

# A integração do plano analítico: os estudos no campo da administração política

**Reginaldo Souza Santos**

Considero o campo das finanças públicas o capítulo mais relevante da Economia Política, sem o qual os conteúdos estruturantes da nova disciplina estariam incompletos. Bem sabemos que a Lei dos Mercados de Jean-Baptiste Say e notadamente o Princípio da Demanda Efetiva de Thomas Robert Malthus dificilmente seriam formulados sem uma clareza maior da importância das relações de débito e crédito do orçamento estatal para a dinâmica econômica.

Não obstante, à medida que se buscava compreender mais e melhor as relações sociais de produção, mais necessidade se tinha de entender a gênese delas e as transformações ocorridas durante o processo de execução. Para entendê-las em seu percurso de execução faltava-lhes descobrir a sua ontologia. Embora a



Economia, nos momentos iniciais, tenha feito algum esforço para entender as bases organizativas das relações sociais de produção, desse propósito vai se afastando quando seria mais conveniente dele se aproximar. Assim, a análise econômica se afasta cada vez mais de suas raízes filosóficas e morais e apoia-se na matemática e nas leis da natureza<sup>1</sup>.

Essa percepção ficou clareada com o trabalho de tese do doutorado: *A História das Ideias sobre o Estado e as Finanças Públicas no Contexto do Capitalismo*. Avalio que grande parte do esforço analítico da Escola Clássica de Economia Política está voltada para entender as formas de organização e administração das novas relações sociais de produção que emergiam dos escombros do feudalismo e da sua fase transitiva: o mercantilismo. A própria definição de Adam Smith da Economia Política nos conduz a essa conclusão:

A Economia Política, considerada como um setor da ciência própria de um estadista ou de um legislador, propõe-se a dois objetivos distintos:

---

<sup>1</sup> Abandona a concepção desenvolvimentista e da subjetividade nas relações econômicas, preserva e fortalece a teoria do equilíbrio geral, do cálculo econômico racional e da utilidade marginal, concepções que conduzem inevitavelmente – dizem – à economia de bem estar. Os principais nomes e obras desse movimento são: Marie-Ésprit-Léon Walras (1834-1910), *Elementos de Economia Política Pura*; Vilfredo Pareto (1848-1923), *Manual de Economia Política*; William Stanley Jevons (1835-1882), *Teoria da Economia Política*; Carl Menger (1840-1921), *Princípios de Economia Política*; Alfred Marshall (1842-1924), *Princípios de Economia Política*; Irving Fischer (1867-1947), *Teoria Quantitativa da Moeda*; e Arthur Cecil Pigou (1877-1959), *The Economics of Welfare* e *The Theory of Unemployment*.

primeiro, promover uma renda ou a manutenção para a população ou, mais adequadamente, dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesma tal manutenção; segundo, prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para os serviços públicos (Smith, 1985, P. 357).

E a crítica que Léon Walras faz a Smith corrobora com o que eu estou dizendo.

[...] a Economia Política é coisa diferente do que Smith diz. Antes de pensar em propiciar ao povo um rendimento abundante e antes de ocupar-se em fornecer ao Estado um rendimento suficiente, o economista busca e descobre verdades científicas. Assim age quando enuncia, por exemplo, que o valor das coisas tende a aumentar quando a quantidade procurada aumenta ou quando a quantidade da coisa oferecida diminui e que esse valor tende a diminuir nos dois casos contrários; que o imposto lançado sobre a renda fundiária fica inteiramente a cargo dos proprietários das terras, sem afetar os preços dos gêneros. Em todos esses casos e muitos outros o economista faz ciência pura. O próprio Adam Smith o fez. Seus discípulos, Malthus e Ricardo, o primeiro em *Ensaio sobre o Princípio da População* (1798), e o segundo, em *Princípios da Economia Política e do Imposto* (1817), fez-na ainda mais. A definição de A. Smith é, pois, incompleta porque deixa de assinalar o objeto da Economia Política considerada como uma ciência propriamente dita. Com efeito, dizer que a Economia Política tem como objeto propiciar ao povo um rendimento abundante e fornecer ao Estado um rendimento suficiente é como dizer que a Geometria tem como objeto construir casas sólidas e

que a Astronomia tem como objeto navegar pelos mares com segurança. Em uma palavra, é definir a ciência por meio de suas aplicações (Walras, 1988, p. 12).

