreensão, avançam na definição de um enquadramento teórico mais geral das noções (percepções) dos campos da Economia Política e da Administração Política. Apesar de demarcar essa diferenciação, ressaltam que essas percepções da realidade social estão voltadas para a construção de uma base material que garanta à sociedade o bem-estar econômico e social que denominam de ‘finalidade social’.¹

Entretanto, apesar dos dois campos contribuírem para a construção da materialidade social, tem papéis distintos, ainda que complementar, no processo de produção da materialidade e da vida social a partir da modernidade. O que implica afirmar que para que os indivíduos e a sociedade possam alcançar uma dada finalidade, é preciso partir das *necessidades individuais*, não contempladas nas relações de mercado – e que acabam por obstruir a conquista do bem-estar. Essas *necessidades individuais* vão compor, por sua vez, as *necessidades coletivas* (formadas a partir de uma compreensão de sociedade hierarquizada e excludente ou de uma sociedade de classes, para utilizar as categorias de análise de Marx) e que vão conformar um conjunto de desejos que os autores supracitados denominam de *necessidades coletivas*, que, por sua vez, vão originar um dado modo/padrão de Projeto de Nação (refletido nos instrumentos de planejamento e gestão que irão buscar atender a essas demandas sociais).

Naturalmente, assumir as práticas administrativas como campo científico implica rever, criticamente, a própria concepção ideológica de ciência, conforme destacam Santos, Ribeiro e Chagas (2004:921) ao afirmarem que:

Os filósofos da ciência (a filosofia da ciência) costumam fazer uma distinção entre o campo teórico (ciência) e o campo aplicado (ação/arte) como se um negasse o outro e não pudessem fazer parte de uma só totalidade para a compreensão plena de um mesmo (e só) sentido. Portanto, o campo puro (do que é e o que tende a ser) e o campo normativo (do que é e o que deve ser) estão interligados – a existência tem que ser compreensiva a partir do sentido (finalidade) da ação humana. Assim, a nossa compreensão da ciência engloba a parte que observa, que expõe e que explica (considerado o lado puro, científico) bem como a parte empírica, aplicada, normativa ou artística (que aconselha, que prescreve, que dirige). Só assim, o conhecimento (qualquer conhecimento) pode ser libertador do homem: desde relações hierarquizadas, produtoras de todo o sofrimento, até aquelas que levam à fadiga, à ansia, à miséria, à fome.

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 pelo coletivo (difuso), 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. Ao reconhecer as necessidades individuais que formam as necessidades coletivas e dão origem ao Projeto de Nação, os autores se aproximam do campo próprio da ciência econômica 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. Aqui se está falando,

¹ Utilizamos como referência para a definição de bem-estar econômico o conceito de Arthur Pigou em seu livro *Economics of Welfare*.

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

portanto, do campo da economia política, responsável pela dinâmica que integra as relações sociais de produção, circulação/realização e distribuição. À economia política caberia, em síntese, responder as seguintes questões: *o que se está produzindo? E por que e para que produzir e distribuir dessa e não de outra forma?*

O papel do Estado nesse modo/padrão de Projeto de Nação é levar a cabo as novas determinações da base política e material (econômica), definida no âmbito da Economia Política. Ao ente estatal cabe, pois, 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. 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/necessidades sociais coletivas e assumiria, assim, o papel de definidor das prioridades e temporalidades, teórica e administrativa (esse conceito será melhor discutido mais adiante, na seção 1.5), 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 se tornavam cada vez mais complexas, passou [o Estado] a ganhar *status* de executor e planejador de políticas públicas, constituindo-se, como afirma Santos (1999), no principal empreendedor individual; assumindo, desse modo, a condição de principal capitalista a comandar capitais. Assim, ao assumir o papel de gestor (responsável pela concepção dos padrões de Administração Política) e gerente (responsável pela execução desse macro projeto) das relações sociais, com base no Projeto de Nação, o Estado passa a refletir a essência do que o autor denomina de Administração Política de uma dada sociedade. É nesse ponto que afirma ser possível haver alguma dificuldade em se separar os conceitos de Administração Política e Administração Pública, tendo em vista a fronteira entre os dois campos ser muito tênue, conforme será discutido um pouco mais adiante.

