

**AP**

**Revista  
Brasileira de  
Administração  
Política**

ISSN 2525-5495

volume 3 número 2 outubro de 2010

**REB**

**5**

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFB

EDITORA HUCITEC

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 3, 2 OUTUBRO DE 2010

ISSN 1983-8166

## SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**  
**5 Apresentação**  
*Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes*
- 11 Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil**  
*Reginaldo Souza Santos*
- 39 Carta de Garanhuns: uma Administração Política para o desenvolvimento do Brasil**
- 41 A administração da reprodução do capital vista pelas relações entre Estado e mercado**  
*Thiago Chagas*
- 51 O estatuto histórico da ciência social na Administração Política**  
*Fernando Pedrão*
- 63 Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil: as lições que devem ser aprendidas**  
*Priscilla Barbosa Marques da Silva & Sarah Filgueiras Lacerda*
- 75 Administração do desenvolvimento: contexto, desafios e perspectivas**  
*Elinaldo Leal Santos & Weslei Gusmão Piau Santana*
- 93 Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta**  
*Renato Dagnino*

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 3, 2 OUTUBRO DE 2010

PUBLICAÇÃO DA  
**FUNDAÇÃO ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

EM PARCERIA COM A EDITORA HUCITEC

Rua Gulnar, 23, 05796-050 São Paulo, Brasil

<lerereler@huciteceditora.com.br>

## Diretores

Reginaldo Souza Santos

Fábio Guedes Gomes

## Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, EAUFBFA

Amílcar Baiardi, UFRB

Daniel Andrade Caribé, EAUFBFA

Eduardo Fausto Barreto, EAUFBFA

Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFBFA

Fábio Guedes Gomes, EAUFBFA

Fernando Cardoso Pedrão, Unifacs

Fernando Guilherme Tenório, Ebape/FGV

Fernando Ribeiro Mendes, Iseg/UTL/PT

Flávio George Aderaldo, Hucitec

Francisco Correia de Oliveira, Unifor/CE

Francisco César Pinto da Fonseca, FGV/SP

Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFBFA

Francisco Vidal, EAUFBFA

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFBFA

José Bezerra de Araújo, UFCG

José Carlos de Souza Braga, Unicamp

José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL

Maria da Graça Pitiá Barreto, EAUFBFA

Maurício Roque Serva de Oliveira, UFSC

Paulo Balanco, Economia/UFBA

Paulo Emílio Matos Martins, Ebape/FGV

Paulo Guedes, UFBA

Pedro Lincoln, UFPE

Reginaldo Souza Santos, EAUFBFA

Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFBFA

Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA

Wilson Cano, Unicamp

## Edição

Editoração: Editora Hucitec

Coordenação editorial: Mariana Nada

Assessoria editorial: Mariangela Giannella

Assessoria técnica: Débora Faustina

Circulação: Solange Elster

Produção gráfica: Hucitec Editora

Impressão e Acabamento: Fast Design

## Realização

Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia

Av. Reitor Miguel Calmon, s.n. – Vale do Canela

40.110-903 Salvador, Bahia, Brasil

www.adm.ufba.br

## Apoio

FEA (Fundação Escola de Administração)

Revista Brasileira de Administração Política / Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.  
Vol.1, n.1 (out. 2008)- . - \_Salvador : EAUFBFA, 2008 - .  
v.

Semestral  
ISSN 1983-8166

1. Administração pública - Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

CDD 350

## A QUE SE PROPÕEA REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

**A** IDEIA DE ESTUDAR a gestão da sociedade surge da iniciativa de alunos do curso de Administração da UFBA, que, inquietos com a grade curricular oferecida (restrita a estudos no âmbito da organização empresarial, pública ou privada), buscaram, em conjunto com o professor da disciplina Seminários em Administração, aprofundar os estudos a partir de uma visão da Administração não apenas como uma ferramenta para gerir as organizações, mas enquanto um modo de gestão das relações sociais.

Com a complexificação da vida, a gestão das relações sociais e o mundo das organizações derivado destas relações ganharam maior relevância na história da humanidade. Inúmeras instituições e organizações surgiram com os mais diferentes propósitos. Parece não haver mais espaço para se viver fora delas.

Entretanto, a Administração enquanto ciência direcionou suas atenções a um restrito campo — se analisamos toda a história da humanidade e suas múltiplas formas de gerir suas organizações — que hoje chamamos de empresas. Se, por um lado, a própria Administração não pretendia compreender nada além da gestão das empresas, por outro, não surgiu também nenhum outro campo que reclamasse para si as práticas de gestão que a Administração não assumiu.

Sendo assim, a partir de uma concepção que busca compreender a totalidade, englobando os aspectos culturais, simbólicos e ideológicos de uma determinada prática, a Administração Política se coloca como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais, para além do âmbito empresarial.

A relevância do aspecto político deve-se justamente à busca por um entendimento mais amplo sobre essa gestão e à pretensão de incluir todas



as outras instituições no universo de objetos sobre os quais deve debruçar-se, tomando as relações/luta de classes, de dominação e de poder como meio de viabilizar a análise das contradições que fundamentam a prática da gestão, entendida como força produtiva, determinada pelas relações de produção e determinante delas. Entender o processo de reprodução social a partir do seu modo de gestão faz parte da crítica à Administração Política, observando a influência que capital e trabalho exercem sobre o seu desenvolvimento.

Faz-se necessário compreender qual a natureza do papel que têm tido as classes na condução desse processo, abrindo-se a possibilidade de entender o desenvolvimento histórico das instituições e organizações a partir de suas contradições.

A tarefa desta revista não poderia ser outra senão a de sistematizar toda a Administração Política dispersa nos outros campos do conhecimento, cabendo-lhe lançar um olhar crítico sobre este campo, consolidando-se, assim, como uma ferramenta de discussão e formação teórico-política daqueles sujeitos sociais comprometidos com a atualização do saber.

Esta deve ser, então, uma revista que abra espaço para análise e debate dos fenômenos sociais e políticos da sociedade contemporânea com foco na gestão.

*Os Editores*

# APRESENTAÇÃO

REGINALDO SOUZA SANTOS  
FÁBIO GUEDES GOMES

**P**REZADO LEITO R,  
A edição de número 5 da Revista Brasileira de Administração Política — **Rebap** — dá um passo importante na consolidação dos estudos e reflexões acerca da *administração política* como campo do conhecimento. Isso já tinha sido evidenciado pela qualidade dos textos que compuseram as edições anteriores. Neste número, a perspectiva da *administração política* ultrapassa, também, os limites científicos e alcança uma preocupação, extremamente pertinente para os destinos da nossa sociedade, qual seja: o desenvolvimento do Brasil.

Foi com o objetivo de discutir essa problemática que, neste ano, realizou-se, na cidade de Garanhuns, nos dias 7, 8 e 9 de janeiro, um encontro com diversos pesquisadores e alunos de instituições de educação superior do país, na perspectiva de refletir qual o papel da *administração política* e sua crítica ao modelo de desenvolvimento econômico, social e ambiental vigente no Brasil. Dois dos principais documentos apresentados e elaborados na ocasião estão publicados na edição que apresentamos. O primeiro deles trata-se do texto que serviu de balizamento para as discussões, o *Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil*, originalmente escrito pelo professor Reginaldo Souza Santos (EAUFBA). Este texto tem uma importância seminal, porque é a síntese do pensamento mais elaborado do que propõe a *administração política* como campo do conhecimento e sua *práxis*. Existe uma preocupação fundamental em apontar as deficiências de interpretação e crítica da ciência econômica e as fragilidades da administração, como áreas do conhecimento, em suas ações e propostas na gestão dos macroprocessos sociais e econômicos.

A intencionalidade do texto *Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil* pode ser interpretada como um prolongamento de um problema que há muito já fazia parte das preocupações de um dos maiores cientistas sociais do século XX no Brasil, Celso Furtado. Recentemente, foram publicadas algumas notas de aula que Furtado tinha preparado para um curso que foi convidado a ministrar, em 1975, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, um ano depois de ter recuperado seus direitos políticos cassados pelo golpe militar de 1964. Foi a primeira e única vez que ele daria aulas no Brasil. Dissertando sobre os conceitos fundamentais e elementos de uma teoria do desenvolvimento econômico, o demiurgo do Brasil, como assim o denominava o sociólogo e economista Francisco de Oliveira, comentou sobre a economia nacional:

O conceito de economia nacional, que implica a existência de *centros de coordenação política das atividades econômicas*, permite de alguma forma integrar duas esferas de decisão que o economista correntemente isola. Não se pode compreender a estrutura e o funcionamento de uma economia nacional sem considerar simultaneamente as decisões econômicas e as políticas. Ora, os economistas lidam com problemas que eles imaginam ter soluções ótimas ou subótimas, enquanto os políticos lidam com conflitos, que são arbitrados em função das relações de forças subjacentes ao sistema de poder. *Seria ingênuo pretender entender as decisões políticas sem pretender entender o funcionamento do sistema econômico sem um adequado conhecimento do sistema político e das estruturas a ele ligadas*. Portanto, *o estudo da economia tem suas raízes no conhecimento das estruturas sociais e na forma como nessas estruturas se geram as relações de poder*<sup>1</sup> (itálico nosso).

Ora, a preocupação e crítica de Celso Furtado feita, há quase quarenta anos, à ciência econômica dominante é um reconhecimento de sua incapacidade de reconhecer que as decisões e a coordenação dos processos num sistema econômico nacional são elementos muito mais complexos que os esquemas de interpretação meramente instrumentais, racionalistas e extre-

---

<sup>1</sup> Celso Furtado. *Economia do Desenvolvimento*. Curso ministrado na PUC-SP em 1975. Rio de Janeiro: Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2008, p. 33 (Arquivos Celso Furtado, vol. 2).



mamente modelados. Também, que a compreensão da gestão das relações sociais e a coordenação dos macroprocessos não são tarefas simples que podem ser interpretadas e conduzidas por sujeitos formados no *establishment* da administração, quase sempre “treinados” em textos-manuais acríticos e não históricos que receitam operações e racionalizam instrumentos de intervenção. Por fim, se o estudo da economia deita suas raízes no conhecimento das estruturas, podemos afirmar, sem sombra de dúvidas, que é nesse campo que a *Administração Política* assume sua competência. Pois, os processos econômicos são cadeias de decisões e não existe organização sem coordenação e controle, e para que esses elementos se constituam são necessários centros de decisão capazes de elaborar e executar os grandes objetivos. A *Administração Política* como campo de conhecimento busca, justamente, compreender essas estruturas e seus centros de decisão, e, se possível, também, ser propositiva na gestão nesses *loci* de poder. O próprio *Manifesto*. . . deixa isso muito claro em seu início que sua intenção

é revelar os equívocos que vêm sendo cometidos na direção dos nossos destinos e nos posicionar a respeito dessa questão, fazendo a Administração assumir a responsabilidade na construção de uma proposta alternativa aos decepcionantes resultados, até aqui alcançados, dados pela orientação feita pela Economia — certamente que a Administração tem muito que exercitar aprendizagem nesse campo da gestão (concepção) dos macroprocessos.

Na importante reunião de Garanhuns, o sentimento que ficou impregnado em todos os presentes foi que o campo da *administração política* tinha realmente muito que dialogar e refletir sobre o desenvolvimento econômico, social e ambiental brasileiro. Ficou mais que evidente que a gestão e coordenação dos centros de decisão que influenciam a organização social, em sistemas complexos, devem ser exploradas cientificamente pela crítica da *administração política* e com a responsabilidade de retomar os aportes epistemológicos e metodológicos das ciências sociais não positivistas e reducionistas.

Ao final do Encontro, os participantes acordaram em produzir um documento, que está publicado nesta edição da **Rebap**, com o título de *Carta de Garanhuns: uma administração política para o desenvolvimento do Brasil*. Como os leitores perceberão, a *Carta*. . . é uma exposição de

interesses e agenda de trabalho que pretende difundir, em âmbito nacional, as linhas mestras da *administração política* e sua preocupação com o futuro da sociedade brasileira.

Na sequência, a **Rebap** traz cinco textos que têm preocupações distintas, mas unidos pela argamassa da discussão crítica no campo da *administração política*. O primeiro deles, de autoria das jovens estudantes Priscilla Barbosa & Sarah Filgeiras Lacerda, intitulado Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil: as lições que devem ser aprendidas. Objetiva fazer uma discussão do documento que balizou o Encontro de Garanhuns, pontuando as principais contribuições da reflexão e acentuando o caráter positivo e normativo do texto. O segundo trabalho, de autoria de Elinaldo Leal Santos & Weslei Gusmão Piau Santana, intitulado *Administração do desenvolvimento: contexto, desafios e perspectivas*, enfatiza a importância de se discutir justamente o desenvolvimento numa perspectiva mais ampla dentro do campo da administração, algo sem muito sentido para as principais linhas do *mainstream* acadêmico e científico da área. A pobreza epistemológica e metodológica dessa disciplina e sua incapacidade de discutir grandes temas de interesse para a sociedade e seu futuro são características mais fortes discutidas pelos dois autores. Em seguida, o texto *A administração da reprodução do capital vista pelas relações entre Estado e mercado*, de autoria de Thiago Chagas, faz uma longa digressão histórica e analítica sobre o desenvolvimento econômico capitalista, enfatizando a construção das ideias interpretativas e críticas subjacentes a esse processo. O objetivo geral do texto é refletir sobre o processo de acumulação capitalista como padrão de desenvolvimento econômico na modernidade, o papel das Instituições nesse processo (Estado e Mercado) e de que maneira a *administração política* pode assumir uma postura crítica e, ao mesmo tempo, ser propositiva nos limites do processo de reprodução capitalista. O texto de Fernando Cardoso Pedrão, intitulado *O estatuto histórico da ciência social na administração política*, retoma um debate extremamente complexo sobre o papel das ciências sociais na contemporaneidade na interpretação dos fenômenos que norteiam o desenvolvimento da sociedade capitalista. Com base em textos clássicos da filosofia e das ciências sociais, o trabalho elabora uma crítica sagaz à "cegueira" que contamina a teoria social, atualmente; e lança mão do estudo da história e da epistemologia das grandes narrativas e se preocupa com a práxis do indivíduo, com o culto ao grande capital e o prag-

matismo das ações políticas em detrimento da ação coletiva transformadora. O texto que fecha a edição 5 da **Rebap**, intitulado *Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta*, de Renato Dagnino, busca fazer uma crítica sobre a formação dos gestores públicos e propõe uma metodologia de prática pedagógica nesse sentido.