Não só o que compõe o trabalho dos economistas clássicos e posteriores; em outro novo campo do pensamento social – a Sociologia – também se encontra a preocupação com as formas de gestão das relações sociais que emergem com o capitalismo. Isidore Auguste Marie François Xavier Comte (1798-1857) em seus *Opúsculos de Filosofia Social* (escritos entre 1816-1828) tem as mesmas preocupações quando num deles dedica-se a entender e explicar a maneira como a nova sociedade (o capitalismo) estava se organizando. A partir da sua lei dos três estágios, Comte, percebendo a necessidade de administrar convenientemente a sociedade que emergia, diz que:

Um sistema social em extinção; um novo sistema chegando à maturação, e que tende agora a constituir-se; eis o caráter fundamental destinado à época actual para a marcha geral da civilização. Em conformidade com este estado de coisas, dois movimentos diferente natureza agitam hoje a sociedade: um de desorganização, outro de reorganização. No primeiro, considerado isoladamente, a sociedade é arrastada para uma profunda anarquia moral e política que parece ameaçá-la de uma próxima e inevitável dissolução. No segundo, a sociedade é conduzida para o estado definitivo da espécie humana, aquele que mais convém à sua natureza,



aquele que todos os seus meios de prosperidade devem merecer o mais inteiro desenvolvimento e a sua aplicação mais direta. É na coexistência destas duas tendências opostas que consiste a grande crise experimentada pelas nações mais civilizadas. É sob este duplo aspecto que a crise deve ser encarada para ser, afinal, compreendida.

[...] A única maneira de pôr fim a esta situação tempestuosa, de travar o progresso da anarquia que invade diariamente a sociedade, enfim, e numa só palavra, de reduzir a crise a um simples movimento moral, é a de determinar as nações civilizadas a que deixem a direcção crítica para que tomem a direcção orgânica, a que conduzem seus esforços para a formação do novo sistema social, objeto definitivo da crise, e para o qual tudo quanto se fez até agora não passou de mera preparação.

[...] Todas as considerações precedentes expostas provam que o meio de sair por fim deste deplorável círculo vicioso, fonte inesgotável de revoluções, não consiste na vitória da opinião dos reis, nem da opinião dos povos, tais como são apresentadas. Não há outra solução possível além da formação e da adopção geral, para os povos e para os reis, da doutrina orgânica, pois só ela obriga os reis a deixarem a direcção retrógada, e os povos a deixarem a direcção crítica. [...] Só esta doutrina pode pôr fim à crise, integrando toda a sociedade na senda do novo sistema, na marcha da civilização que está desde a origem preparada para o triunfo definitivo, destinada como está a substituir o sistema feudal e teológico (Comte, 1993, p. 57).

Nesta análise, o que chama a atenção não é o fato da Economia ou da Sociologia estarem interessadas nas formas organizativas da sociedade; mas o fato da própria Administração, enquanto prática ou no seu exercício investigativo – dentro das universidades ou fora delas –, não ter desenvolvido esforço intelectual para criar bases epistemológicas e metodológicas para a compreensão dos macros movimentos sociais; enfim, não ter criado acervo cognitivo para observar, explicar, orientar e dirigir as relações sociais de produção, realização e distribuição.

A Administração, nos últimos cento e quarenta anos, contentou-se em ser auxiliar e subordinada ao que pensava e prescrevia a Economia. Por essa regra, a Administração tem sido, até aqui, um campo meramente profissional e não especulativo. Nesse sentido, o ponto de partida da história da análise administrativa tem de ser o instante em que os estudos da Economia Política estão sendo direcionados para uma base mais experimental, mais microeconômica<sup>2</sup>.

Dessa maneira, estudos originários apresentam caracteres muito mais voltados para o entendimento da relação do trabalhador com o seu processo de trabalho – e assim torná-lo mais produtivo – e menos dedicados à compreensão, explicação e direção das políticas mais gerais da sociedade. A Administração pouco ou nada se

---

<sup>2</sup> Sobre esse ponto ver Santos, R. S., Ribeiro, E. M., & Chagas, T. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*, 2(1), 19-43.

interessa em explicar as situações de crise ou de expansão dos sistemas econômicos; mas em uma ou outra situação ela avoca a responsabilidade de criar e aperfeiçoar os instrumentos para elevar o nível da produtividade do trabalho, os rendimentos do capital e as condições de competição e expansão dos negócios. Essa é a característica dos trabalhos de Jules Henri Fayol (1841-1925, analisando as estruturas administrativas em *Administração industrial e geral*); Thomas Woodrow Wilson (1856-1924, em [...]); Frederick Winslow Taylor (1856-1915, em *The principles of scientific administration*, de 1911); Frank J. Goodnow (1859-1939, em *The study of administration, 1887 and Politics and administration, 1900*); Maximilian Carl Emil Weber (1864-1920, principalmente seus estudos sobre a burocracia em *Economia e sociedade*, 1921); todos estão mais preocupados em estabelecer rotinas e procedimentos que melhorem a racionalidade dos processos de trabalho. É importante notar e considerar que esses trabalhos estão sendo produzidos durante a longa crise do capitalismo – que perpassa o último quartel do século XIX, o período da Primeira Guerra Mundial, o imediato pós-guerra europeu e os cinco anos da mais profunda e devastadora depressão experimentada pelo capitalismo, entre 1929-1933.

Sendo assim, à medida que eu aprofundava estudos na história da análise econômica, mais ficava visível a fragilidade epistemológica do que se produzia no campo da Administração. Esse fato era o motivador para abrir uma discussão



dentro do campo da Administração, pretendendo levá-la a se envolver mais diretamente na responsabilidade pela concepção e direção dos processos sociais. O primeiro passo nessa direção foi escrever um panfleto sobre a administração política brasileira, publicado em 1993 (Santos & Ribeiro, 1993).