Ao propor uma revisão crítica do conceito clássico de ciência, Santos, Ribeiro e Chagas (2004) abrem espaço fértil para que as ciências administrativas ganhem estatus científico, na medida em que consideram que administrar, conduzir e dirigir implica em conceber um modo/forma/padrão administrativo que dê conta das complexidades de cada contexto sócio-histórico concreto. Trata-se, portanto, de um contraponto às definições técnicas e operacionais que fundamentam o conceito clássico de Administração Científica ou Administração Geral, definido por Taylor, Fayol, Ford, entre outros autores clássicos da administração.

Sobre esse aspecto merece destacar a síntese apresentada por Santos e Santana (2011:2), no artigo intitulado *Administração do Desenvolvimento: conceitos, desafios e perspectivas*, apresentado no I Colóquio de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. Os autores discutem as bases epistemológicas da Administração Política e ressaltam que para discutir teoria da administração é imprescindível ter como referência o momento histórico do nascimento das ciências humanas e sociais, em especial da ciência econômica. Para os autores, desde

(...) os economistas clássicos como: Adam Smith, Ricardo, Malthus, Marx e Say, aos neoclássicos, keynesianos/institucionalistas, a ciência econômica sempre trilhou um percurso epistemológico rigoroso de argumentação – teorias, leis, modelos e hipóteses, para respaldar a sua cientificidade. Entretanto, ainda existem controvérsias quanto aos métodos e as estratégias de pesquisa. Enquanto alguns aproximam a economia das análises quantitativas, outros conservam os métodos de análise

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

qualitativas. Embora seja importante compreender que, ao passo que todas as outras ciências têm por objeto o próprio ser que estuda. Daí ser possível imaginar a dificuldade de a economia, a sociologia, a psicologia e a administração darem objetividade ao que diz respeito ao próprio homem, tão complexo e diferente. O próprio Thomas Kuhn (2000) frisa a fragilidade das ciências humanas como campo científico.

Nesse sentido, Santos e Santana concordam, pois, com a análise feita por Santos, Ribeiro e Chagas (2004), em relação à forte e determinante influência histórica que *“a ciência administrativa vai receber da discussão produzida no âmbito da economia neoclássica e dos efeitos de uma visão nova de mercado autorregulado”* (2011:3). Isto permite considerar que o direcionamento ideológico da economia neoclássica leva à criação de um campo da ciência administrativa completamente enquadrado por uma base mais experimental e pragmática da economia e da sociologia positivista. Tendência mais vocacionada para estabelecer normas prescritivas, princípios, leis e teorias que validem a racionalidade das relações de trabalho, mediante a preservação, ao extremo, de uma maior produtividade do trabalho (manifesto nos objetivos da Administração Científica através do controle dos tempos e movimentos do trabalho nas fábricas).

Portanto, pode-se concluir que as próprias mudanças nos objetivos e metas da ciência econômica neoclássica irão influenciar, diretamente, os estudos iniciais da chamada Administração Geral ou Administração Científica. Utilizando uma linguagem mais técnica, os Santos e Santana (2011:4) destacam que *“esse deslocamento se deu na mudança de foco da formação e distribuição da riqueza, para a busca da maximização da eficiência produtiva das organizações”*.

Nessa mesma perspectiva de análise, os citados autores ratificam que os desdobramentos da construção do campo das ciências administrativas fortaleceram o predomínio de uma visão funcionalista da administração, contribuindo, fortemente, para que esse campo assumisse quase que exclusivamente uma racionalidade utilitária, como convinha à ideologia do sistema econômico vigente. O que não implica pensar que as áreas de economia e administração têm se caracterizado, desde a segunda metade do século XIX, como espaços monopolizados por teorias conservadoras. Ao contrário disso, é possível reconhecer diferentes e divergentes vertentes críticas. Entretanto, não há como negar a hegemonia de correntes mais conservadoras, de viés funcionalista, com predomínio da visão anglo-saxônica.