Enfim, como dito no início, com essa nova natureza de trabalhos, a **Rebap** vem se aproximando continuamente e elevadamente da sua filosofia e da sua proposta epistemológica: por um lado, responsabilizar-se pela sistematização de toda a Administração Política dispersa nos outros campos do conhecimento e, por outro lado, a partir dessa tarefa integradora, construir um pensamento nesse campo que tenha uma concepção que possa compreender a totalidade — englobando aspectos históricos, transdisciplinares, culturais, simbólicos e ideológicos; e, assim, fazendo com que a Administração Política se coloque, verdadeiramente, como uma possibilidade crítica à gestão das relações sociais de produção e distribuição para além do âmbito empresarial e corporativo.

Boa leitura aos navegantes!!

*Reginaldo Souza Santos*

*Fábio Guedes Gomes*



# MANIFESTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

REGINALDO SOUZA SANTOS

I

Os filósofos têm apenas interpretado o mundo de maneiras diferentes; a questão, porém, é transformá-lo.

— KARL MARX

O processo de transformação permite duas possibilidades. Uma tem sido por meio de movimentos revolucionários — que, embora ensejem procedimentos rápidos no alcance dos propósitos, o saldo histórico termina senão desaconselhando de todo essa via pelo menos recomenda cautela em sua adoção. Outra, mais de acordo com a ordem historicamente estabelecida, tem sido através de mudanças “consensuadas” — porém, a lentidão na produção dos resultados é tão irritante que parece sugerir a ruptura como a única alternativa possível.

Pensamos que, em grande medida, os insucessos das possibilidades transformadoras têm uma relação direta com equívocos que decorrem na administração dos processos, justamente por não ser a Administração responsável pela condução dos macroprocessos originários desses movimentos. Sendo assim, o que pretendemos com esta Carta-Documento é revelar os equívocos que vêm sendo cometidos na direção dos nossos destinos e nos posicionar a respeito dessa questão, fazendo a Administração assumir a responsabilidade na construção de uma proposta alternativa aos decepcionantes resultados, até aqui alcançados, dados pela orientação feita pela

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia (IE-Unicamp), professor titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas e diretor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com mandato até janeiro de 2013. As ideias centrais contidas neste documento refletem uma trajetória de reflexão que está difundida nas discussões em sala de aula, com alunos da graduação e da pós-graduação, nas conversas com os meus colegas e nas diferentes publicações.

Economia — certamente que a Administração tem muito que exercitar aprendizagem nesse campo da gestão (concepção) dos macroprocessos.

Para tanto, antes de tudo, ao se propor mudanças tão expressivas neste país — mesmo que, sabidamente, de resultados positivos —, em condições ideológicas tão definidas, é preciso estar despojados de preconceitos e escutar o que outros estão dizendo — falando ou escrevendo. Livrarmos de três deles é um bom caminho andado — a exemplo de:

- ◆ primeiro, termos a convicção intelectual de que podemos compreender bem melhor a nossa realidade se pudermos nos libertar, ao menos parcialmente, dos esqueletos teórico-metodológicos produzidos externamente — que, normalmente, retrata uma realidade bem distinta da nossa;

- ◆ segundo, por não sabermos, apropriadamente, as soluções para a crise, preservando mais legitimadamente o capitalismo, falamos em crise dos paradigmas. Mas, o que vem a ser crise dos paradigmas? Quem constrói os paradigmas, senão as ideias que produzem as próprias crises?

- ◆ terceiro, achar ridículo e fora de propósito — e muito pouco científica — a postura bacharelesca, enciclopedista que o trabalho do acadêmico/pesquisador deve limitar-se às atividades de observar, expor e explicar as mazelas da sociedade; assim, as tarefas de encaminhar, aconselhar e dirigir são atos inferiores e que devem ficar sob a responsabilidade da esfera política. Neste trabalho, que ora se inicia, o propósito é que devemos *Pensar e Agir*, a um só tempo — o que se contrapõe a tudo que vem sendo ensinado.

## II

Em o *Manifesto antropofágico*, Mário de Andrade tem como parágrafo inicial a contundente expressão: *Só a Antropofagia nos une. Socialmente. Economicamente. Filosoficamente.* O que pode parecer um horror para a época, o lamentável é que, se vivo fosse, ao contrário de arrependerse, talvez tivesse a necessidade de aperfeiçoá-la para: *A Antropofagia é a única forma de vida socialmente possível.*

Considerando que a frase e sua atualização podem não estar significando arrufos da excentricidade intelectual — que sente a necessidade de se afirmar — nem, muito menos, a aparência da realidade e, sim, a essência dela, então, preocupante, muito preocupante mesmo, está sendo o nosso presente porque o futuro vai ficando, com o passar do tempo, cada vez mais desconsiderado e, portanto, desconhecido.

Decerto que a culpa por esse horror pode muito bem ser generalizada; porém, dois setores têm responsabilidade direta e maior pelo que está acontecendo. Um é o setor intelectual que constrói uma interpretação da realidade cada vez mais ideologizada, distorcendo-a — quando não se divertem mais falando de coisas muito distantes de nós, a exemplo da razão pura, em Kant, da eficiência marginal do capital, em Keynes, ou da soberania dos mercados, em Hayek e Milton Friedman. Com isso, podemos concluir que os nossos intelectuais, embora se considerem profissionais extraordinários em produzir e transmitir conhecimentos, são, extremamente, medíocres em saber a tarefa que está reservada para o atendimento do interesse da sociedade. O outro é o setor político que, respaldado pelas *verdades* acadêmicas, moldura e institucionaliza relações sociais favorecedoras da expansão dos negócios comuns aos interesses de todos os estratos controladores e gestores das atividades mercantis.

No setor intelectual, o campo das ciências sociais, por exemplo, é pródigo em ideologizar o processo investigativo e, assim, falsear a realidade, particularmente quando se trata da abordagem empírica: é comum depararmos com afirmações livres do tipo: *dada a crise da economia keynesiana* ou, quando não, *dada a crise do Estado de Bem-Estar keynesiano* ou *a crise fiscal do Estado* ou, ainda, *dada a globalização*, e assim por diante.

Porém, muito pouco ou nada se encontra nos textos dos analistas referidos, que quase sempre iniciam as suas reflexões com as frases em epígrafe, alguma preocupação em explicar o que se compreende por “crise da economia keynesiana”, “crise fiscal do Estado” ou “mundo globalizado”. Somos todos induzidos a acreditar que essas sentenças são dadas e devemos aceitá-las como fatos consumados. Em verdade, trata-se de uma ideologia que passa a ser venerada como os dogmas religiosos, que não podem receber nenhuma contestação. Como produtores e transmissores de conhecimentos, temos o dever profissional de indagar: a forma como o capitalismo se estruturou e foi comandado, pós-crise de 1929/1933, até por volta do início da década de 1970, expressou, exatamente, as proposições de Keynes?<sup>2</sup> Se a resposta for positiva — como não parece ser a mais

---

<sup>2</sup> Não é uma tarefa intelectual difícil demonstrar que os conteúdos das políticas administrativas e econômicas, construídas no período 1929/33, estavam para além daquilo que verdadeiramente constituiu a proposta de Keynes; no longo prazo, talvez fosse mais correto dizer que as proposições contidas em a *Teoria Geral* constituíram mais um contraponto ao que

correta —, então, de qual crise econômica keynesiana está-se falando? Há, verdadeiramente, uma crise fiscal do Estado capitalista, particularmente, do Estado brasileiro, como foi tão difundida nas décadas de 1980 e 1990?

De um modo geral, uma boa parte da literatura em economia e administração pública toma a crise fiscal como derivada da categoria crise financeira do sistema capitalista, compreendida pelas dificuldades dos agentes financeiros em suas posições devedoras. Entretanto, antes de chegar a esse ponto há uma questão psicológica de importância fundamental: o pessimismo decorrente de razões diversas, que toma conta da maioria dos agentes, notadamente daqueles que estão em posições superavitárias líquidas. Portanto, derivam disso a desvalorização de ativos financeiros e a liquidez de diversas instituições, confirmando e agravando os motivos que geraram o pessimismo inicial.

Ainda que esse conceito possa servir de referência inicial para se compreender uma situação de não liquidez do setor público, é preciso dizer que o Estado possui algumas particularidades que impedem a utilização plena daquele conceito para compreensão da chamada crise fiscal. O fato é que o Estado possui algumas prerrogativas não encontradas nos demais agentes econômicos, a exemplo de poder decidir, unilateralmente, as políticas fiscal (níveis de arrecadação e a distribuição do esforço de pagar imposto) e monetária (emissão de poder de compra com as vantagens da *seignorage*), além de poder vender títulos da dívida pública, tendo a prerrogativa de definir com maior grau de liberdade o preço que deseja receber. Sendo assim, só se poderá falar de crise fiscal do Estado em condições muito especiais, dificilmente encontradas nas economias que estejam em estágios médios para cima de desenvolvimento das suas estruturas produtivas, particularmente naquelas em que o Estado se encontra na posição de principal capitalista a comandar os diferentes tipos de atividades capitalistas.

Desse modo, por mais que a ortodoxia fale em crise fiscal e por mais que isso justifique uma política macroeconômica de ajuste (equilíbrio dos orçamentos de receita e despesa do setor público), esse não tem sido, até aqui, o motivo irradiador de pessimismo entre os agentes econômicos; antes, ao contrário, os títulos da dívida pública têm funcionado como insti-

---

estava se conformando como a essência da política anticíclica daquele período de crise do que uma apologia em defesa da intervenção estatal como solução para os males econômicos. Especialmente, o capítulo 24 parece ser uma mea-culpa de Keynes, talvez não ao que ele diz na *Teoria geral*, mas ao que é proposto n' *O fim do laissez-faire*, de 1926.



tuição seguradora das posições ativas dos agentes, ao passo que o Banco Central, de igual modo, como instituição prestamista de última instância das relações de débito e crédito, entre os agentes.

Assim sendo, se existe um déficit no orçamento do Estado, ele não produz, ou, pelo menos, ainda não tem produzido efeitos devastadores, a exemplo do que deveria ocorrer com a concepção clássica de crise financeira. O passivo não está deteriorado a ponto de se configurar numa crise sistêmica. Se esta posição que levantamos é uma hipótese de trabalho relevante para revelar o mistério que cerca o debate a respeito da emblemática e controvertida “crise fiscal”, então, o que devemos saber é o porquê de tanta insistência em falar da sua existência.<sup>3</sup>

O mesmo parece suceder com o que se convencionou denominar de *políticas públicas*. Quase sempre se tenta compreender por políticas públicas tudo aquilo que for produzido pelo Estado. Em verdade, esse não deve ser o procedimento, metodologicamente, mais adequado. Se se quer compreender a essência da ação do Estado dentro do contexto das relações sociais capitalistas de produção e distribuição — que são essencialmente descentralizadas e privadas —, então, tem-se que compreender melhor a seguinte questão: por que o Estado capitalista é obrigado a participar da produção social na extensão que ocorre?

Parece-nos óbvio que responder corretamente a essa indagação põe-nos diante de um paradoxo: à medida que invocamos políticas públicas e avocamos para o Estado capitalista a capacidade política e administrativa para realizá-las, mais distantes elas vão ficando dos seus objetivos, ou seja, mais elas vão perdendo abrangência. Vão se tornando menos universais na sua eficácia e mais particulares na distribuição de seus resultados. Qualquer dúvida a respeito basta ver o resultado das políticas públicas no contexto das sociedades que, desde sempre, são consideradas não desenvolvidas ou em desenvolvimento.

### III

Para o entendimento desse paradoxo, indagamos: *por que se fazem políticas públicas e qual a sua finalidade?* Não é difícil entender que, na sociedade capitalista, as responsabilidades de produzir e distribuir são do

---

<sup>3</sup> Sobre este ponto, ver de Reginaldo Souza Santos (coord.), *A controvertida crise fiscal brasileira*. Relatório de pesquisa, CNPq, Brasília, 2001.

mercado, por meio de atos individualizados e egoísticos; mas, ainda assim, uma parcela ponderável da produção social fica sob a égide do Estado.