O conteúdo analítico do texto referido procurava entender e explicar que o modo como o Estado brasileiro administrou as relações levou às dificuldades econômicas e sociais daqueles tempos; o debate teórico e ideológico, porém, estava direcionado para o ponto em que as correntes hegemônicas convenientemente consideravam ser a causa da crise do capitalismo em geral e do Brasil em particular: o desequilíbrio fiscal. Como as finanças públicas eram o campo de minha atuação profissional e acadêmica, não pude deixar de me envolver nesse debate. De 1997 até 1999, desenvolvi pesquisas empíricas e teóricas que me levaram a conclusões opostas aos aforismos ideológicos do *mainstream*: a crise fiscal era e é uma construção ideológica dos agentes econômicos credores líquidos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Espalhar o pânico através da versão imprudente de que havia crise fiscal do Estado e esta era a causa dos grandes males foi a forma inventada na oportunidade para garantir aos agentes credores líquidos os fluxos regulares dos rendimentos derivados dos créditos junto ao Tesouro Nacional. Exceto a sala de aula (em debates com os alunos de graduação, mestrado e doutorado), as minhas teorias só foram publicadas em 2010, no livro *intitulado Keynes e a proposta da administração política para o capitalismo – uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal*.

Os resultados da pesquisa chamavam a atenção não só para a negação do consenso, mas também e, sobretudo, para o fato de que se o fundamento econômico explicativo da crise desaparecia então o quê a explicava. Na última década do século XX e no início deste, o *mainstream* tomava a crise como um dado e praticava uma política denominada de *ajuste fiscal*. Certamente que os problemas dos credores do Estado ficavam resolvidos, mas não os da economia e os da sociedade em geral<sup>4</sup>.

Independente do pensamento econômico, outras áreas também estavam e estão discutindo essa crise, inclusive a Administração. A preocupação desta [Administração], naquela oportunidade, era especular sobre os indícios de que os problemas contemporâneos eram causados mais pela má gestão dos processos sociais – políticas públicas improvisadas e inconclusas, decisões judiciais equivocadas e estratégias corporativas pouco técnicas e irresponsáveis – do que por erro ou inconsistência de concepção da teoria econômica.

---

<sup>4</sup> Com essa política econômica ensandecida, daí em diante, os problemas só fizeram se agravar e culminaram com o aprofundamento da crise em 2007/2008 [com o *default* das hipotecas imobiliárias, nos Estados Unidos], cujos efeitos mais profundos ainda estão espalhados pelo mundo, sobretudo na Europa. Nesse instante, a crise que vivemos não se toma mais como referência para explicá-la os supostos desequilíbrios nas contas estatais – que são mais consequências do que causas dela –, mas a escandalosa concentração das decisões e da riqueza: no nível das pessoas, das corporações e das nações. Vários pesquisadores têm analisado esse fenômeno, mas o trabalho de Thomas Pikety – *O capital no século XXI* – parece sintetizar as demonstrações dos demais estudos nesse campo.

Na medida em que os programas em Administração não contemplam cognição adequada para a compreensão dessa realidade crítica, a inquietude dos alunos em alguma medida vai emulando discussões daquilo que é mais relevante ser discutido e compreendido. Na passagem do ano de 1999 para o de 2000, um grupo de alunos da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia cobrava de mim e do próprio curso um posicionamento a respeito do que estava acontecendo com o mundo e que afetava diretamente o Brasil. Como o espaço nos programas convencionais eram limitados para uma discussão desse nível, a saída passível foi criar um curso paralelo<sup>5</sup>.

O trabalho originário foi uma leitura exegética dos principais trabalhos da análise administrativa com o intuito de saber qual a interpretação que se tem a respeito do objeto da Administração. Não é de dizer que essa seja uma discussão muito embrionária no campo; ela simplesmente não existe! Desse modo, o primeiro esforço intelectual do grupo foi sobre a discussão acerca do *objeto*, cujo consenso se estabeleceu na *gestão*, esta definida como a concepção de formas possíveis; de um conceito para a *Administração Política*, definida como sendo a concepção das formas de gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição. Considerando que a base cognitiva da Administração era muito

---

<sup>5</sup> Para um entendimento mais extensivo desse fato, ver a seção *Nota de Esclarecimento* do livro *A Administração Política como Campo do Conhecimento*, publicado pelas Edições Mandacarú e Editora Hucitec, São Paulo, 2004, com segunda edição de 2009.

frágil para compreender e explicar os movimentos dos macros processos sociais – particularmente em um contexto de crise –, daí ser incluída como conteúdo do trabalho a contribuição dos economistas ao campo da análise administrativa, estudando e interpretando os trabalhos que formam e dão densidade aos movimentos da Escola Institucionalista, da Escola Gerencialista e da Escola Regulacionista.