Finalizando a discussão sobre o conceito de Economia Política de Smith, duramente contestado pelos economistas neoclássicos, como não apropriado para a definição de ciência, Santos, Ribeiro e Chagas (2004) ressaltam que, ao reconhecer a necessidade de garantir a provisão material para o Estado e para a sociedade, Smith estava apontando, já no século XVIII, que as relações sociais de produção, circulação e distribuição dessa materialidade necessitava de meios para administrar essas novas e complexas relações sociais. O que implica concluir que a Administração Política ganha espaço próprio de atuação desde aquela época (antes mesmo do surgimento da própria Administração Científica no início do século XX). Esse papel fica mais claro ao se observar que à Administração cabia, portanto, assumir a responsabilidade por conceber e implantar os meios concretos para fazer a gestão e a gerência das possibilidades de produção, realização e distribuição, com o objetivo de garantir e elevar a materialidade social.

Partindo do conceito de Administração Política, é possível concordar com Santos, Ribeiro e Chagas (2004) quando afirmam que administrar é muito mais do que garantir a

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

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.

2.2 O Conceito de Administração Profissional como Conceito Complementar à Teoria da Administração Política

A dimensão técnica/instrumental denominada de Administração Profissional é também fundamental e decisiva para a consolidação de uma dada concepção de materialidade social, isto é, para a concepção de um padrão/forma de Administração Política. Nesse sentido, Santos destaca que:

(...) enquanto a capacidade de gestão (Administração Política), em sua dimensão abstrata e empírica, implica a definição do modo de articulação da concepção (conteúdo/forma) com o movimento (dinâmica) para o alcance da finalidade e objetivos administrativos, 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 (2009:44/49).

O conceito de Administração Profissional, compreendido como complementar para a trilogia que fundamenta a base da Administração Política, compreende, portanto, a base essencialmente técnica da administração, associada à dimensão da produção/organização da materialidade que vai levar ao alcance da finalidade do bem-estar social. Nesse sentido, Santos delimita o campo da economia de qualquer modo de produção social, enquanto cultura responsável pelos aspectos técnicos e profissionais do Projeto da Nação (Administração Política). Desse modo, o autor afirma que a Administração Profissional compreende

(...) todos aqueles profissionais [e áreas técnicas] que, direta ou indiretamente, são responsáveis pela execução do Projeto da Nação – o economista, o médico, o pedagogo, o filósofo, o arquiteto, o administrador, o engenheiro, o pedreiro, o carpinteiro, o motorista, enfim, todos os profissionais requeridos para a construção daquele projeto de sociedade. (Santos:2009:44/49)

Ao reconhecer a dimensão técnica/instrumental da Administração Profissional como essencial para a execução do Projeto de Nação ou organização, Santos coloca em xeque a própria concepção de formação e ação do Administrador (bacharel em Administração), como área exclusiva a esse perfil profissional e carreira. O que implica ampliar as possibilidades de atuação da execução da gestão para diversos outros campos profissionais (o médico, o dentista, o advogado, o engenheiro, o psicólogo, o cientista social, entre outros). Para o autor,

A administração da execução do projeto de nação (gerência) não pode, portanto, ser uma exclusividade do administrador que hoje formamos em nossos cursos superiores, mas sim uma tarefa que tem a corresponsabilidade de todos aqueles que estão envolvidos na sua execução. Nesse caso, no limite, pode-se dizer que o bacharel em administração está mais capacitado do que os demais profissionais para coordenar certas atividades durante a execução da base técnica do projeto da nação; talvez nada mais do que isso! Considerando