Isso ocorre porque a sociedade, de alguma maneira, manifesta algum grau de insatisfação com os atos de produzir e distribuir, quando realizados pelo mercado, em particular o ato de distribuir. Ou porque os capitais privados ainda não estão aptos o necessário para desenvolver certas atividades econômicas ou, ainda, simplesmente, porque não os interessa fazê-lo em determinado contexto histórico. Sendo a ação do Estado voltada para atender a uma insatisfação manifestada pela sociedade, então, ela [a ação do Estado] só tem qualquer sentido se a finalidade última for eliminar a insatisfação manifestada — portanto, a angústia e o sofrimento dos mais necessitados.

Com isso, é de se esperar que, com essa ação complementar, o Estado no contexto das relações sociais capitalistas de produção e de distribuição, possa, ao menos, levar a humanidade à superação do seu esforço cotidiano de produzir a materialidade de que tem necessidade para sobreviver como espécime da natureza. A expectativa em relação a essa superação é reafirmada pelo estágio *civilizado* alcançado e o alto grau de desenvolvimento da ciência e das técnicas.

Entretanto, nada nos faz pensar numa trajetória diferente da que nos tem caracterizado na etapa capitalista atual: uma capacidade extraordinária de produzir riqueza material associada à outra etapa não menos extraordinária de transformar parte da humanidade em algo abjeto, desprezível e sem possibilidades de acesso a qualquer porção da riqueza produzida. Esse procedimento tem sido tão covardemente aceito como normal que o nosso olhar já parece transformar essa parcela excluída em seres da natureza não mais pertencente à raça humana!

Desse modo, o projeto para a construção de melhores condições de distribuição da renda e da riqueza deve ser, urgentemente, iniciado. A sociedade, de modo geral, deve ser advertida de que o problema não é o emprego que deixa de ser criado pelo mercado capitalista e sim o problema é o da distribuição da riqueza produzida socialmente.<sup>4</sup> Quando se fala em

---

<sup>4</sup> Keynes ajuda-nos a compreender melhor esta questão ao dizer: “Estamos sendo atingidos por uma nova doença, a respeito da qual alguns leitores ainda podem não ter ouvido, mas sobre a qual ouvirão muito nos próximos anos — ou seja, o *desemprego tecnológico*. Isto significa um desemprego causado pela descoberta de meios para economizar o emprego do trabalho, a um ritmo maior do que aquele pelo qual conseguimos encontrar novas utilizações para a força de trabalho [...] Trata-se, porém, apenas de uma fase transitória de desajustamento.

formular e implantar uma política social, a sociedade o faz por conta de alguma insatisfação em relação ao mercado que não consegue distribuir, adequadamente, a riqueza produzida pelo esforço social. E essa distribuição — que deve ser feita, sobretudo, pelas políticas sociais por meio do Estado — é uma forma de se iniciar um processo para antecipar a libertação do ser humano da sua obrigatoriedade de lutar, durante toda a sua existência, por uma materialidade que garanta a sobrevivência da espécie.

Sinceramente, já evoluímos o suficiente para não acreditar que essa necessidade seja algo imposto pela natureza e da qual não podemos nos livrar. Nada nos indica, portanto, que uns (a grande maioria) nasceram para lutar desesperadamente pela sobrevivência da espécie, enquanto outros (a minoria) já têm essa garantia antecipada pelo direito à propriedade privada e, sobretudo, pelo direito à herança. A instabilidade, a incerteza, o egoísmo e a crueldade são tão determinantes nas relações sociais que, mesmo aqueles que conseguem alcançar essa materialidade, não estão dispensados de continuar lutando por ela, parecendo ter a convicção de que a existência faz sentido da forma que se apresenta, seja porque não conseguem enxergar alternativa para o seu modo de viver, seja porque a instabilidade

---

Afinal, tudo isso *significa que a humanidade está resolvendo seu problema econômico*. Eu prediria que o padrão de vida nos países em progresso será *daqui* a cem anos, entre quatro e oito vezes maior do que o atual. E não seria absurdo considerar a possibilidade de um progresso ainda maior [...]. Todavia, acho que não existe país e povo capazes de encarar, sem temor, uma era de lazer e de abundância. Isto porque, durante um período demasiado longo, fomos treinados a lutar e não gozar. Trata-se de um problema temível para a pessoa comum, sem talentos especiais para se ocupar, principalmente se não estiver mais enraizada na terra, nos hábitos ou nas queridas convenções de uma sociedade tradicional. A julgar pelo comportamento e pelas realizações das classes ricas da atualidade, em qualquer parte do mundo, a perspectiva é muito deprimente! Isto porque tais classes constituem, por assim dizer, nossa vanguarda — que está espionando a terra prometida para o restante de nós, e lá instalando o seu domínio. E porque, segundo me parece, a maioria fracassou desastrosamente — os que têm uma renda independente, mas nenhuma associação, dever ou vínculo — em resolver o problema que lhes é proposto [...]. Tenho certeza de que, com um pouco mais de experiência, empregaremos a generosidade recém-descoberta da natureza de maneira bem diferente daquela com que os ricos a usam hoje, e delinearemos para nós um plano de vida bem diferente do deles [...]. Ainda, por muito tempo, o velho Adão estará tão forte em nós que todos precisarão fazer *algum* trabalho para ter satisfação. Faremos mais coisas por nós do que o habitual no caso dos ricos atuais, apenas muito satisfeitos por contar com pequenos deveres, tarefas e rotinas. Mas, além desse ponto, esforçaremos-nos em espalhar pouca manteiga no pão a fim de tornar o trabalho que ainda restar tão partilhado quanto for possível. Turnos de três horas ou semanas de quinze horas poderão adiar o problema por algum tempo. Isto porque, três horas por dia é o suficiente para satisfazer o velho Adão na maioria de nós!" (Keynes, 1984, pp. 154-6). Os pontos a serem destacados nas argumentações de Keynes são: 1) que, para a fatalidade do desemprego tecnológico, a saída será uma política de distribuição de renda, por meio dos gastos sociais e da redução da jornada de trabalho; 2) que toda ação para melhorar o desempenho da atividade econômica tem que ter uma finalidade que é a de libertar a humanidade de buscar desesperadamente a materialidade.

das estruturas de proteção social torna incerto o futuro material dos descendentes. Ou como conclui Keynes: “[. . .] acho que não existe país ou povo capaz de encarar sem temor uma era de lazer e abundância. Isto porque, durante um período demasiado longo, fomos treinados a lutar e não a gozar”.<sup>5</sup>

Numa situação bem “menos” egoísta e hedonista, estão aqueles que, mesmo na labuta diuturna, não conseguem, sequer, alcançar a materialidade indispensável à sobrevivência da espécie humana. A segregação praticada pelo mercado e o alcance limitado das políticas voltadas para a proteção social têm aumentado o infortúnio e encurtado a temporalidade da existência de parcela ampla da raça humana.

Dentro desse processo, o mais grave é que existem aqueles aos quais é negado o direito à consciência da luta pela sobrevivência. Estamos falando da parcela da humanidade que, por falta das condições materiais, morre com menos de um ano de idade — e que, portanto, por uma questão biológica, ainda não têm consciência da sua existência.<sup>6</sup> Isto é muito cruel! Então, no estágio em que se encontram a ciência e a técnica, a garantia da materialidade — mesmo nos marcos do capitalismo — já é possível para todos, sem maior dificuldade prática, bastando, para tanto, uma única decisão no plano político e, sobretudo, moral. Com isso, o homem pode reencontrar-se consigo mesmo, dispensando a sua preciosa existência na contemplação das artes da vida, nelas presente o amor!

Se não há uma impossibilidade técnica do capitalismo para realizar essa tarefa, por que, então, esse trabalho permanece inconcluso? Além de outros fatores que possam responder à indagação — a exemplo de um capitalismo tardio ou retardatário, ausência de recursos naturais, baixo estoque de capital, longa permanência como país-colônia, baixa escolaridade e condições políticas não apropriadas —, certamente, subjaz como

---

<sup>5</sup> Keynes (1984, p. 156).

<sup>6</sup> Numa simplicidade cruel e abominável, as correntes conservadoras e neoliberais buscam solucionar este problema defendendo o controle da natalidade como se, praticamente, a única causa da pobreza fosse a escolha dos indivíduos em continuar dando prosseguimento à espécie humana, cumprindo o ritual de reprodução da raça. Com esse tipo de idéia, absolutamente reacionária, completa-se, assim, o ciclo do darwinismo social (concorrência individualista, egocêntrica), onde o próprio homem procura conter a sua própria reprodução. Por um lado, eliminando os “marginais” do sistema, através de grupos de extermínios, pena de morte e a própria fome, e, por outro lado, limitando a procriação. Assim, dá para deduzir, segundo essa lógica, que lugares como a África e uma boa maioria das favelas brasileiras não deveriam existir se não tivessem nada de proveitoso para o processo de acumulação de capital, até mesmo o excedente de mão de obra que faz diminuir os salários e espalhar o medo da incapacidade da sobrevivência nesses espaços.

fator explicativo uma questão metodológica, em certa medida, ainda pouco explorada no plano teórico e prático.

A constituição do capitalismo é marcada por uma transição bárbara que se inicia com o fim do sonho cristão católico com a contestação da reforma e da contrarreforma e finaliza com o mercantilismo que — apesar da maravilha do novo mundo apontada pela renascença e pelo iluminismo — viabiliza o novo modo de produção por meio de uma acumulação primitiva marcada pelos saques, pilhagens e conquistas em (de) continentes e mares. Ou seja, a espoliação é a marca originária e, ao mesmo tempo, permanente do modo de produção capitalista. O que dizer da corrupção nos setores público e privado, da pirataria, das ações imperiais norte-americanas no Oriente Médio, etc.?

O papel da filosofia política, da administração política<sup>7</sup> e da economia política que nasciam era criar as condições institucionais e sociais que possibilitassem: 1) uma identificação mais rápida da natureza e características do novo modo de produção que emergia do feudalismo; 2) paralelamente a isso, uma definição das regras (uma nova concepção de gestão) para garantir as bases contratuais da nova sociedade; e 3) a fundação das estruturas conceituais e metodológicas de uma nova ciência (a Economia Política) que pudesse compreender as novas relações sociais de produção e mostrasse a superioridade [do capitalismo] em relação ao ancião regime [feudal]. Era uma espécie de encontro do homem com sua razão.

A perseguição a uma estabilidade nas relações sociais, com novas regras de poder, foi a preocupação desde os escritos voltados para a compreensão das formas de manutenção do poder de Maquiavel e a luta obstinada de Hobbes para construir a paz mediante a institucionalização do Estado: de Rousseau adveio a ideia de fortalecer o pacto com o contrato social, estabelecido no âmbito da sociedade civil, e de Adam Smith a tarefa de entender as leis que regiam o funcionamento do novo sistema econômico e os

---

<sup>7</sup> Não havia uma separação entre esses dois campos do conhecimento — apenas a economia se destacava como um novo campo do conhecimento —, mas, já àquela época, ficava nítida que, nos estudos da Economia Política, estava presente a compreensão da Administração Política — formas de gestão das relações sociais de produção e distribuição. O próprio Smith tinha essa clareza ao conceituar o que entendia como Economia Política — que, no nosso modo de entender, está mais próximo [do conceito] da administração do que mesmo da economia, senão vejamos: “A Economia Política, considerada como um setor da ciência própria de um estadista ou de um legislador, propõe-se a dois objetivos distintos: primeiro, prover uma renda ou manutenção para a população ou, mais adequadamente, dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesma tal renda ou manutenção; segundo, prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para os serviços” (Smith, 1985, p. 357).

caminhos e as formas do seu desenvolvimento. A Economia Política, para além desses objetivos, também surgiu como o *constructo* teórico que iria subsidiar as críticas ao Estado absolutista e sua maneira de gerir a sociedade.

Era previsto no projeto que as bases fundamentais do Estado mercantilista deveriam ser substituídas de modo que a sua responsabilidade na produção social se reduzisse ao mínimo, enquanto fosse possível, dando ao mercado essa possibilidade “quase mágica” de ser o soberano das determinações e desejos sociais, bem como o provedor da materialidade. Por outro lado, o projeto contemplava a criação de poderosos instrumentos policiais e jurídicos (um Estado *gendarme*) que levassem ao cumprimento dos contratos e o respeito às propriedades. Desse modo, a administração política das relações sociais de produção e distribuição dar-se-ia mediante um modelo de gestão descentralizado, em que o mercado e o individualismo (presumido pelo contrato social e guiado pelo hedonismo utilitarista dos indivíduos) seriam responsáveis pela satisfação coletiva.

Nesse sentido, parece claro que o processo histórico de constituição e desenvolvimento do capitalismo adota uma metodologia de conteúdo compreensivo de uma situação de instabilidade que se encaminha para uma situação de estabilidade — e essa é toda a lógica compreensiva da Lei dos Mercados de Say — defendida com arrogância intelectual por David Ricardo — que incorpora a situação de pleno emprego como condição normal no capitalismo. Dado que se considera que a estabilidade é um estágio permanente, num período longo, então, tem-se um aumento considerável da renda e da riqueza. Essa dinâmica faz com que, a longo prazo, a curva de renda tenha uma inclinação positiva, enquanto a de despesa ou das necessidades individuais e coletivas seja negativa. Considerando que a distribuição dá-se simultaneamente ao ato da produção, logo, à medida que a renda aumenta, aumenta também a situação de bem-estar da sociedade.