Essa discussão inicial foi complementada com o debate aberto com outros pontos de vista de alunos e professores de dentro da Escola de Administração e fora dela. A síntese desse trabalho seminal encontra-se editada em duas publicações: a) Santos, Reginaldo Souza e Ribeiro, Elizabeth Matos. *A Administração Política Brasileira*. (Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública-RAP, vol. N. 2001; e b) Santos, Reginaldo Souza (Org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru/Hucitec, 2004. (2ª edição de 2009).

Para que esse trabalho ganhasse força parecia necessário e fundamental a sua institucionalização interna e externa. Depois de cinco anos de um curso sendo realizado à margem da estrutura curricular da Escola de Administração, o primeiro passo rumo à institucionalização foi dado em 2006: época em que foi criada a disciplina optativa *Administração Política*, no curso de graduação, e, em 2008, com a criação do curso de *Teorias e Administração Política*, no programa de



doutorado. O segundo passo importante ocorreu com o financiamento das agências oficiais de fomento à pesquisa e à extensão e apoios corporativos<sup>6</sup>. O terceiro foi quando se concretizou a parceria com a editora paulista, Hucitec, para a edição de um periódico semestral da área de administração política: assim nasceu, em 2008, a Revista Brasileira de Administração Política-REBAP, que, até ano de 2016, está publicando o seu 17º número. Nessa trajetória institucionalizadora, o quarto e decisivo passo foi dado com a constituição e registro junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq do Grupo de Pesquisa Administração Política.

Esses aspectos institucionais formais são imprescindíveis e necessários, mas ainda insuficiente para fortalecer e consolidar um grupo de estudos, as suas pesquisas e, muito menos ainda, um campo do conhecimento – que é o grande

---

<sup>6</sup> O primeiro de uma série de eventos patrocinados pelas agências oficiais ocorreu em 2005: I Seminário Nacional de Administração Política; em seguida, vieram o Prêmio Monográfico em Administração Política João Ubaldo Ribeiro (com participação inicial da Escola de Administração da UFBA, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, e da Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP), que está indo, agora em 2017, para a sua 5ª edição; e o Encontro da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil – que se realiza sempre em cidades do interior do Brasil, iniciado em 2010 e agora em 2015 está indo para a sua 6ª edição. Os apoios oficiais têm sido permanentes: da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia-FAPESB, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Ensino Superior - CAPES. No campo corporativo, têm sido muito importantes, até aqui, os apoios da PricewaterhouseCoopers, da Empresa de JC, do Banco do Nordeste do Brasil S/A e do Sistema Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas - SEBRAE.

ponto e objetivo último da nossa agenda de trabalho. O fôlego necessário para avançar além do ponto em que estávamos em 2007 só seria adquirido se fôssemos capazes de resolver algumas questões de ordem epistemológicas, a exemplo de: a) a etimologia e estrutura conceitual da e na Administração; b) enunciar melhor o conceito de Administração Política e da gestão enquanto objeto do campo de conhecimento Administração; c) era necessária alguma discussão (inicial que fosse) sobre o método em Administração; e d) também era necessário fazer enunciados de alguns princípios gerais que balizassem uma melhor compreensão do campo.

Em verdade, a Administração ficou sendo uma área muito imprecisa; por ser considerada aplicada, não estaria sujeita à especulação; assim, o seu conteúdo se altera pelo mais leve e imperceptível movimento nas relações concretas. A Administração passou a ser um terreno visitado e hospedeiro de todos, mas sem que ninguém cuidasse dele como espaço vital; em uma palavra: é um campo que vem perdendo o rigor conceitual e, por isso, produzindo conteúdos analíticos de uma qualidade bastante duvidosa, porquanto descolado de aspectos relevantes da realidade – os consultores são os maiores malfeitores desse trabalho. Nos tempos correntes não se fazem qualquer distinção entre os termos *administração*, *gestão* e *gerência*; mais do que isso, administração e gerência passaram a ser conteúdos da gestão. A pobreza cognitiva da área é tão elevada que os militantes

menos esclarecidos falam em sala de aula, escrevem em periódicos científicos e produzem peças publicitárias coisas do tipo: *gestão administrativa*. Que horror!

Com relação ao método, a compreensão é simples e por isso breve. No caso das ciências sociais, devemos ser razoáveis sobre essa questão: nem totalmente a favor (excessivamente cartesianos) e nem contra o método; a razoabilidade é sermos os mais flexíveis quanto possamos ser sem comprometer os resultados daquilo que investigamos ou fazemos nesse campo. A Administração usa muito como base da aprendizagem o estudo de caso, mas a sua análise construtiva é muito frágil; ao fim e ao cabo, se compreende muito pouco por que se chegou a determinado resultado. Talvez se alcance um melhor resultado explicativo fazendo uma análise mais conteudista, buscando apreender as múltiplas causalidades para um dado resultado. Com isso, não se está excluindo o uso de uma boa teoria como instrumento orientador das nossas ações: investigativas ou executivas; porém, evitando sempre fazer dela [a teoria] uma camisa de força que nos leve a obter resultados pouco aderentes à realidade investigada ou sob intervenção.