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

que nessa dimensão todos os demais profissionais estão em pleno exercício da aplicação técnica de uma dada ciência, então, com o bacharel em administração ocorre o mesmo? O máximo que se pode dizer é que, como este profissional se apropria, durante a sua formação, de conhecimentos originários de outros campos do conhecimento, é provável então que esteja mais capacitado para tarefas de coordenação vis-à-vis os demais. Mas esse fato não deve caracterizar o objeto da disciplina administração. Nesse nível micro, o máximo que podemos ter são elementos, evidências que podem servir de base para novos experimentos, novas deduções para o avanço do conhecimento em um campo próprio de uma dada disciplina. (2009:49)

Em síntese, Administração Política é definida por Santos (2009) como a expressão das relações do Estado com a sociedade na concepção do Projeto da Nação. O que implica afirmar que

(...) o modelo de gestão (bases institucionais e organizacionais) para a implantação desse Projeto constitui o objeto científico da administração, portanto, a sua macro fundamentação. A implantação desse projeto de nação, que se materializa na execução de diferentes e simultâneas atividades e que requer uma administração específica nesse nível micro é a administração/gestão aplicada, cujos resultados devem retornar ao nível macro para se avaliar se o modelo de gestão está no direcionamento correto para o cumprimento das finalidades sociais. (2009:50)

2.3 Definindo as Dimensões de Temporalidade na Perspectiva da Teoria da Administração Política

Um aspecto relevante para a compreensão do conceito de Administração Política é a definição de temporalidade, definida por Santos, Ribeiro e Chagas (2004) como um dos princípios que fundamentam essa ciência, dando destaque para a continuidade dos atos e fatos administrativos. Os autores compreendem esse conceito, conforme definido no livro clássico *Administração Política como Campo do Conhecimento*, em duas dimensões articuladas, porém distintas: a temporalidade teórica e a temporalidade administrativa. Essa definição é fundamental para se dimensionar qual o *espaço-tempo* que um Projeto de Nação ou de organização necessita para ser executado e concluído conforme o planejado. Essa discussão ganha relevância no campo da administração devido ao fato de ser uma categoria relevante para medir e avaliar o custo do trabalho, isto é, para garantir a produtividade do sistema econômico e garantir o alcance da finalidade da humanidade: o bem-estar social.

Nesse sentido, os autores definem temporalidade administrativa como “*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 etc.*” Já a dimensão da temporalidade teórica é definida como “*temporalidade não associada ao tempo regulamentar do mandato, mas sim ao tempo técnico necessário para o cumprimento da finalidade, que se expressa no bem-estar pleno da humanidade.*” Aqui os autores chamam a atenção para o fato de que “*a temporalidade administrativa, burocrática, normativa deve subordinar-se à temporalidade teórica.*” (2009:935/937).

3. Distinção e complementaridade entre os conceitos de Administração Política e Administração Pública

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

Em síntese, ao tomar o conceito de Administração Política como base teórica e metodológica para o desenvolvimento deste artigo, é importante fazer uma distinção entre esse novo conceito e a área de Administração Pública. Devido ao pouco tempo de existência do conceito de Administração Política e da natural contestação da cientificidade desse novo campo do conhecimento, há ainda uma confusão natural com o conceito e espaço de atuação da Administração Pública. Essa confusão se amplifica devido ao papel que o Estado contemporâneo tem assumido no contexto sócio-político-econômico-cultural, em âmbito internacional e nacional. Essa situação tem ganhado contornos ainda mais polêmicos devido à hegemonia da concepção liberal, fundamentada no estabelecimento de uma relação, cada vez mais dinâmica e complexa, entre Estado, Mercado e sociedade (entre interesses públicos e interesses privados). As diversas formas de intervenção na esfera social caracterizaram, pois, diferentes perfis administrativos do Estado e da sociedade – especialmente tomando como referência a experiência brasileira – implicando em mudanças estruturais na concepção e práticas de gestão e gerência, ao longo da nossa trajetória histórica recente.