Decerto que essa é uma situação idealizada, mas que não ocorre de fato. O capitalismo, em realidade, vive uma situação de permanente instabilidade e incerteza, enquanto os instantes de estabilidade passam a ser exceções. Nesse caso, o ciclo longo que permita um nível de distribuição de riqueza de modo a se alcançar uma situação de bem-estar coletivo não se efetiva. *Nessas condições, as políticas públicas tornam-se inócuas, se tomado como parâmetro de avaliação a finalidade, expressa no bem-estar.*

Nesse sentido, se pensamos que o objetivo do trabalho social é o bem-estar coletivo, então, tem-se que mudar o sentido da determinação meto-

dológica do processo histórico de constituição e evolução do capitalismo. Ao invés de se partir da instabilidade → estabilidade → crescimento econômico → desenvolvimento/distribuição → bem-estar coletivo, dever-se-ia partir da noção de que para qualquer nível de renda (PQNR) tem-se uma dada política de distribuição/bem-estar coletivo. Caso a renda *per capita* não seja suficiente para garantir o acesso à materialidade desejável, desencadear-se-á uma ação no sentido de fazer elevar os índices de expansão da riqueza material. Nessa condição, a política pública *stricto sensu* ganha relevância e passa a ter o propósito verdadeiro de ter, como finalidade, o bem-estar de todos!

Isso não significa que o processo de acumulação seja paralisado automaticamente. Pelo contrário, que a lógica de distribuição da renda e da riqueza seja o ponto inicial para a expansão da riqueza e não ao contrário — fica mudado, portanto, o sentido da determinação do bem-estar. Nesse caso, ganha importância a luta pelo aprofundamento da democracia, na qual a população exerça um papel relevante na defesa da desprivatização das políticas públicas, exija e lute pela ocupação de espaços públicos com a finalidade de pressionar pela *desmercantilização* de certos bens e serviços prioritários, garantidores do bem-estar social. Se isso não ocorrer, e a sociedade aprofundar seus interesses egoísticos e se confinar à sua realidade atomista, o fim da política estará muito próximo.

#### IV

E no Brasil, como essas questões se apresentam? Se não era muito alentador o nosso passado recente em dar respostas adequadas às nossas dificuldades, pelo menos, no pós-1930 até o final da década de 1970, conseguimos conceber uma gestão dos nossos interesses futuros estruturando uma política econômica voltada para a expansão da riqueza material. Embora não registrado adequadamente pelas análises administrativas e econômicas, o fato é que, apesar de não ser pioneiro nos termos da economia, o Brasil torna-se, junto com a Europa, pioneiro em criar alternativa ao modelo de administração política do capitalismo — modelo esse que esteve sempre ancorado no *laissez-faire* utilitarista, criado em meados do século XVIII, aperfeiçoado no século XIX e vigente até a crise de 1929/33.

A Revolução de 1930 possibilitou transformar em ação de governo o ideário modernista (emergido na década de 1920) e edificar o Estado

Nacional, cuja tarefa maior foi promover reformas nos seus aparelhos e estruturas, assim como fazê-lo (o Estado) assumir a liderança na montagem do capitalismo industrial brasileiro — indústria de base, anos 40; o Plano de Metas, anos 50; a estruturação de um moderno sistema de financiamento, anos 60; e a complementação da matriz industrial, mediante a expansão do setor químico-petroquímico e das indústrias naval, aeroespacial e militar, juntamente com produção de bens e serviços de natureza mais social e infraestrutural — a exemplo da unificação da presidência social, programas de habitação popular, etc. Era o Brasil Industrializado, embalado pela valsa dos anos dourados e do sonho de se tornar uma potência industrial e militar, ao final dos anos 1980.

Depois dos anos 1990, o Brasil, deliberadamente, perde a autonomia relativa que construiu na concepção de possibilidades para a edificação do seu futuro e integra-se mais formalmente a uma dinâmica capitalista mundial que, desse instante em diante, redefine os termos da relação centro-periferia. A nossa estrutura estatal, portanto, passa a ficar mais comprometida com os interesses econômicos, notadamente os forâneos. Apesar de ser uma nação independente há dois séculos, o Brasil, assim como todo país periférico, passa a ser monitorado, mais de perto, pelo poder dos interesses de outras nações.

Desse modo, as políticas estatais brasileiras, quando se referiam às despesas sociais, passaram a apresentar distorções, ainda maiores, quanto ao objetivo destinado a esta categoria de gastos. Com isso, as nossas políticas sociais estão, hoje, representando mais um campo de acumulação lucrativa de capitais — e boa parte já foi transferida para a realização (produção) direta de empresas privadas com financiamento público; revelando, assim, a forma mais bem acabada do modelo neoliberal estabelecido, nos últimos trinta anos.

Portanto, esse é um período marcado por um discurso ideológico construído e posto em prática pela corrente neoliberal e que assegura a ineficiência dos serviços públicos gerenciados pelo Estado. Assim, o papel do Estado passa a ficar restrito à criação das condições para crescimento do capitalismo, com forte ênfase na desestatização e na constituição de normas legais que garantam o acesso da iniciativa privada como executora dos serviços “públicos”. Esse contexto foi criado devido às sucessivas crises do capitalismo, encaradas ideologicamente como crise do Estado, consequência direta do redirecionamento do modelo político mundial ne-



cessário à expansão do sistema capitalista, sendo importante no processo a reintegração da periferia a essa dinâmica remodelada.

Enfim, temos construído uma trajetória que vem sendo caracterizada pela destruição do que pode ser considerado mais íntimo e caro a uma nação. Primeiro, a sua inteligência, que fora formada, ao longo de cinquenta anos, para conceber (gestar) as melhores possibilidades para a edificação do nosso futuro, perdeu unidade na capacidade de formular e na de agir — lembremos que, nessa categoria, se inclui a nossa engenharia. Segundo, o desmoraonamento de boa parte da infraestrutura de setores fundamentais — a exemplo das rodovias, ferrovias, portos, postos de saúde, hospitais, escolas, etc. Terceiro, a impossibilidade de a sociedade poder sonhar, ter a sua utopia — com isso, vemos que os nossos jovens estão caminhando tristes e, perigosamente, em número cada vez maior, de mentes e mãos vazias!

Não estranhemos o fato de a fome estar matando mais do que qualquer outra *causa mortis*. Está instalada entre nós a antropofagia — que as nossas elites dirigentes enxergam como a única forma socialmente possível. Portanto, está instalado entre nós o horror!

## V

Diante do exposto, qual é, então, a nossa tarefa?

Iniciamos este documento afirmando que os nossos professores, embora se achem profissionais extraordinários na arte de produzir e transmitir conhecimentos, eles são, extremamente, medíocres em entender, de forma adequada, a tarefa que lhes está reservada para o atendimento do interesse/demanda social. Pensam e agem assim porque está no imaginário acadêmico brasileiro que a nossa tarefa é estudar e explicar os fenômenos; a imposição para mudar o curso das coisas — se necessário for — deve ficar a cargo da política.<sup>8</sup>

Poderia ser assim e seria extraordinário que fosse assim. Acontece, porém, que vivemos num contexto histórico e social que exige compreensão e postura comprometida dos setores ditos e considerados os mais esclarecidos. O nosso comportamento atual parece fundamentar-se em dois pressupostos, que não são verdadeiros: o primeiro, de que a nossa sociedade se encontra num estágio da administração de nossos destinos que as

---

<sup>8</sup> É de se reconhecer que parte dos que defendem o purismo na produção científica, nas horas vagas, trabalham como consultores bem remunerados em projetos contratados pelo setor público ou privado!

preocupações relevantes já não estão mais relacionadas com a materialidade (comer, vestir, habitar, educar), superadas que foram pelo alto grau de desenvolvimento econômico (produção) e social (distribuição); e o segundo, de que a nossa classe política encontra-se num estágio tão avançado de cognição da realidade, de civilidade, evolução moral e de compaixão pelo próximo que não merece maiores preocupações quanto aos seus propósitos no encaminhamento de propostas voltadas para o interesse coletivo. Acontece que sempre fomos acometidos pelo oposto desses pressupostos, os quais, verdadeiramente, deveriam guiar as nossas ações.

Com essas considerações, queremos dizer que a nossa tarefa é mais grandiosa do que, até aqui, tem sido pensada e praticada. Além de observar, expor e explicar a realidade, temos de observar, pensar, gestar (conceber), aconselhar, propor e, também, dirigir. Essa é a tarefa que científica, técnica e moralmente cabe, desde sempre, sobretudo, à Administração.

Conscientes dessa tarefa, e considerando os defeitos na orientação da economia aos nossos destinos e considerando, ainda, que a não resolução de nossos problemas materiais é muito mais de gestão (concepção) do que técnicos, então, estamos propondo uma forma de administração alternativa — entre outras possíveis — para a construção de nosso futuro.

### *A epistemologia da proposta*

Hoje, parece evidente que o grande “nó” da política administrativa, econômica e social do governo brasileiro é atrelar à política de estabilização (curto prazo) uma política de investimentos para a retomada do crescimento (longo prazo). Sendo assim, acredita-se que, ao tomar a política social como ponto de partida, particularmente na sua versão *Construção Civil*, poder-se-á resolver o problema que mais está angustiando a sociedade brasileira; em particular, os que estão desempregados e sem perspectivas de voltarem ao mercado de trabalho.

Essa proposta, a nosso ver, tem a possibilidade técnica e política de ser concebida em duas etapas de um processo contínuo, dentro dos marcos institucionais vigentes. A primeira seria concebida em um prazo médio (quatro a cinco anos) e teria como propósito executar um vigoroso programa de políticas sociais, cujo conteúdo fundamental está expresso na recuperação de toda a capacidade instalada da administração pública brasileira — escolas, postos de saúde, hospitais, estradas e a desfavelização das cidades; a segunda, teria como propósito a elaboração de um **Projeto para**

**o Brasil** contemplando uma política de desenvolvimento, concebida durante a execução da primeira etapa, e implantada logo em seguida. Ressalte-se que o significado dessa metodologia compreende integrar, numa só proposta de desenvolvimento administrativo, econômico, social e político, todos os setores e atividades da vida social, especificando a sua temporalidade e, sobretudo, que tenha como finalidade última o bem-estar da sociedade brasileira.

### *Justificativa da proposta*

Invariavelmente, os administradores públicos e os acadêmicos, de modo geral, têm o hábito de pensar a política social começando pelo programa de educação. Para uma sociedade mais desenvolvida, na qual amplas parcelas das massas estão incorporadas ao sistema produtivo, uma ação pública desse tipo significa reforçar e sofisticar o sistema educativo para o desenvolvimento das técnicas, das artes e das ciências, visando à manutenção da sua posição hegemônica bem adiante dos possíveis concorrentes, particularmente das nações consideradas também líderes e rivais. Ainda não estamos, infelizmente, nesse campo da disputa!

Se não queremos ser excludentes mais do que já somos, como poderemos eleger a educação como o programa líder e estruturante de uma política social, que leve em consideração a retomada do crescimento com distribuição de renda, se as estatísticas mostram que ampla maioria da nossa população estudantil não possui as condições físico-biológicas para a aprendizagem? No cotidiano, essa população é portadora de alguma insuficiência alimentar; não dispõe de um sistema de biblioteca adequado (seja pela pouca quantidade de bibliotecas, seja pela qualidade e pelo reduzido e inadequado acervo existente nelas); e, fundamentalmente, não estarem disponíveis para essa parcela da população as condições de moradias apropriadas simplesmente pelo fato de elas [moradias] não existirem como tais ou por apresentarem deficiências de higiene e de espaço. Ademais, as condições, no atual contexto sócio-político-econômico brasileiro, para fazer da educação o programa estruturador da política social, vetor do desenvolvimento e restaurador da dignidade humana, ficam agravadas, mais ainda, na medida em que, historicamente, apresentamos um péssimo e iníquo esquema de distribuição de renda.

Ao leitor pode parecer uma heresia que educadores, dedicados plenamente ao sistema brasileiro de ensino e pesquisa, afirmem não ser a educação o

programa-mãe de um sistema de políticas sociais transformadoras. É preciso levar em consideração, antes de um julgamento nosso mais impiedoso, que estamos condicionando a nossa hipótese ao atual momento histórico vivido pelo Brasil, no qual as condições de vida das grandes massas são, deploravelmente, miseráveis — e que estão, de forma ampla, comprovadas pelas observações a olho nu, assim como pelas estatísticas oficiais do governo brasileiro e das agências multilaterais, a exemplo da Organização das Nações Unidas e do Banco Mundial.

Ante esses esclarecimentos, perguntamos: qual o sentido maior que tem para o bem-estar de uma comunidade formada por pobres e famintos oferecer os serviços de boa qualidade de uma unidade médico-hospitalar, a não ser por sentimentos humanitários e, sobretudo, da misericórdia? Diríamos que muito pouco sentido faz, pois as causas que a tornam pobre e doente e demandante de saúde permanecem: o desprovimento de renda, a falta de um sistema de saúde coletiva, devido às péssimas condições habitacionais, sanitárias, etc. O mesmo raciocínio pode ser atribuído a uma unidade escolar. É pouco provável que, em condições semelhantes às descritas acima, tal ação possa suscitar melhorias no bem-estar da comunidade pelo simples fato de se ampliar a oferta de salas de aula, visto que as condições que restringem os resultados de uma boa formação escolar persistem. Sendo assim, podemos concluir que nem a ação de saúde e nem a de educação conseguem ser fator estruturador de uma política social sistêmica e integradora de um desenvolvimento humano de mais longo prazo.