Outro ponto chave dessa trajetória epistemológica é o enunciado de princípios balizadores. Sendo a Administração Política conceituada como as formas de gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição, com finalidade



do bem estar da sociedade e, assim, dar sentido à existência, então, a Administração deve refletir com atenção sobre questões relacionadas à escassez, abundância, melhor aproveitamento do que já está construído; enfim, a distribuição é fundamental e decisiva para o cumprimento do desiderato do bem estar. Também não devem escapar-lhe da atenção as relações hierarquizadas – fontes originárias das tensões, dos conflitos e de elevação dos custos do trabalho coletivo. De igual modo de importância deve-se tratar a variável *tempo*; a temporalidade teórica – que é o tempo técnico de se fazer as coisas – não deve ser tomada pela temporalidade do mandato de quem dirige, de quem governa, de quem comanda<sup>7</sup>.

Além do enunciado dessas preliminares relativo às bases teóricas e metodológicas, havia também outra incompletude no plano analítico da Administração Política – tratava-se de compreender as relações sociais de produção e distribuição pela ótica da Administração. Quando esse trabalho fora iniciado ficou patente que o seu desenvolvimento seria quase impossível sem o entendimento prévio e claro da natureza e direção (propósito) do plano de

---

<sup>7</sup> A extensão completa da análise dessas questões de fundo epistemológico encontra-se no artigo escrito por Santos, R. S., Ribeiro, E. M., & Chagas, T. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*, 2(1), 19-43. Neste texto estão apenas os preliminares dessa trajetória epistemológica da Administração Política. Outros desenvolvimentos são necessários e urgentes.

trabalho de Keynes para o capitalismo, cujo início dar-se-ia com a superação da grande depressão de 1929-1933. Há muita imprecisão sobre essa questão, principalmente entre os economistas que se posicionam a favor ou contra ao plano de trabalho de Keynes.

Em verdade, o debate era mais de natureza ideológica do que teórica: de um lado, estavam os contrários ao plano de Keynes (Hayek à frente), alegando não haver nada de novo no que propunha, porquanto tudo já havia sido experimentado em períodos anteriores; de outro lado, encontravam-se aqueles que iam além do próprio Keynes, enxergando na sua proposição coisas que estavam fora do plano de trabalho e, sobretudo, do pensamento e do desejo do próprio Keynes. Aqui reside o ponto crucial. Talvez o melhor caminho para o bom entendimento do pensamento de Keynes seja justamente explicitar o que não está no plano de trabalho de Keynes e, partir daí, compreender o que do conteúdo da política econômica do pós-crise fazia parte dele [plano de trabalho] e o que estava além.

Para dar cabo dessa tarefa, na oportunidade, partimos de três premissas, a saber:

A primeira delas pode ser tomada como o pecado original, pois aceita como pressuposto da análise que a fundamentação teórica, a política econômica construída e a dimensão do Estado foram requisitos contidos no plano de Keynes. A segunda [...] para o equívoco é pressupor que na



formulação de Keynes só há espaço para a compreensão de uma política econômica de curto prazo, a partir de uma ação anticíclica do Estado por meio da elevação da demanda efetiva; (essa compreensão tem muito a ver com a famosa frase de Keynes: "No longo prazo, todos estaremos mortos!"). A terceira [...] é dada pelo fato de se tomar o Estado como elemento externo à dinâmica econômica<sup>8</sup>.

Esse estudo foi concluído afirmando que há, sim, em Keynes uma proposta de longo prazo, porém o seu conteúdo não pertence ao campo da Economia, mas, antes, ao campo da Administração. Para o longo prazo, Keynes não sugeriu uma política fiscal expansionista, déficit público ou algo que parecesse com o que se denominou equivocadamente de Estado de bem estar social. Antevendo um estado estacionário da economia capitalista, Keynes propõe uma agenda de três vetores e através dela revela que o seu conteúdo não é de natureza econômica, mas, sobretudo, administrativa: a) criar uma instituição central para o gerenciamento da moeda; b) fazer uma coordenação central das variáveis poupança e investimento, sobretudo esta; e c) esboçar uma política geral para controlar o crescimento da população.

---

<sup>8</sup> Santos, R. S. (2010). *Keynes e a proposta da administração política para o capitalismo – uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal*. São Paulo: Hucitec, 2011. p. 86.

Ao contrário do que muitos pensam, Keynes é muito simples e direto a respeito da sua proposição; no final do último capítulo – *Notas finais sobre filosofia social a que poderia levar a teoria geral* – da sua Teoria Geral, ele conclui:

As implicações da teoria exposta nas páginas precedentes são, a outros respeitos, razoavelmente conservadoras. Embora essa teoria indique ser de importância vital o estabelecimento de certos controles sobre atividades que hoje são confiadas, em sua maioria, à iniciativa privada, há muitas outras áreas que permanecem sem interferência. O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através do seu sistema de tributação, em parte por meio da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas.