Nesse sentido, avaliar um padrão histórico de administração pública implica, pois, avançar antes na compreensão crítica e contextualizada de uma concepção mais ampla de Administração Política de uma dada sociedade que abriga e fundamenta as formas e movimentos complexos entre organizações públicas, privadas e sociais. Desse modo, ao tomar os padrões de Administração Pública como objeto de análise para compreender e avaliar as práticas de gestão e gerência que têm orientado as ações do Estado brasileiro, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, é imprescindível reconhecer, portanto, qual modelo de Administração Política tem fundamentado as ações governamentais a serem avaliadas.

Devido à proximidade entre os dois conceitos, alguns leitores fazem uma articulação imediata entre os dois conceitos. Por essa razão, ao compreender a Administração Política como campo próprio do conhecimento responsável pela concepção e condução das relações sociais de produção, circulação e distribuição de uma dada sociedade, deve-se pressupor ser este um conceito mais amplo das ciências administrativas que incorpora, portanto, três dimensões indissociáveis que marcam a relação complexa entre Sociedade, Estado e Mercado, conforme citado abaixo. Nessa direção, os autores supracitados (2009), ressaltam que para o entendimento da gestão da materialidade das relações sociais, a fim de se chegar à finalidade do processo de desenvolvimento econômico, social, político e cultural, é fundamental inserir essa discussão num contexto tridimensional que se apresenta hierarquizado de uma forma lógica:

• A **primeira dimensão** é a da própria sociedade que, através das instituições/organizações, é capaz de manifestar-se (aqui o grau de abstração é elevado) a respeito da necessidade de bem-estar total (para usar um conceito de Arthur Cecil Pigou¹) como a finalidade a ser alcançada.

¹ Ver obras de Arthur Cecil Pigou, economista inglês e sucessor do pensamento de Alfred Marshall na cátedra de economia política da Universidade de Cambridge (1908-1943). O autor desafiou doutrinas econômicas vigentes e a tradição neoclássica em relação à substituição da ação industrial privada pelo Estado e desenvolveu o conceito da taxa de Pigou, uma medida do estado para influenciar o comportamento de agentes econômicos no mercado, com o objetivo de corrigir externalidades negativas, além de formular o chamado efeito de Pigou.

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

- A **segunda dimensão** é a do Estado, que é considerada pelos autores como a mais importante das instituições/organizações; pois é através dele que se dá a manifestação política da sociedade em busca da finalidade – o bem-estar pleno da humanidade.

- A **terceira dimensão** é a da economia, que é a base técnica do projeto da nação, cuja responsabilidade pela execução é da Administração Profissional.

Tomando como base a terceira dimensão de análise, cabe ressaltar o fato do modo de produção capitalista não se constituir na única forma de organização social, capaz de conduzir a base técnica para o alcance da finalidade. Porém, no contexto social em que predomina o capitalismo como “proprietário” do papel social para o alcance do desiderato da sociedade, há sempre uma "hostilidade" em cumprir essa determinação, pois a negativa é 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 afastar essa confusão entre os conceitos e domínios das duas áreas, faz-se necessário, portanto, reconhecer que o objeto científico que fundamenta a Administração Política é a gestão que como campo próprio do conhecimento se manifesta, de forma explícita e implícita, nas ações estatais (administração pública), nas ações corporativas e nas ações sociais.

3.1 Nova Abordagem Teórico-Methodológica de Políticas Públicas à Luz da Teoria da Administração Política

Para Santos, Ribeiro 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 a Segunda Guerras Mundiais, no século XX, com especial destaque para o momento do pós-crise de 29. 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. Como afirmam os autores, ao administrar os recursos públicos (oriundos da arrecadação, receitas provenientes de organizações e/ou serviços de utilidade pública e empréstimos concedidos para fins de bem-estar do todo social), o Estado ganha 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. 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.

que explica o aumento da [demanda](#) para [bens de consumo](#) num período de [deflação](#). Dentre as principais obras se destacam as seguintes: *Wealth and Welfare*. 1912; *The Economics of Welfare*, Keynes's *General Theory: A Retrospective View*; *The Political Economy of War*; *The Theory of Unemployment e Unemployment*.