Diferentemente, pode ocorrer com o programa de *Construção Civil*. Imaginemos — como exemplo simplificado da realidade — que se construa um conjunto residencial capaz de abrigar centenas ou milhares de famílias (também pode se tomar como referencial a reurbanização de quaisquer das nossas grandes favelas ou um programa de restauração das estradas brasileiras). Verdadeiramente, as condições de habitação só estarão satisfeitas, caso outros programas sociais estejam integrados ao programa nuclear estruturador inicial. A começar pelo da saúde coletiva e individual, pois seria inimaginável que, no nosso estágio civilizatório, essa nova comunidade não tivesse, imediatamente, à sua disposição e em pleno funcionamento as condições sanitárias primárias: esgotamento sanitário e água potável.

Uma vez implantado esse núcleo inicial, dificilmente outros programas de natureza social deixariam de ser implantados para dar sustentação

ao projeto-piloto, como a unidade de saúde para atendimento ambulatorial; a unidade escolar para garantir (em novas condições) uma boa formação pedagógica e técnico-profissional e humanista; a unidade de segurança pública para garantir o direito de ir e vir dos novos residentes; as vias de acesso e o transporte coletivo para reduzir os custos e a fadiga dos que se deslocam; maior sociabilidade dos indivíduos; os equipamentos comunitários para ampliar e possibilitar a convivência social da comunidade; etc.

Compreendendo essa cadeia de resultados como lógica, a maior conquista de uma política social com essa concepção seria a promoção de maior integração comunitária, maior grau de sociabilidade entre os indivíduos e, sobretudo, maiores e melhores condições de aprendizagem política no exercício fecundo da cidadania — tornando, assim, a sociedade brasileira mais plural e mais democrática.

Esse pode ser o caminho mais viável a médio prazo, menos oneroso no que se refere a custos e menos comprometedor da política de estabilização. Em primeiro lugar, a demanda total (intermediária e final) para produzir bens dessa natureza seria, totalmente, interna; portanto, sem nenhuma pressão sobre as contas externas. Em segundo lugar, a solidariedade política e financeira dos organismos multilaterais poderia ser bem maior do que tem sido até aqui; portanto, favorecendo o balanço de pagamentos pelo fato de essa política tornar-se um instrumento de atração de recursos externos. Em terceiro lugar, com a retomada da expansão econômica, o governo ficaria com mais espaço (técnico e político) para repensar a política atual, formular uma nova política industrial, avançar com uma política de rendas menos conservadora e acelerar as ações de suporte ao programa de *Construção Civil* — complementados pelos projetos compensatórios para acelerar o processo de incorporação dos atualmente excluídos. Em quarto lugar, aliviado das preocupações de curto prazo e das pressões da política de estabilização sobre as contas públicas, ganhará [o processo] mais condições para rever os esquemas de financiamento da política social. Em quinto e último lugar, para evitar sobrepor uma estrutura à outra — como, repetidamente, vem acontecendo no Brasil —, só iniciar a produção do novo programa e dos projetos correspondentes após se determinar a demanda social insatisfeita e se conhecer e recuperar o que já existe no que se refere a capacidade produtiva de bens e serviços públicos.

### *Conteúdo, estrutura e passos para a execução da proposta*

Este ponto é extremamente importante e pode ser a chave de sucesso da proposta. Sabemos da cultura da visibilidade e do nosso furor pelo novo, em que o governo só é avaliado de forma positiva se as suas ações estiverem expostas aos olhos do grande público. Essa é, sem dúvida, uma visão pobremente equivocada. Por conta desse comportamento-padrão, mesmo que o velho não esteja funcionando com sua plena capacidade, é conveniente que se amplie a capacidade de oferta pela instalação de uma nova unidade de “produção”. Isso leva ao desperdício de recurso por conta de uma visão pusilânime do governo e que reduz as oportunidades dos beneficiários.

Para evitar essa torpeza no gerenciamento da coisa pública, sugerimos que o novo só deve ser construído depois que o velho estiver em pleno funcionamento: só se deve construir uma nova escola quando as existentes estiverem em pleno funcionamento; só se deve construir um novo posto de saúde quando o antigo estiver em atividade plena; só devemos construir uma nova estrada quando a estrada atual estiver em plena condição de tráfego; só se deve dar início ao calçamento de uma nova rua quando a pavimentação das ruas existentes estiver em plenas condições de uso. Isso já é o suficiente para se alargar a oferta de bens sociais a custo bastante reduzido, visto que os investimentos na capacidade de produção já estão realizados. Diríamos, até, que esse levantamento seria a primeira tarefa desta proposta para o desenvolvimento brasileiro.

**Primeira Fase**, com um tempo médio de quatro/cinco anos — Um amplo programa de *Construção Civil*.

- ◆ Recuperação plena de todas as escolas públicas do país;
- ◆ Recuperação plena de todos os hospitais e de todos os postos de saúde;
- ◆ Recuperação de todas as estradas (rodovias e ferrovias), incluindo as vicinais;
- ◆ Desfavelização das grandes cidades do Brasil;
- ◆ Durante esta fase, manter as atuais condições de funcionamento das demais atividades do governo, introduzindo, quando extremamente necessário, ampliação ou melhorias marginais.

**Segunda Fase**, de tempo indeterminado, mas iniciada logo após o término da primeira fase — Construção e Implantação do Projeto de Desenvolvimento Administrativo, Social, Econômico, Ambiental e Político do Brasil.

Durante a execução da Primeira Fase, pode-se pensar mais livremente na construção de um Projeto para o Brasil, contemplando nele as chamadas políticas estruturantes, do tipo:

◆ **uma política agrária** — ver que a reforma agrária impõe-se até mesmo no contexto capitalista, não só como forma de ampliar as oportunidades de trabalho e de expansão do consumo, mas, sobretudo, como de desconcentrar a riqueza;

◆ **uma política agrícola** — tendo como objetivo central garantir o abastecimento interno em sentido amplo, dispensando a necessidade de importações programáticas do tipo *Fome Zero*;

◆ **uma política industrial** — reverter a política de sucateamento da indústria brasileira, dos últimos trinta anos. Temos de contestar o pensamento fazendo crer que a nossa trajetória de 1930 a 1979 estava esgotada e ter a coragem de resgatá-la;

◆ **uma política de infraestrutura** — dar ao país as condições de movimento de pessoas e de mercadorias compatíveis com seu grau de desenvolvimento e com o nosso próprio estágio civilizatório;

◆ **uma política urbana** — esta é uma política que tem a obrigatoriedade de pensar a qualidade de vida cidadina do futuro, sobretudo pensar algo para evitar o crescimento de nossas cidades, e a diminuição de algumas delas, a exemplo da de São Paulo;

◆ **uma política ambiental** — como forma, antes de tudo, de preservar e ampliar o nosso patrimônio naturalmente construído;

◆ **outras políticas que se fizerem necessárias**, de complementação ao Projeto;

◆ **uma política científica e tecnológica**. É só aqui, e neste instante, que a educação se revela, verdadeiramente, uma política líder de um processo de mudança na concepção da gestão social. Um processo que pode ser libertador e libertário, a um só tempo — consagrador de uma nova concepção de Administração Política do Brasil; e, por fim,

◆ **uma política de reestruturação administrativa** — estruturar um sistema de normas, procedimentos e condutas (queremos dizer, estruturar um sistema gerencial) capaz de reduzir os custos de implantação do **Projeto** proposto. Esta é uma política que não tem temporalidade e nem hierarquia no contexto das demais, posto que ela vai se construindo e sendo requerida à medida que as demais forem sendo implantadas.

### *Ações para viabilizar a proposta*

◆ Fazer levantamento, no prazo máximo de seis meses, da demanda social por cada área de intervenção da Primeira Fase, o alcance da capacidade instalada nas condições atuais e o grau de cobertura, quando, plenamente, recuperada — forma mais adequada de avaliar o déficit/superávit. Em todo o país, as escolas de Administração, Engenharia, Arquitetura e Economia, principalmente, devem ser mobilizadas para esse trabalho censitário;

◆ Elaborar todos os Projetos Técnicos de Recuperação — também no prazo de seis meses, cujo trabalho deve ser executado durante o levantamento dos dados;

◆ Para garantir a legitimidade do Governo, nesse período de mudança de concepção, não deixar de:

- submeter esta proposta à avaliação do Conselho de Desenvolvimento Administrativo, Social, Econômico e Político do Governo do Brasil;
- manter as demais áreas nas condições atuais de funcionamento; e
- dar amplo conhecimento à população do que se está fazendo e o seu alcance.

### *Financiamento da proposta, na primeira fase*

Não se tem, ainda, o levantamento dos custos; entretanto, isso será feito por ocasião da elaboração dos projetos técnicos. Em verdade, não devemos ficar muito preocupados com este item da **Proposta**, visto que *a maior dificuldade para executá-la reside em nossa pouca capacidade em enxergar o óbvio e introduzir as mudanças requeridas*. Além disso, não devemos esquecer jamais que **se elaborarmos um Mau Projeto, mesmo havendo abundância relativa de recursos, nunca encontrará quem o financie. Por outro lado, se elaborarmos um Bom Projeto, mesmo havendo escassez absoluta de recursos, haverá sempre quem deseje financiá-lo!**

Ademais, devemos dizer aos ricos deste país e que sempre se opõem a tudo que pode favorecer às camadas mais pobres que, além de uma crise fiscal contestada por estudos nossos, apresentamos como possibilidade de financiamento do **Projeto**, ora proposto, as seguintes fontes de receitas: as dívidas ativas e administrativas, das receitas e previdências federal, estadual e municipal — que alcançam, hoje, soma superior a um trilhão e meio de reais —, as terras devolutas, as terras de marinha e os terrenos e imóveis



urbanos — que podem atingir um quantitativo de mais de um milhão e duzentas mil unidades;

*A temporalidade da proposta, em suas duas fases*

A temporalidade do **Projeto** só poderá ser determinada após a elaboração dos projetos técnicos. Não obstante, é conveniente não esquecer: existem duas dimensões de temporalidade: uma administrativa, burocrática, normativa — o MANDATO; e outra TEÓRICA — compreendida como o tempo técnico necessário à execução do Projeto. A nossa tradição é fazer a política pública coincidir com o MANDATO, que nem sempre, portanto, essas temporalidades são coincidentes. Por essa razão, sugerimos que o **Projeto** proposto seja orientado pela temporalidade que denominamos de TEÓRICA.

*Qual a lição da proposta?*

Não há nada novo, nos termos do conteúdo do que já vem sendo feito; apenas uma nova maneira de fazer as coisas [uma nova metodologia] para que a produção pública esteja direcionada para a sua finalidade última: o bem-estar da sociedade! E isso não tem outro nome: se chama Administração, se chama, mais apropriadamente, de ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA!

*Quem são os responsáveis pela execução dessa proposta?*

Como é de se esperar, em condições democráticas, uma proposta dessa natureza deve passar, necessariamente, pelas instâncias decisórias e legitimadoras da sociedade; logo, a responsabilidade é de todos nós. Entretanto, posto dessa forma, tudo fica muito abstrato, sem definição de quem deve agir — sem a definição dos atores em ação.

Entre nós, não são poucas as análises explicativas acerca dos nossos problemas; porém, poucas estão diretamente preocupadas em encaminhar soluções e nada se vê ou se ouve acerca dos que estão diretamente envolvidos com a execução das tarefas do interesse direto da população necessitada deste país.

Consideramos que é preciso trabalhar em vetores mais edificantes. Já temos feito discussões acerca de alguns deles, como a negação da existência de uma crise fiscal e a proposição pela retomada da visão de longo prazo, construindo uma proposta para saída da crise em que estamos mergulhados,

tendo como começo recuperar toda a capacidade de produção do Estado, da sociedade.

No entanto, consideramos que ainda falta equacionar algumas questões para completar a proposta de reedificação da sociedade brasileira, quais sejam: revisão dos nossos métodos de pensar a trajetória de expansão e apropriação da riqueza social; a construção de uma ideologia protetora dos interesses da sociedade em sua totalidade; e o comprometimento do trabalho de todos nós com o **Projeto da Nação**. Aqui, atenção especial é dada ao comprometimento de parte do trabalho social, que estamos denominando de *Expediente*, do trabalhador vinculado ao Estado brasileiro.

De que trata, então, esse trabalho social que estamos denominando de *expediente*?<sup>9</sup> De um ponto de vista mais abstrato, trata-se do esforço coletivo para a construção do bem-estar da sociedade em sua totalidade. Porém, do ponto de vista da implantação deste **Projeto**, trata-se de compreender que, nas circunstâncias atuais, o excedente do esforço de muitos — quer dizer, o salário que é pago aos funcionários públicos é uma fração da renda produzida socialmente — e que, em determinadas situações, parece estar sendo apropriado pelo não trabalho de uma fração dessa categoria de trabalhadores. Queremos dizer que o resultado da produção executada pelo Estado está aquém do custo social, pelo simples fato de que o trabalho despendido para a produção, consumo e o acúmulo de riqueza está abaixo do volume contratado pela sociedade — através da sua representação política, o Estado.<sup>10</sup> Além de confirmar uma injustiça distributiva, esse procedimento pode significar, também, uma desconstrução ou uma despatrimonialização social — tendo em vista que é uma despesa em consumo, destruidora de riqueza.