[...] Nossa crítica à teoria econômica clássica geralmente aceita consistiu menos em revelar os defeitos lógicos da sua análise do que em assinalar o fato de que as suas hipóteses tácitas nunca ou quase nunca são satisfeitas, com a consequência de que ela se mostra incapaz de resolver os problemas econômicos do mundo real. Entretanto, *se os nossos controles centrais lograrem estabelecer um volume de produção agregado correspondente o mais aproximadamente possível ao pleno emprego, a teoria clássica retomará, daí em diante, a sua devida posição* (Keynes, 1983, p. 256) (grifos nossos).

Os controles centrais referidos por Keynes são aqueles aos quais foi recomendada uma coordenação central: sobre a moeda, sobre a poupança e o investimento e sobre a população. Esta proposição caracteriza a política de



Keynes com sendo também de longo prazo; e é a parte mais importante de suas recomendações, não mais para superar a grande depressão – até porque as economias capitalistas já estavam em franca recuperação quando a *Teoria Geral* foi publicada, em 1936 –, mas para evitar as flutuações no futuro! Os economistas não consideram essa parte do plano de trabalho de Keynes por uma razão simples: o seu conteúdo não está no campo da Economia, mas da Administração – o problema é que os administradores não têm por hábito tratar de problemas gestoriais nesse nível. Nós acreditamos verdadeiramente que o fato desse ponto não ter sido considerado nos milhares e sucessivos trabalhos acerca do pensamento de Keynes não só impediu que as causas dessa longa crise fossem detectadas, como também tem dificultado encontrar os caminhos para a sua superação!

A tensa e permanente preocupação com essa questão – principalmente no debate em sala de aula – nos levou a escrever o primeiro ensaio sobre a história da análise administrativa (Santos *et al.*, 2016). A tese central defendida é que, com relação à crise atual, o problema principal não reside numa crise paradigmática, particularmente aquele formulado pela Economia. O problema é não sabermos que estamos usando um paradigma que não conhecemos: o da administração, o da gestão. É moda, bonito e, muita vez, é conveniente falar de gestão de uma coisa ou de outra. Quando se adota uma política de câmbio fixo ou flexível, o cálculo



econômico faz previsões de impactos; assim, de antemão se sabe os ganhadores, perdedores e os que não terão posições alteradas com a decisão; é um resultado mais imediato que mais interessa aos homens de negócios e isso deve ser compreensível porque suas obrigações são individualizadas e de curto prazo. Mas esse não deve ser o comportamento do governo e não deve ser compreensível que o seja, visto que representa interesses coletivos (de todos) e o comprometimento com as transformações de mais longo prazo.

A análise começa chamando a atenção do leitor para o fato de que a crise dificilmente poderia ter uma compreensão razoável sem antes ter a clareza de cinco pontos preliminares. *Primeiro*, a crise atual não tem início em 2008/2009, mas nos idos dos anos 1970, cujas causas estão estendidas e aprofundadas até os dias de hoje; *segundo*, as análises só buscam uma explicação lógica para o fenômeno da crise em alguma vertente da teoria econômica – nunca especulam sobre aspectos políticos, morais e, sobretudo, os equívocos estratégicos da administração política que tem sido praticada; *terceiro*, que qualquer análise que se proponha levar a sério a compreensão dessa crise não pode lhe escapar os fatos de que o Estado é o principal capitalista a comandar capitais – por isso, caracteriza-se por atuar internamente à dinâmica econômica, com o poder exclusivo de definir autonomamente os níveis agregados de oferta e demanda; *quarto*, não sendo externo à dinâmica, deve-se olhar com muita reserva os pressupostos que

sentenciam haver uma crise fiscal – as evidências empíricas indicam o contrário: os desdobramentos da crise recente indicam isso; *quinto*, que as medidas administrativas que foram levadas a cabo para superar a grande depressão não pertenciam, em grande medida, ao repertório *keynesiano*; esse baixo nível de compreensão do efetivamente ocorrido nos anos 1930 levou a um diagnóstico errôneo dos problemas que apareceram no início dos anos 1970 e cujas consequências perversas estão agravadas nos tempos de hoje.

Os acontecimentos recentes, no Brasil, nos obrigou a uma abordagem de natureza ensaística – e por isso – mais panorâmica, porém levantando questões de fundo sobre as causas que estão levando a essa crise duradoura, que acaba de completar 37 anos. Ao todo foram escritos, num período de um ano, sete ensaios intitulados *Outro Modo de Interpretar o Brasil*, que estão sendo publicados na revista eletrônica *Carta Maior*. São seis as teses centrais defendidas neles.

A *primeira*, fundamentada numa série histórica de 36 anos (1980 a 2015) do orçamento do Estado brasileiro, nega que haja uma crise fiscal no Brasil nos termos em que ela é apresentada, que a sua defesa é um biombo ideológico de sustentação dos interesses das elites que elaboram e executam os programas de governo<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> O desenvolvimento teórico de sustentação dessa tese foi feito em Santos (2011).