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

Dentro dessa perspectiva de análise conservadora, o Estado seria o responsável pela concepção (gestão) e execução (gerência) de um dado padrão/modo de Administração Política que garanta a reprodução e sustentabilidade das relações sociais de produção, circulação e distribuição. Mas como ressaltam os autores (2007: 829),

(...) podemos dizer que 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. 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 por Santos, Ribeiro et. al. (2007: 829), em relação ao conceito de políticas públicas, no que se refere a sua natureza é a seguinte:

(...) 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.

Tomando como referência a interpretação crítica feita por Teixeira, os autores ampliam essa discussão (Apud: Santos, 2007:830), afirmando que

(..) “políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores da ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediação entre atores da sociedade e do Estado. São esses casos, de políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos, que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (...). Devem ser consideradas também as não-ações, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

A partir dessa reflexão crítica, apontam algumas questões relevantes que podem ajudar na compreensão de conceitos mais amplos tanto acerca da natureza das ações do Estado, como também em relação à natureza das ações sociais, sejam estas feitas por organizações privadas ou organizações sociais (Santos, Ribeiro, et al., 2007:830):

(...) 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?

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

A resposta a essas questões leva, então, a uma reflexão crítica sobre a própria natureza do Estado capitalista, marcada por princípios e lógica próprias que orientam as relações de produção material e social. Aqui os autores assumem uma visão crítica sobre a relação complexa entre Estado-Sociedade-Mercado fundamentada em uma divisão de classes, onde, conforme definido por Karl Marx, algumas classes sociais detém o poder econômico e por extensão o poder político sobre as demais. Em síntese, cabe destacar o fato de que o sistema capitalista realiza-se sobre a premissa da exploração privada dos meios de produção, base que tem garantido, historicamente, a reprodução do modelo de acumulação privada de riqueza e renda.

Ao tomar como referência ideológica e teórico-metodológica os padrões que tem fundamentado e orientado a Administração Política do capitalismo contemporâneo, o passo seguinte é situar a compreensão de políticas estatais e/ou públicas dentro desse contexto. Nessa direção, os autores partem da seguinte premissa (Santos, 2007: 830/831):

(...) 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.

Desse modo, é factível concordar com os 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 seja preservado dentro de parâmetros considerados “normais” e/ou “naturais”. O que implica afirmar que sua contestação assume um caráter ilegal e ilegítimo, portanto, imoral, visto que essas são normas não legitimadas, difundidas e internalizadas pelas instituições sociais (privadas e estatais).

Se se pode tomar como válida a interpretação crítica proposta pela Administração Política, elaborar e executar uma política pública nesse contexto significa, então, compreender, inicialmente, como destaca Teixeira (2007:2), *quem decide o quê, quando decide, com que conseqüências e para quem são dirigidas tais ações*. Conforme afirma o referido autor, *“essas são definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive [ao qual a política estatal ou pública está inserida], com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente.”*

A síntese da discussão proposta por Santos, Ribeiro e. al. (2007:823) encaminha-se, pois, para a seguinte reflexão, tomando como referência uma dada conjuntura social,

(...) não falamos de políticas públicas, pois elas não são definidas pela coletividade, nem sempre estão voltadas para o bem comum e, normalmente, são realizadas para garantir a expansão capitalista ou amenizar os efeitos negativos da irracionalidade da acumulação privada — o que agrava a sua busca pela legitimidade no encaminhamento de ações que amenizem o grau de insatisfação social.