No plano da ação, da *práxis*, o que vem a ser *expediente*? É o homem, mediante o seu trabalho, em ação. Ação suficiente para lhe garantir a materialidade necessária à sobrevivência da espécie. No plano dos negócios, expe-

---

<sup>9</sup> Estamos tratando, aqui, das relações de trabalho em sentido amplo, sem especificar a hierarquia e a categoria profissional; mas é de destacar a responsabilidade dos administradores públicos ao assumirem postos na hierarquia estatal com o desempenho de cada servidor. Este aspecto deverá ser objeto de preocupação e análise durante a execução do Projeto.

<sup>10</sup> Por exemplo, estudos técnicos indicam que, diante da demanda existente, para universalizar a educação básica será necessário construir determinado número de salas de aula (obedecendo a determinadas especificidades técnicas), contratar certa quantidade de professores e auxiliares, com a remuneração definida de acordo com regime semanal de trabalho: vinte horas, quarenta horas ou dedicação exclusiva (DE). Em não sendo cumprida a carga horária de cada servidor, de acordo com o contrato de trabalho, a meta de atender a toda demanda não se efetiva (dada a queda da produtividade do trabalho pelo não cumprimento do expediente), caracterizando, então, que o excedente do esforço de muitos está sendo apropriado pelo não trabalho de outros.

diente significa o cumprimento do contrato de trabalho, na forma *sensu lato*. Tanto na forma abstrata quanto na concreta, a contrapartida pelo trabalho despendido é uma fração do produto social estritamente necessária à sobrevivência do indivíduo ou (no caso do mundo dos negócios) é um pagamento pecuniário que deve ser correspondente a um poder de compra suficiente para atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família.

Para que não haja injustiças na “remuneração” relativa à quantidade de trabalho despendida, a *temporalidade* do expediente — normalmente compreendida como *jornada de trabalho* — é fixada em leis gerais ou convenções coletivas de trabalho. Só em condições especiais de trabalho — como os plantões dos profissionais da área de saúde ou da educação, etc. —, o tempo de trabalho foge a esse padrão mais geral. De todo modo, dentro dessas temporalidades convencionadas, quando se trabalha menos ou mais em relação ao tempo estipulado na jornada de trabalho, fica caracterizada uma apropriação indevida de alguém sobre outrem. Do empregador, quando não remunera o trabalho excedido ao que está determinado em lei ou nas convenções coletivas de trabalho.<sup>11</sup> Do trabalhador, quando recebe a mesma “remuneração” por um tempo de trabalho aquém daquele social ou legalmente determinado.<sup>12</sup>

Nas relações capital/trabalho, a luta política e ideológica tem como centralidade a disputa pelo excedente. Porém, não há registro que tem havido qualquer dissenso por conta de um membro de classe ou parcela dela que tenha se insurgido em razão de estar sendo explorada por membros ou grupos dos seus.<sup>13</sup> Por outro lado, entre os trabalhadores que são

---

<sup>11</sup> Esta compreensão difere da (mas não se encontra em oposição à) análise de Karl Marx sobre a mais-valia, excedente do trabalho apropriado pelo capitalista, mesmo quando há um rigoroso cumprimento das leis ou dos acordos coletivos, porquanto o tempo de trabalho acordado é maior do que o socialmente necessário à reposição da energia gasta no processo de produção; portanto, à reprodução do trabalhador enquanto espécie humana. Nesse caso, o trabalho fica compreendido como a única fonte de valor!

<sup>12</sup> Se o produto não declina por conta do menos trabalho de alguns trabalhadores (mais “espertos” ou preguiçosos), fica claro que uma porção dos trabalhadores apropria-se indevidamente de parcela do rendimento social — nesse caso, explorando, portanto, membros da mesma classe social.

<sup>13</sup> Daí, ser oportuno relembrar a famosa frase de Michal Kalecki (“o capitalista pensa como classe, mas não age enquanto classe”). Talvez, hoje, possamos dizer — diferentemente do que Karl Marx e Friederich Engels disseram no “Manifesto Comunista”: *Trabalhadores do Mundo, Uni-vos!* — que o trabalhador luta contra o trabalhador! Não há nenhum absurdo nessa formulação, visto que, no início dos anos 1970, Charles Bettelheim e Arghiri Emmanuel travaram uma importante discussão a esse respeito num panfleto intitulado *Um proletariado explorador?* (Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1971). Será que os nossos sociólogos e antropólogos já se debruçaram sobre contundentes questões?! Considerando que esses profissionais (notadamente, os sociólogos) estão contemporaneamente “apaixonados” pelo micro, mãos ao trabalho!

contratados pelo Estado parece haver a mesma cumplicidade. Não se conhece movimento classista que tenha condenado a desídia, a preguiça ou o logro da categoria sobre a categoria,<sup>14</sup> ou melhor, da categoria sobre a sociedade.

Como têm evoluído as condições de trabalho dentro do setor público brasileiro, nos tempos recentes?

Em razão de ser uma sociedade de capitalismo atrasado, a racionalidade e a especialização, próprias do Estado Capitalista Moderno, só chegam ao Brasil mais de cem anos depois de estabelecidas no continente europeu. Embora houvesse evidências de preocupações dessa ordem em setores mais dinâmicos, a exemplo das economias vinculadas ao mercado externo — sobretudo café, cacau, açúcar e álcool —, e setores da indústria nascente, especialmente nos setores de moinho e têxtil —, as forças produtivas do capitalismo só começaram a se disseminar, de fato, no pós-1930, com a edificação de um projeto industrial e a constituição de um Estado Nacional. Não obstante o Estado Novo tenha chegado ao fim, em 1945, é importante lembrar que as bases do projeto industrializante estavam irreversíveis: o Estado liderava o processo de modernização das estruturas e patrocinava as especializações do trabalho dos setores privados, assim como procurava burocratizar — formalizar, racionalizar e especializar — as relações de trabalho dentro da própria administração pública. Enfim, o Estado assumia a liderança do processo de desenvolvimento das forças produtivas e da consolidação de uma moderna economia industrial.

Esse estágio é alcançado no segundo Governo Vargas, de 1951 a 1954, com a montagem de estruturas financeiras estatais e se completa no governo de Juscelino Kubitschek, com a consolidação do processo de industrialização. Passo seguinte foi dado no sentido de alargar a racionalização do trabalho ou o desenvolvimento das forças produtivas dentro do próprio Estado: a melhoria dos procedimentos financeiros e orçamentários (Lei 4.320, de março de 1964); as profundas reformas nos sistemas financeiro-orçamentários (contidas no Plano de Ação Econômica do Governo — Paeg, 1964-

---

<sup>14</sup> Essa relação fica mais inteligível quando é constatado que entre os trabalhadores existem categorias que não são usuárias do que produzem: médicos e enfermeiros e parentes próximos não usam o Sistema Único de Saúde — SUS, que é idealizado e executado por eles; assim como os filhos dos professores da rede pública de educação (infantil, fundamental e média) normalmente não têm seus filhos como alunos. Qual a explicação, então, para que os filhos desses mesmos professores estudem no ensino público superior? Categoricamente: nesse nível, os pais são professores dos próprios filhos! Aí está parte da explicação para o fato de a universidade pública está sendo considerada sucata, mas, em verdade, de longe, é a melhor do sistema. Temos dúvidas sobre esta afirmação?

-1966), a mudança ampla do sistema tributário nacional, cujas características e vícios patrimonialistas da Primeira República ainda estavam vivos; e, sobretudo, o esforço de internalizar os fundamentos burocráticos e a racionalizar o trabalho no setor público brasileiro, com a adoção do sistema de planejamento como método de ação para a administração do Estado.

Embora, ainda, permanecessem no processo de trabalho e nas relações sociais de produção e distribuição resquícios de situações feudais e patrimonialistas, é evidente que o regime de administração prevalecente era aquele que, na acepção weberiana, caracteriza-se como burocrático — dado pela impessoalidade das regras, o mérito na ascensão, maior profissionalização nas carreiras, ampla racionalização do processo de trabalho e a consagração de um Estado nacional ou a consolidação de um estágio que se pode chamar de Estado Moderno. A partir de então, independente do trabalho que fosse desenvolvido, orgulhosamente se dizia: “sou funcionário federal”!

Não por acaso, a partir desse momento (1964-66/1979), o Brasil experimentou o mais auspicioso ciclo de desenvolvimento das estruturas econômicas de toda a sua história, com índices de crescimento variando de 8% a 14% ao ano. As possibilidades eram tantas e tão evidentes que o ufanismo dos governos militares, nos anos 1970, propagandeava a certeza de que, ao final dos anos 1980, o Brasil seria uma das cinco mais importantes economias do mundo, vaticinando tornar-se uma das potências mundiais, próximo, portanto, dos Estados Unidos da América do Norte e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas — URSS.

Com essas possibilidades, para qualquer especialidade, trabalhar no setor público, particularmente no federal, era o objetivo da grande maioria dos jovens que estava ingressando no mercado de trabalho. Formou-se, assim, uma *intelligentsia* — também chamada de “tecnoburocracia” — com remuneração bem acima da que era oferecida pelos setores privados, a qual (*intelligentsia*) adquiriu hábitos requintados de consumo e passou a acumular riqueza com os ganhos decorrentes do trabalho. O país passava a depender de seu saber técnico e nada mais expressivo era implantado sem a sua concepção ou a sua palavra final.

Porém, toda essa racionalidade e “proficiência técnica” da referida *intelligentsia* vão ser postas em xeque, notadamente, depois de 1980. O ponto de partida do diagnóstico era que os nossos males decorriam, antes de tudo, da excessiva e inconveniente intervenção do Estado brasileiro no domínio das relações econômicas. A superação da crise e a volta do

crescimento exigiam uma redefinição do papel do Estado, o que implicava a reestruturação produtiva deste.

Partindo da hipótese não comprovada de que havia uma crise fiscal — causa de todos os males —, a recomendação para resolver os problemas indicava que se deveria ampliar as receitas e reduzir os gastos; ou seja, o orçamento do Estado passava a figurar como a variável de ajuste. O corte nos gastos fazia-se de forma tosca e irresponsável; normalmente se determinava o quanto era necessário reduzir e se aplicava um corte linear em todos os elementos de despesa. A atenção primordial eram os gastos correntes e o seu principal alvo: despesas com pessoal.

Com isso, inicia-se um processo de degradação do trabalho e das relações de trabalho na sociedade brasileira, e no setor público de modo particular. As privatizações e as terceirizações são os movimentos iniciais. Em seguida, tem-se a implantação de medidas de redução do poder de compra dos ganhos dos servidores públicos brasileiros, mediante uma sórdida política de reajuste salarial abaixo do índice de inflação. Isso parecia responsabilizar o funcionalismo pelas dificuldades que o Estado passava, no momento, por incompetência no gerenciamento das suas atividades, entre as quais as financeiras.

A partir de 1990, a campanha ideológica fica mais sofisticada e mais absorvida (aceita, portanto) pela sociedade, que lhe dá curso. Agora, fica evidente que o problema da sociedade e sua crise tinham como culpados os altos salários, a indolência, o despreparo e a arrogância do funcionalismo a serviço do Estado. Era necessário, então, eliminar urgente, e para sempre, o mal; nascia, assim, a mais abjeta das campanhas contra uma dada categoria de trabalhadores: “Caça aos Marajás”.

Embora não existissem estudos prévios sérios que justificassem as medidas que foram tomadas, as mais destacadas foram: *a*) redução do salário real; *b*) demissão de funcionários (incluindo as diversas modalidades de demissão voluntária — os PDV's); *c*) extinção, fusão e incorporação dos organismos estatais; *d*) redução dos níveis hierárquicos na administração pública; *e*) cortes de “mordomias”, como a retirada de carros para alguns níveis da burocracia pública; *f*) quebra da estabilidade no emprego do setor público; *g*) aumento do tempo de serviço para efeito de aposentadoria; e outras medidas complementares variadas.

Em verdade, essa forma de ajuste fiscal e de reestruturação produtiva levou a uma degradação do Estado. Houve uma regressão em relação aos

esforços e às conquistas anteriores; particularmente, no período que vai de 1930 a 1979. Isso levou a uma degradação administrativa, econômica, política e moral sem precedente na história republicana brasileira. No que diz respeito à *intelligentsia*, não obstante os irresponsáveis governantes brasileiros inventarem a salvaguarda das “Carreiras de Estado” para os diplomatas, policiais federais, auditores fiscais e os profissionais de finanças; os vinculados ao judiciário, incluindo sua forma extensiva, a exemplo do Ministério Público e a Advocacia Geral da União; a situação dos demais é preocupante, particularmente quando se observa a perpetuação de uma relação cínica entre o trabalhador do setor público e o seu patrão, no caso o Estado: “o trabalhador finge que trabalha e o Estado, por sua vez, finge que paga”. Isso é o que está no imaginário popular e nas práticas do sindicato dos trabalhadores e na política dos sucessivos governos, das últimas duas décadas e meia.

Os funcionários procuram uma saída pela via covarde e desonrosa. Em vez de ampliar a luta por maior especialização, melhores condições de trabalho (incluindo a remuneração) e o rigoroso cumprimento do contrato de trabalho — o que chamamos aqui de “expediente” — os trabalhadores das áreas de saúde, da segurança e da educação — que são os exemplos mais visíveis — procuram o caminho mais conveniente: o horário do “expediente” não cumprido e/ou estendido, ou seja, aquela jornada para além da que é firmada no contrato com o Estado, passou a ser vendido como forma de “compensar a perda” de renda na ocupação principal.