*A segunda*, desvela mistérios de que, na perspectiva dos interesses das elites e que são defendidos por aqueles que formulam a política, os “maus resultados” que essa política tem alcançado até aqui, em verdade, revelam que são “bons resultados” e que a política está correta, tanto que, a cada problema no seu percurso, as tentativas de consertos sempre se dão pelo caminho de seu aprofundamento. É exatamente o que ocorre no presente momento em que o grau da crise em termos macro é maior do que qualquer outro precedente – tudo em nome da preservação dos interesses e ganhos da elite econômica, sobretudo a sua facção rentista. Nesse sentido, a tese é mostrar que a política só está “errada” e os “maus resultados” só aparecem para aqueles que são dependentes da política pública.

*A terceira*, estabelecer hierarquia de prazos para as políticas que são implantadas é uma forma sórdida de aplacar a insatisfação popular em relação aos resultados que se lhe apresentam. Por isso, toda a política anticíclica vem acompanhada de um arrazoado didático fundamentando e justificando que as ações de estabilização devem vir antes; satisfeitas as condições de estabilização, podem-se conceber e implantar programas de longo prazo, voltados para o crescimento. Nesse caso, a tese é mostrar, na concepção da Administração Política, não há qualquer incompatibilidade entre os prazos, pois eles são inseparáveis assim como os atos de *pensar e agir*.



A *quarta tese*, é demonstrar que, o forte viés ideológico de privilegiar mais fortemente os interesses daqueles que assumem o comando do Estado, a política pública brasileira vem assumindo um caráter, cada vez mais definido, improvisado (na sua concepção), desintegrado (na administração da sua execução), inconcluso (do ponto de vista da sua temporalidade) e oneroso (na concepção de sua produtividade).

A *quinta*, na concepção da Administração Política, as ações para o desenvolvimento devem não sempre repetir trajetórias, mas levar em consideração as circunstâncias históricas. Nesse sentido, daqui por diante, o desenvolvimento brasileiro não deve se estruturar mais nos grandes projetos produtivos, mas compreender que as estruturas fundamentais já estão implantadas e universalizadas nos setores da educação, saúde, segurança e infraestrutura. Sendo assim, a tese é que para alcançarmos um estágio bem mais avançado – com mais ocupação e melhor distribuição – falta pouco trabalho a realizar, bastando apenas melhorar a qualidade da oferta dos serviços desses setores. Com esse trabalho concluído, vamos observar que a necessidade de expansão é apenas marginal – decorrente do aumento da produtividade das plantas atuais – e os custos por unidades de oferta serão bem menores que os atuais.

A *sexta* procura mostrar que as espertezas das elites e os equívocos na condução do processo de desenvolvimento cultural brasileiro têm construído estruturas sociais tão desequilibradas e tão pouca atenção tem sido dada a esse aspecto que os administradores políticos e as análises acadêmicas não percebem que as políticas públicas começam a ter pouca relevância para a existência da maior parte da sociedade, pois a escola pública deixa de ser espaço de formação, as cidades se transformaram em espaços públicos hostis àqueles que trabalham ou buscam o lazer; a segurança pública foi abandonada pelos mais ricos e ficou imprestável para os pobres – por isso os presídios foram transformados em galpões onde as pessoas são amontoadas, padecendo de todos os horrores já experimentados pela humanidade, principalmente no seu estágio mais primitivo em que o instinto e não a razão é o guia sobrevivência; nos dias de hoje, matar parece ter significado de diversão – basta caminhar de mãos e mentes vazias. Enfim, somos uma sociedade segregada e em estágio final da degeneração

Por fim, na *sétima tese* defendemos que o processo social brasileiro só será retomado em bases morais adequadas construindo um Projeto Nacional contemplando as nossas necessidades presentes e futuras, tendo como critério universal e único que os interesses de cada um seja respeitado e contemplado sempre que convirja para o bem estar de todos. Para tanto, amplos setores das elites brasileiras (principalmente a política) devem estar fora da administração



política do projeto, nas suas etapas relevantes, como da concepção, da elaboração e da execução do projeto. Sendo assim, a universidade tem uma oportunidade histórica de legitimar-se socialmente assumindo a responsabilidade pela administração de todo o processo – e o passo inicial é mobilizar a força de 11 milhões de trabalhadores que estão sob os serviços do Estado brasileiro, nas suas três dimensões: federal, estadual e municipal.

Com relação ao futuro, dois trabalhos destacamos como fundamentais: *o primeiro* é obrigatoriamente fazer o aprofundamento teórico e empírico dos pontos relevantes que foram desenvolvidos até aqui, principalmente em suas bases conceituais – entender melhor o que é Administração Política, suas raízes etimológicas – metodológicas (desenvolver mais e melhor a noção de gestão como objeto caracterizador da Administração como um relevante campo de conhecimento humano – e analíticas – aprofundar estudos mostrando a relevância singular da Administração na concepção, organização e resultados expressados pelos movimentos das relações sociais; *o segundo* é urgente pôr de pé a teoria da Administração Política, tendo como pontos de partidas: o seu conceito e, sobretudo, a sua ontologia – que tem como as referências principais o tempo, espaço, a intencionalidade dos movimentos– e a sua consequente oposição ao naturalismo ou à endogenia dos ciclos na evolução das relações sociais, particularmente as econômicas. A tarefa não é pequena, mas temos de continuar



a realizá-la, principalmente quando este trabalho está comprometido moralmente em recolar na discussão da ação humana o bem estar de todos, finalidade que dá sentido à nossa existência!