Poder-se-ia falar legitimamente em políticas públicas 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 funcionalmente para o processo de produção, reprodução e apropriação privada da riqueza produzida socialmente. Mas como a literatura

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

sobre o tema já vem demonstrando, a democracia não é compatível com o capitalismo, ou seja, mais democracia significa menos arbítrio do capital. (Santos, Ribeiro et al., 2007: 831)

Por outro lado, como os gastos estatais não são determinados simplesmente por “leis de mercado”, como ressaltaram Claus Offe, James O’Connor¹, entre outros, a alocação de recursos públicos reflete os conflitos, implícitos e explícitos, que permeiam as relações de classes. O que implica concluir 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 para a Administração Política, pois, é por meio dessa instituição, conforme ressaltam Santos, Ribeiro et al. (2007:832), “aparentemente aceita por todos”, que o sistema socioeconômico capitalista se preserva e se reproduz. Desse modo, ressaltam que os gastos governamentais (ou gastos públicos) representam um decisivo estímulo à dinâmica do capital, uma vez que esse instrumento de gestão *“funciona como a locomotiva, seja financiando a empresa privada (...) seja investindo diretamente na produção, seja com políticas sociais que garantam certo poder de compra para população (...)”*.

Essa interpretação nos permite concordar e reforçar as conclusões dos autores ao afirmarem que a maioria das políticas do Estado reflete uma duplicidade, aparentemente contraditória, tendo em vista que mantém 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, investindo em políticas sociais”*. (2007: 832).

Se, se aceita essa interpretação crítica das ações do Estado capitalista como válida, pode-se compreender, portanto, a natureza das políticas sociais como funcional ao desenvolvimento do sistema econômico, responsável por garantir as bases legais e legítimas do funcionamento das relações sociais de produção, circulação e distribuição; e que funcionam, de certa forma, como paliativo para inibir potenciais conflitos sociais, restando, desse modo, a ação inconveniente da população excluída, tendo em vista que os benefícios produzidos socialmente não são distribuídos de forma justa.

Se essa situação é visível historicamente nas sociedades desenvolvidas, especialmente tomando como base de análise as crises sociais que se acentuam a partir da crise do capitalismo que se instala nos anos 70 do século XX e que se agudiza nos anos recentes, conforme apontam Santos, Ribeiro et al.,² (2012:29), nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos essa situação é ainda mais dramática porque o Estado tem atuado *“no sentido da funcionalização da pobreza, com suas políticas compensatórias e assistencialistas, e, por outro lado, servido de prestamista de última instância, pelo seu orçamento, para assegurar o processo de acumulação, sobretudo na esfera rentista (...)”*.

¹ O’Connor (1977:19) afirma que o Estado capitalista desempenha duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação. Ao reinterpretar essa afirmação, Santos, Ribeiro et al. destacam que o Estado deve tentar manter ou criar as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital, enquanto também deve manter ou criar condições de harmonia social.

² Ver artigo de Reginaldo Souza Santos, Elizabeth Matos Ribeiro et. all. A Crise, o Estado e os Equívocos da Administração Política do Capitalismo Contemporâneo. Congresso da ANPOCS. Águas de Lindóia, 2012.

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

4. Considerações Finais

Pelos argumentos expostos neste artigo, pode-se concluir que os autores consideram ser a Administração um campo próprio do conhecimento, o que implica considerar a Administração Política como instrumento teórico-metodológico relevante para identificar as contribuições do pensamento administrativo na concepção e execução dos modos/padrões de produção e gestão das relações sociais de produção, circulação/realização e distribuição. Nesse sentido, consideram a teoria da Administração Política como instrumento a ser utilizado por acadêmicos e profissionais como referência crítica e técnica para a produção de novos estudos no campo da Ciência Administrativa e outras áreas correlatas.

Ao assumir o desafio de construir um caminho alternativo de aproximação da *episteme* da Administração, os autores assumiram estar inaugurando um debate complexo e que, por ainda encontrar-se em construção, está aberto a críticas e contribuições – que serão bem vindas para a consolidação e aprofundamento da teoria da Administração Política.

Sem embargo, tomando o campo da administração como edificador das formas de gestão que se empreende para levar a cabo a produção social (responsabilizada pelas ações dos indivíduos, das organizações e do Estado) que objetiva o cumprimento das finalidades da sociedade, há que concordar-se com os autores citados, especialmente, no que se refere ao fato do que temos muito a fazer com vistas a transformar a Administração em um instrumento científico e técnico responsável por pensar e executar ações transformadoras da realidade social.