Esse trabalho no setor público brasileiro e o não cumprimento do “expediente” ficam tão mais desimportantes na medida em que se observa que os trabalhadores desse campo — tanto os que estão responsabilizados pela concepção, quanto os que estão diretamente na execução — não são usuários dos serviços que prestam à população: filhos e demais parentes dos professores e profissionais da saúde (médicos, enfermeiros e dentistas) e policiais não são consumidores dos bens e serviços que produzem.<sup>15</sup>

Certamente que o não cumprimento do “expediente” ou do contrato de trabalho não é uma prerrogativa dos que estão vinculados ao Estado, mas, sim, uma prática recorrente, também, no âmbito dos negócios

---

<sup>15</sup> Embora o “expediente” seja um problema a ser considerado também entre os professores, alguém tem dúvida de que a melhor qualidade das universidades públicas *vis-à-vis* o ensino privado está relacionada ao fato de professores, filhos e demais parentes serem usuários plenos do sistema público do ensino superior — graduação e pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado)?

privados — as faltas de tempo curto justificadas mediante receituário médico podem ser um indicador da extensão do problema. Porém, como os propósitos mais imediatos e a lógica de apropriação são diferentes dos verificados no setor público, os nossos propósitos não são extensivos ao mundo privado.

Neste ponto de nossas argumentações, a sociedade pode perceber, claramente, que falta um elemento importante para a completude da proposta, condição essencial para dar-lhe sentido. Trata-se de saber “com quem se conta” para dar cabo a esse **Projeto da Nação** brasileira. Isso nos faz compreender o sentido do esforço analítico que fazemos sobre o papel do trabalhador do Estado na construção social e que, para tanto, cumprir o “contrato de trabalho” ou dar o “expediente” é um problema a ser superado, tanto do ponto de vista formal, objetivo, concreto, da *práxis* (ação), quanto do ponto de vista moral.

Esse problema equacionado, novas perspectivas são abertas para a edificação do Projeto da Nação com menor custo social.

Por fim, esperamos que esta **Proposta**, que apresentamos ao povo brasileiro, seja compreensível para todos, particularmente para os que são esclarecidos e detentores de riquezas e têm perfeita noção da forma como elas chegaram às suas mãos (notadamente os herdeiros), assim como para os que têm preocupações de vê-las distribuídas de modo justo, de forma a se alcançar a materialidade. Só assim ficam criadas as condições psicológicas para a contemplação das artes!



# **CARTA DE GARANHUNS: UMA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL**

**P**ARA QUE OS PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL produzam resultados de acordo com os propósitos que lhes deram motivação, a forma como serão administrados é determinante — e a Administração como disciplina deve ter consciência explícita desse papel e exercitá-lo em toda a extensão de seus domínios e possibilidades.

Desse modo, a partir de uma visão da Administração como um conhecimento de natureza política, ideológica, propositiva de ações transformadoras da sociedade e condutoras do desenvolvimento, com um olhar transdisciplinar, crítico, histórico e cultural da dinâmica social, os signatários deste documento, educadores e pesquisadores brasileiros de Administração e de outras áreas do conhecimento, de diferentes regiões do país, reuniram-se na cidade de Garanhuns, no estado de Pernambuco, de 7 a 9 de janeiro de 2010, no **Encontro da Administração Política Para o Desenvolvimento do Brasil** — tendo como texto-base o *Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil*.

O propósito desse Encontro, portanto, foi estimular uma ampla reflexão sobre o tema da Administração Política, entendida como possibilidades de gestão das relações sociais de produção e distribuição, contextualizadas histórica e simbolicamente, com vistas à superação dos desafios que se colocam à Nação nesta etapa histórica de profundas desigualdades, em um mundo de radicais mudanças nas relações de poder. No caso brasileiro, configura-se uma das sociedades contemporâneas mais complexas, de economia diversificada, com uma das maiores concentrações de renda do planeta e gerando uma trágica desigualdade regional e pessoal.

Nesse contexto, urge pensar e agir construindo trajetórias diferentes daquelas que caracterizam o capitalismo atual e suas formas de gestão,

marcadas por uma extraordinária capacidade de produção de riqueza concomitantemente àquelas que levam a um processo repugnante de exclusão social — a ponto de parecer transformar essa parcela excluída em seres não mais pertencentes à raça humana!

Para a condução dessa reflexão, propõem-se os seguintes temas norteadores:

1. Análise crítica sobre o significado de desenvolvimento;
2. O papel da Administração Política nesse processo;
3. Institucionalização de formas de ações conscientes para a disseminação social dessa ideia;
4. A natureza ideológica dos processos políticos em Administração;
5. Incentivos à investigação, resgatando o pensamento social brasileiro e seus intérpretes;
6. Ampla disseminação dessa problemática junto às instituições acadêmicas, às entidades fomentadoras de investigação científica, às organizações de representação social e cultural, para o investimento em pesquisas focadas na Administração Política;
7. Engajamento de outros atores sociais no processo de difusão e implantação da ideia de desenvolvimento.

Assim, conclama-se a sociedade brasileira para a formação de um Fórum Permanente de Administração Política e a constituição de uma rede nacional para reflexão da realidade brasileira.

Garanhuns (PE), 9 de janeiro de 2010.

# A ADMINISTRAÇÃO DA REPRODUÇÃO DO CAPITAL VISTA PELAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E MERCADO

THIAGO CHAGAS

**D**ISCUTINDO AS IDEIAS DE SMITH SOBRE AS BASES ORIGINÁRIAS DA acumulação de capital, Marx expõe o papel que esta cumpre no arcabouço teórico do economista escocês, qual seja, o de ocultar o caráter violento do processo de acumulação, já que, ao concluir pela existência de uma acumulação primitiva, prévia, ao modo de produção capitalista, Smith ressalta o caráter empreendedor dos primeiros homens que aplicaram seus tesouros e riquezas na fabricação de mercadorias por meio da utilização de matérias-primas, máquinas e compra de mão de obra/salário, derivando dessa atividade o excedente ou mais-valia. Contudo, se para Marx a essência do capitalismo estava na separação entre produtor e meios de produção, foi preciso que parte dos meios de produção já estivessem sendo usurpados pelos produtores das mãos dos camponeses, ex-libertos da gleba, para que eles estivessem vulneráveis o suficiente para se submeter às novas condições de sobrevivência. A transição até o trabalho assalariado não prescindiria da corporação com seus mestres, jurados e suas leis de aprendizagem. De fato, a fábrica, estágio mais avançado, colocava o trabalhador sob condições imediatamente mais “livres” do que essas duas antigas formas de organização do trabalho e da vida política. Aos capitalistas restava terminar de desalojar os mestres de ofício e os senhores feudais.

Dados os primeiros passos para a gestação de uma nova forma de organização social capaz de alterar as bases sob as quais estava fundada a antiga ordem, os movimentos subsequentes dariam acabamento a esta nova correlação de forças. O fato de ter sido dada certa ênfase ao caso inglês

deve-se ao seu pioneirismo em termos de uma burguesia revolucionária e em relação à destruição das relações feudais em seu território, o que se comprova com os dados sobre a população da época, formada na sua maioria, por camponeses livres, que cultivavam suas terras nessas condições desde o século XV. Ato decretado pelo rei, figura emergente no jogo de forças e caudatária da estreante burguesia, a exemplo dos que tornaram livres os criados senhoriais, foram fundamentais para a constituição de uma massa de proletários sem terras e rendas. Em reação, os senhores feudais usurparam os bens comunais dos camponeses e deram ênfase à corrida pela produção de lã, que apresentava preços cada vez mais altos nos mercados de Flandres. O confisco dos bens da Igreja foi o último assalto às terras camponesas, já que os antigos colonos hereditários foram expulsos e estas terras foram vendidas a burgueses e a arrendatários especuladores. Contra a aliança entre burgueses capitalistas, aristocracia latifundiária e alta finança, restavam, do outro lado, os pequenos camponeses e a embrionária massa do proletariado industrial.

Esse capitalismo comercial embrionário trouxe, no seu bojo, uma discussão que atravessa todo o seu processo de desenvolvimento, sendo eixo de inúmeros debates. De um lado, os liberais, na busca do protagonismo que deveria ser cumprido pela sociedade civil, constituída de cidadãos livres, votantes, empreendedores, a verdadeira expressão dos construtores da nação; de outro lado, a instituição do Estado, representando a ordem, a lei, o monopólio da violência, a segurança, a burocracia, a tributação, a diplomacia e a garantia de paz<sup>1</sup> para o desenvolvimento econômico e social da nação. Numerosos estudiosos debruçaram-se sobre as condições para o progresso da economia material e os impactos deste sobre a vida da população. Já no século XVIII, os economistas identificavam, nas relações econômicas, políticas e sociais atrasadas, os fatores que explicavam a falta de condições necessárias para o desenvolvimento econômico.

---

<sup>1</sup> Aqui vale apenas uma ressalva quanto à diferença entre a concertação global nos tempos feudais e a dos tempos do capital. A guerra desempenhava um artifício muito mais requisitado no feudalismo do que no capitalismo. A expansão dos excedentes seria muito mais eficiente através da guerra, o que se explica pela disparidade entre o papel do comércio na produtividade agrícola e o papel das conquistas de território sobre ela. O ritmo da guerra e o da acumulação são, necessariamente, diferentes. A rivalidade feudal era militar, levando a um conflito de soma zero, já que o território, objeto de disputa, não poderia ser expandido, mas dividido. O capital é, por excelência, internacionalmente móvel, permitindo aos detentores fixarem-se numa nação. Assim como entendeu Kant em *A paz perpétua*, os emergentes burgueses estavam certos quanto à necessidade de um ambiente de paz entre as nações para a prosperidade comercial.

Entendiam estarem no debate sobre a teoria mercantilista do comércio exterior, na rigidez do sistema de corporações ou nas discussões sobre o papel do Estado na economia, as questões fundamentais a serem enfrentadas para instaurar as condições da livre concorrência sob as quais a iniciativa privada teria oportunidades de desenvolver-se. A doutrina do *laissez faire*, que fizera séria oposição aos mercantilistas, não se resumia a criticar a intervenção do Estado, mas incluía, no rol de instituições a serem removidas da sociedade os privilégios das corporações, as restrições à importação e o livre-cambismo.

## II

Contudo, independente dos debates acadêmicos em torno dos caminhos a serem perscrutados até o “Olimpo” do desenvolvimento, o papel do Estado passou a ser cada vez mais ativo. A formação dos primeiros Estados nacionais europeus, centralizados e com forças militares regulares, antes de representar uma deliberada intenção burguesa de consolidar seus objetivos, foi mais um resultado das modificações nas formas de exploração sob o regime feudal. As condições de exploração tornaram-se mais vis, as massas camponesas insurgiram-se em diversos territórios europeus e, antes de ser expressão de uma arbitragem entre os interesses da burguesia e da nobreza aristocrática, esse Estado será uma nova expressão da correlação de forças entre as classes, tendo a alcunha de *gendarme* justamente pelo seu caráter predominantemente repressivo. A monarquia absolutista, sendo aliada do aumento das trocas comerciais e da aquisição de metais preciosos, irá, com a transformação generalizada das obrigações feudais em rendas monetárias, deslocar o centro de gravidade da coerção político-legal em direção à cúpula centralizada e militarizada, reforçando as condições de repressão das massas camponesas e plebeias.

Juntas, a ameaça camponesa e a burguesia emergente moldarão as expressões desse Estado moderno burguês. A vitória do absolutismo inaugura uma nova fase da política continental europeia. A assimilação do direito romano por regiões não pertencentes à Itália, na época da Renascença, é o prenúncio de uma articulação que se propõe a ser cada vez mais global. Juristas europeus encarregaram-se de dar uma certa uniformidade às leis, vistas como um mecanismo vital para o alargamento do comércio, por meio da facilitação dos termos de troca e de garantias legais às transações. Internamente, se, por um lado, o Estado passava a intervir mais fortemente

nos aspectos políticos, mediante a centralização política, por outro lado, abria espaço para uma defesa intransigente da propriedade privada e das liberdades civis, pelo menos no tocante à burguesia.

Os Estados monárquicos da Renascença inaugurariam novas formas de domínio da nobreza sobre as massas rurais. As relações servis abolidas dão lugar a uma burguesia urbana precursora de avanços técnicos e comerciais e a caminho da manufatura pré-industrial, em escala já considerável. Contudo, é preciso lembrar que esta burguesia ainda está alijada das grandes decisões políticas do Estado bem como do direcionamento dados às finanças públicas, sempre em detrimento dos seus interesses.

Somente com as revoluções do século XVIII é que as burguesias nacionais passam a uma posição de maior destaque nos seus cenários. A essa altura, com o comércio mundial bastante desenvolvido, um certo nível de interdependência entre os mercados nacionais e uma geopolítica internacional conformada por divergências de interesses, o protagonismo da emergente burguesia já é uma realidade. Nesse sentido, chamamos a atenção para o fato de que o crescimento do poder da burguesia faz com que a sua influência sobre os caminhos políticos adotados pelas nações torne-se cada vez maior. A concentração moderna do poder econômico, expressa na fusão entre o capital bancário e o capital industrial (formação de cartéis internacionais), a nova política colonial de partilha do mundo entre as nações centrais da Europa e a exportação de mercadorias e capitais, irá modificar radicalmente as estratégias nacionais. Com sua influência interna sobre as demais classes e instituições sociais, da mídia até os formuladores de política e dirigentes diplomáticos, a grande indústria e o comércio organizado passaram a direcionar o uso do poder do Estado para auxiliar a indústria; como no caso britânico, conseguindo contratos no exterior e financiamentos; ou no alemão, com os esforços no sentido concatenar ações entre bancos e o governo como mecanismo propulsor do investimento no exterior.