## REFERÊNCIAS

Comte, A. (1993). *Reorganizar a sociedade*. Lisboa: Guimarães Editores.

Keynes, J. M. (1983). *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: Abril Cultural

Santos, R. S. (2011). *Keynes e a proposta da administração política para o capitalismo – uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal*. São Paulo: Hucitec.

Santos, R. S. (2009). (Org.). *A administração política como campo do conhecimento* (2a ed.). São Paulo: Mandacaru/Hucitec.

Santos, R. S. (2004). (Org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru/Hucitec.



Santos, R. S. & Ribeiro, E. M. (1993). A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, 27(4), 102-135.

Santos, R. S., Ribeiro, E. M., & Chagas, T. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*, 2(1), 19-43.

Santos, R. S., Gomes, F. G., Santos, T. C. S., Ribeiro, E. M., & Andrade Filho, L. M. (2016). A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(4), 1011-1034.

Smith, A. (1985). *Uma investigação sobre a causa e a natureza da riqueza das nações* (v. I). São Paulo: Nova Cultural.

Walras, L. (1988). *Compêndio dos elementos de economia política pura*. São Paulo: Nova Cultural.

## A integração do plano analítico: os estudos no campo da administração política

### Resumo

Este artigo procura resgatar um pouco da breve trajetória epistemológica dos estudos em Administração Política, que estão sendo desenvolvidos por um grupo de professores e alunos da Escola de Administração da UFBA e também de outras universidades brasileiras, cuja coordenação está a cargo do autor. Por essa razão, podemos ir um mais adiante e dizer que, em verdade, os propósitos do referido texto vão além do que está expresso nele, pois o seu conteúdo constitui apenas o primeiro passo de um esforço intelectual está sendo desenvolvido visando construir uma teoria da Administração Política mais completa. Sendo assim, pode-se dizer que neste artigo, além de fazer o resgate dos trabalhos que já foram desenvolvidos até aqui, revela o “plano de trabalho” que será executado no sentido de estruturar melhor as ideias que levarão à edificação de uma teoria da Administração Política.

### Palavras-chave

Epistemologia. Administração Política. Plano de Trabalho.

## The integration of the analytical plan: studies in the field of Political Administration

### Abstract

This article seeks to redeem some of the brief epistemological trajectory of studies in Political Administration, that are being developed by a group of professors and students of the School of Administration of UFBA and also of other Brazilian universities, whose coordination is the responsibility of the author. For this reason, we can go one further and say that, in true, the purposes of that text go beyond what is expressed in it, because its content is only the first step of an intellectual effort is being developed in order to build one theory more complete of Political Administration. Therefore, it can be said that in this article, besides making the rescue of the works that have been developed so far, reveals the "work plan" that will be executed in order to better structure the ideas that will lead to the construction of a theory of Political Administration.

### Keywords

Epistemology. Political Administration. Work plan.

# La integración del plan analítico: los estudios en el campo de la Administración Política

## Resumen

Este artículo busca rescatar un poco de la breve trayectoria epistemológica de los estudios en Administración Política, que están siendo desarrollados por un grupo de profesores y alumnos de la Escuela de Administración de la UFBA y también de otras universidades brasileñas, cuya coordinación está a cargo del autor. Por esa razón, podemos ir más adelante y decir que, de verdad, los propósitos de dicho texto van más allá de lo que se expresa en él, porque su contenido constituye sólo el primer paso de un esfuerzo intelectual está siendo desarrollado para construir una teoría de la Administración Política más completa. Siendo así, se puede decir que en este artículo, además de hacer el rescate de los trabajos que ya se han desarrollado hasta aquí, revela el "plan de trabajo" que se ejecutará para estructurar mejor las ideas que llevar a la edificación de una teoría de la Administración Política.

## Palabras clave

Epistemología; Administración Política; Plan de trabajo.



## Autoria

### Reginaldo Souza Santos

Doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas. Professor Titular da Universidade Federal da Bahia. <http://lattes.cnpq.br/9310336811931927>. <https://orcid.org/0000-0001-6046-0103>. E-mail: [rsouza@ufba.br](mailto:rsouza@ufba.br).

### Endereço para correspondência

Reginaldo Souza Santos. Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração. Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, Vale do Canela, Salvador, BA, Brasil. CEP: 40110-903. Telefone: (+55 71) 32837309.

### Como citar esta contribuição

Santos, R. S. A integração do plano analítico: os estudos no campo da administração política. *Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, 4(10), 956-986.

*Contribuição Submetida em 2 abr. 2017. Aprovada em 3 abr. 2017. Publicada online em 20 out. 2017. Sistema de avaliação: Double Blind Review. Avaliação sob responsabilidade do Núcleo de Estudos Organizacionais e Sociedade da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Editor: Luiz Alex Silva Saraiva.*