Em síntese, considera-se que a proposta para (re)discutir o conceito e métodos de conceber, implantar e avaliar políticas públicas (governamentais) com base na teoria da Administração Política tem por objetivo contribuir para a construção de novas abordagens críticas com vistas a sistematizar informações de análise de conjuntura em Administração – permitindo, assim, aos acadêmicos e profissionais que atuam no campo administrativo possam refletir não apenas em relação à concepção e resultados das ações públicas e governamentais, mas, sobretudo sobre o processo e dinâmica que fundamenta a dimensão do *como estão sendo gestados e gerenciados (operacionalizadas) os atos e fatos administrativos*.

Espera-se, portanto, com esse esforço acadêmico oferecer instrumentos teórico-metodológicos crítico para uma melhor compreensão do conteúdo, formas e dinâmicas administrativas que fundamentam as relações sociais de produção, circulação e distribuição contemporâneas, especialmente as brasileiras, de modo a subsidiar ações individuais e coletivas, concretas, voltadas para uma transformação social compatível com um ‘Projeto da Nação’ dirigido para garantir qualidade aos bens e serviços públicos disponibilizados à população, especialmente aos mais necessitados de proteção social.

Tomando como base para qualificar o debate sobre políticas públicas os pressupostos teórico-metodológicos da Administração Política, cabe enfatizar que para que a Administração se situe como um campo científico e técnico importante, capaz não apenas de interpretar a realidade, mas preparado para transformar as práticas profissionais, organizacionais e sociais, é fundamental investir em metodologias administrativas que possibilitem avaliar a capacidade de gestão e gerência, de modo a identificar a concepção/conteúdo e, especialmente, as dinâmicas que dão sentido às relações sociais concretas.

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

5. Referências

FARIA, Carlos Aurélio. *Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, (RBCS) v.18, n51, fev, 2003.

LESSA, Maria do Carmo G. 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.

O'CONNOR, James. USA: a Crise Fiscal do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SANTOS, R. S. Notas metodológicas para a concepção de uma nova política social para o Brasil. RAP, v. 36, n. 6, p. 933-957, nov./dez. 2002.

_____. A controversa crise fiscal brasileira. Revista Desenbahia, Salvador, v. 1, n. 1, set. 2004.

_____. (Org.). A Administração Política como Campo do Conhecimento. Salvador/São Paulo: Hucitec, 2009.

_____ e RIBEIRO, Elizabeth Matos. A Administração Política Brasileira. RAP, Rio de Janeiro, 27 (4): 102-35, out/dez. 1993

_____ e RIBEIRO, Elizabeth Matos. Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro na Perspectiva do Projeto Neoliberal. RAP, v. 38, n. 1, p. 7-32, jan./fev. 2004.

_____, _____, et. al.. Compreendendo a Natureza das Políticas do Estado Capitalista. Revista de Administração Pública (Impresso), RAP Rio de Janeiro 41(5):819-34, Set./Out. 2007.

_____, _____ e CHAGAS, Thiago. Bases Teóricas Metodológica da Administração Política. RAP Rio de Janeiro 38(1):7-32, Jan./Fev. 2004.

_____ e _____. Empíria e Construção de novos Parâmetros Teórico-metodológicos para Avaliação da Administração Política Brasileira: Uma análise aplicada à realidade do município de Itabuna-BA. Projeto de Pesquisa. Salvador, 2013 (mimeo).

_____ e _____. Projeto do Núcleo de Estudos Conjunturais em Administração. Salvador, 2013 (mimeo).

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

SANTOS, Elinaldo Leal e SANTANA, Weslei Gusmão de. Administração do Desenvolvimento: passado, presente e futuro. I Colóquio de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. Florianópolis, 2011.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas, conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo. <http://www.cengage.com.br/home>, 2013, p.168.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos sociais urbanos em Salvador: um mapeamento. In: LUZ, Ana Maria Carvalho (Org.). *Quem faz Salvador?* Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2002.