### III

Embora esta nova fase do desenvolvimento capitalista inaugure novas alianças políticas entre segmentos da classe dominante, os intentos intervencionistas do Estado ainda continuam a ser vistos como anticíclicos e totalmente subordinados aos interesses privados individuais. A conjunção dos efeitos devastadores da grande depressão de 1929 com os desarranjos sociopolíticos causados pela Segunda Grande Guerra não conseguirão

manter, por mais tempo em estado latência, a ação do maior capitalista individual, o Estado. Se a centralização do poder político havia se mostrado um caminho fundamental para a eliminação das bases feudais e para um fortalecimento dos Estados nacionais, este processo, agora, passava a se verificar na economia privada,<sup>2</sup> mediante a centralização e concentração dos capitais.

O processo de desenvolvimento do capitalismo, em escala mundial, inicialmente, apresentava o modelo das companhias de comércio e navegação dos séculos XVII e XVIII. Essas organizações eram compostas por capital estatal e empresarial e movimentavam um volume de capital tal, que excluía outras firmas similares. Tais organizações foram responsáveis pela estruturação do sistema europeu de Estados soberanos e mantiveram o equilíbrio de poder europeu sob bases estatais. Mas somente na fase mais contemporânea que as organizações estritamente empresariais, especializadas em determinado ramo, atuando em múltiplos territórios e jurisdições, passam ao comando político, delegando ao Estado um papel aparentemente secundário, pelo menos no plano retórico, mas fundamental em sua essência. A integração dos mercados com a supremacia dessas empresas abria oportunidades sem precedentes a governos e empresas, embora num ambiente de cooperação e competição por fluxos de recursos e bens materiais. Essa tensão será parte constitutiva do processo de desenvolvimento do capital, embora na fase industrial os investimentos passem a se concentrar mais em instalações industriais e infraestrutura especializada, vinculadas por uma complexa cadeia de processos técnicos. As relações de complementaridade entre as unidades produtivas tornam-se mais sólidas.

A falta de coordenação e de uma política mais ativa do Estado, que teria perdurado durante a fase concorrencial, já não encontra mais um tecido social propício para sua ausência. As crises econômicas recorrentes e a desarticulação das economias nacionais debilitando os agentes privados irão precipitar um novo período de regulação. Na concepção da burguesia,

---

2 A integração dos processos de produção em massa com os de distribuição em massa numa só organização deu origem a um novo tipo de empresa capitalista. A internalização de uma sequência de subprocessos de produção e de troca, de insumos primários até a entrega dos produtos, permitia às empresas diminuir os custos, riscos e incertezas da movimentação de mercadorias. Internalizar num único campo organizacional atividades e transações antes executadas por empresas distintas permitiu a integração vertical concomitante à redução de custos de transação. Essa forma de organização e concentração de capital, que em 1870 era quase inexistente, em 1900 já dominava as indústrias mais ricas da economia norte-americana.

estavam claros os resultados de uma competição irrestrita. Esta leva a uma luta entre si e desperta a resistência do proletariado explorado. Sofrendo com a resistência operária e percebendo o preço da liberdade competitiva, os capitais buscam outras formas de organização para fazer face aos desafios contemporâneos do atual estágio da luta de classes. Organizam-se em cartéis, trustes, sindicatos, ao passo que ao Estado cabe a elaboração de uma legislação.

À efetivação da estabilidade e à busca por novos equilíbrios macroeconômicos soma-se a noção de política pública, como um novo paradigma sociopolítico, de viés social-democrata, tendo por objetivo uma gestão dos processos decisórios a partir de instâncias colegiadas de deliberação. É a partir dos anos 1930 e mais efetivamente no pós-Segunda Guerra, que essas ideias irão fecundar e influenciar uma série de experiências nacionais. Por outro lado, nesse mesmo período, serão observadas diversas experiências autoritárias na Europa e na América Latina, o que demonstrará como países retardatários buscaram a via autoritária no processo de desenvolvimento das suas forças produtivas.

#### IV

A crise de 1929, no Brasil republicano, irá solapar o seu padrão de financiamento alicerçado no mercado externo do café, debilitando as condições de reprodução da hegemonia das oligarquias cafeeiras. Muito distante de emergir novos atores fundamentais, essa crise abre espaço para a inserção de outros atores, embora sempre estabelecendo pactos com o setor agrário-exportador. A centralização do poder proporcionada pela Revolução de 1930 será um marco na construção do Estado nacional, embora sob a tutela das elites agrárias e comerciais e suas bases regionais. A ideia de uma autonomia nacional, diante do contexto de crise internacional e da crise no padrão de financiamento interno, não poderia prescindir do Estado. Precedendo experiências históricas internacionais, a exemplo do *New Deal* e das alternativas anticíclicas keynesianas propostas em *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, o Estado nacional brasileiro é forjado com a tarefa de dirigir o processo de desenvolvimento, sob vestes autoritárias e tendo como eixo fundamental a inserção na competição internacional, mesmo que isso ocorresse sob moldes nacionais. A institucionalização do capital dar-se-á de cima para baixo, à custa de uma repressão das forças sociais, a exemplo do modelo de legislação sindical escolhido e das exceções que recaiam sobre os grupos de esquerda. Em meio a isso, persiste o debate



entre a visão dos setores agrários assentados sob o comércio exportador de matéria-prima, temendo qualquer mudança mais drástica nas estruturas sociais e sempre aliado do capital internacional, e uma outra, dita nacionalista, composta pela fração dos novos burgueses emergentes, mas sem capacidade de determinar sozinha os rumos da emergente nação.

O debate, a partir de então, seria travado entre liberais e desenvolvimentistas. Ambos buscando o mesmo fim, a reprodução socioeconômica do capital, mas utilizando-se de referenciais e instrumentos teóricos nem sempre convergentes. As teses passam a colocar o Estado no centro de qualquer estratégia para solucionar os problemas da crise. A intervenção estatal deixa o seu velho *status* de transitoriedade para tornar-se perene. A participação do Estado na gestão racional da dinâmica privada coloca-se como uma possibilidade de impedir os conflitos provenientes das contradições do processo produtivo.

Contudo, essa época de harmonia entre Estado e mercado dura exatamente os anos dourados do processo de acumulação. Se houve consenso entre os anos 1950 e 1960 sobre a articulação entre instâncias públicas e privadas, diante da crise de finais dos anos 1960 já não há o mesmo ambiente socioeconômico do período anterior. Frações hegemônicas do capital, abertamente, passam a criticar o papel do Estado na economia, colocando na sua intervenção a causa da crise. A ineficiência das políticas do Estado no controle das incertezas estruturais e no combate aos efeitos da crise coloca sérias dificuldades à heterodoxia keynesiana. Nesse contexto, há uma total rejeição ao caráter de classe do Estado — tal como era visto pelos marxistas ortodoxos e também à autorregulação do mercado — no caso do liberalismo clássico. A partir de então abre-se espaço para novas leituras. Em meio a esse processo, as relações entre os países centrais bem como destes com a periferia seriam totalmente reformuladas. Sem resolver seus problemas internos, o centro do capitalismo exportará o ônus da crise para os países periféricos. A reversão do fluxo de capitais foi uma das vias pelas quais a periferia pagou pelos ajustes praticados nos países centrais. A dívida pública daqueles países tornou-se o canal de exportação líquida de capitais, comprometendo suas políticas internas de desenvolvimento, a expansão dos serviços sociais do Estado e atrelando suas ações às exigências do capital internacional organizado.

Estados nacionais periféricos, a exemplo do Brasil, representando suas respectivas burguesias nacionais, muitas vezes sem hegemonia interna ou

qualquer projeto próprio, rearticulam-se ao sistema global do capital sob novas condições, submetendo-se às imposições do sistema financeiro internacional e abusando da prerrogativa de rolagem dos recorrentes déficits do seu balanço de pagamentos. Taxas de juros altas, incentivos fiscais, infraestrutura e crédito ganham *status* de mecanismos “eficazes” dessas economias periféricas para atração de investimentos externos (o abundante capital fictício que circula pelo mundo). Por meio de políticas como essas, as economias aprofundam, ainda mais, sua dependência com relação a esses capitais, reproduzindo as condições de sua inserção subordinada. A ideia de um Estado mínimo passa a ser a ponta de lança dos neoliberais.

Mas como nem sempre a história segue os caminhos dos atores individuais, passados vinte anos de hegemonia neoliberal, parece que seus efeitos são menos auspiciosos do que suas promessas, desencobrando, assim, o seu véu ideológico, e descortinando suas falsas veleidades sociais. Nesse sentido, emergem, novamente, experiências que buscam a formatação de um Estado nacional, de uma política articulada de gestão da estrutura produtiva, dos serviços sociais e dos interesses nacionais. Não há dúvida de que a ambição de um projeto de nação para uma sociedade dividida em classes torna-se cada vez mais difícil de ser efetivada, principalmente em tempos de crise e sérias clivagens sociais.

Nesse sentido, ocorreu, em 9 de janeiro de 2010, em Garanhuns (Pe), um encontro que objetivava dar forma a algumas dessas ideias, e não só colocá-las no papel, mas difundi-las entre a comunidade acadêmica, e, primordialmente, entre os atores da sociedade civil. O documento organizado como resultado dos debates pautou-se sobre três pontos que se mostraram fundamentais para alicerçar a proposta de uma administração política para o desenvolvimento do Brasil. Se voltarmos um pouco na história, perceberemos que os desafios para o desenvolvimento não são poucos, principalmente se pensarmos, por exemplo, que a nossa tradição autoritária e patrimonial, ainda — mesmo depois das intenções previstas na Carta de 1988 — é uma prática recorrente e que setores atrasados da burguesia brasileira, resistentes, por exemplo, a uma ação que se tornou comum em diversas formações capitalistas contemporâneas — a reforma agrária — figuram entre os círculos decisórios do país, tendo como uma de suas expressões mais relevantes a famigerada “bancada ruralista”.

As questões fundamentais levantadas no referido encontro estão intrinsecamente articuladas. Quando se pergunta — O que é desenvolvimento?

Para quem se destina? Quem são os gestores? Prontamente emergem os principais problemas a serem enfrentados pela proposta de desenvolvimento para o Brasil, prevista na Carta de Garanhuns. De antemão, estamos certos de que qualquer análise sobre os problemas sociais e o desenvolvimento econômico que privilegie a gestão como causa dos males, encontra dificuldades em se firmar. Embora a trajetória de estudos em administração mostre claramente as intenções de colocar esse campo do conhecimento como neutro, isso se mostra totalmente inapropriado para entender uma ação que ocorre sob o pano de fundo de uma relação de poder, em que, inevitavelmente, a política precipita. Logo, antes de colocar os males sociais no colo da falta de gestão adequada, devemos nos perguntar por que foi dessa e não daquela forma que se concretizou a gestão. Se parece claro que a distribuição de renda é melhor do que a concentração de renda, por que se opta por um modelo que é, por essência, concentrador? Mesmo se olharmos para os casos excepcionais e exemplares como os observados nos países escandinavos, por exemplo, fica clara a necessidade de outros espaços de acumulação, extranacionais, para bancar um melhor nível de renda das suas populações, e, mesmo assim, sob a lógica do capital, este nunca será eternamente garantido.

Se um projeto de desenvolvimento *per se* é uma peça de disputa política, numa sociedade dividida em classes e interesses antagônicos, é preciso ter em mente que qualquer projeto que tente conciliar acumulação de capital e aumento de salário com participação popular encontrará, em algum lugar da história, seus limites, em função dos interesses contraditórios que fundamentam as relações entre as duas classes fundamentais nas sociedades contemporâneas. O debate sobre a reforma ou a revolução para consecução dos objetivos mais nobres da humanidade ainda não está esgotado, mas evidências vêm mostrando os limites de uma reforma infinita sem alteração das bases fundamentais. Sendo assim, é preciso ter em mente que os obstáculos classistas que se impõem a qualquer projeto de desenvolvimento, que inclua ou não os grupos antagônicos, estarão sempre presentes e devem ser levados em conta.

Fica clara a necessidade de optar por qual ótica conduzir o projeto de nação. De um lado, a ótica dos dominantes, com seus modelos prontamente aplicáveis de controle e gestão social, tendo como eixo fundamental do desenvolvimento a acumulação; afinal, os interesses fundamentais estão, ontologicamente, alicerçados no processo de reprodução ampliada do

capital. De outro lado, os que sofrem em momentos de crise ou prosperidade, os que não participam dos processos decisórios, os que são chamados a dar a alma, mas só percebem o suficiente para sua reprodução e, claro, desde que tenha o privilégio de ser explorado, algo cada dia mais difícil em tempos de crise econômica e desemprego elevado. Os trabalhadores, mais especificamente os da história brasileira, em poucos momentos protagonizaram ou foram chamados a dividir o protagonismo. Sempre em condições subalternas, forjada sob um severo autoritarismo e não tendo uma trajetória longa de lutas democráticas ou mesmo de resquícios republicanos, a força política dos trabalhadores nunca chegou a ser ameaçadora para as classes dominantes. Se o fascismo varguista foi o primeiro intento industrializante no Brasil, não soube implantar seu projeto a partir de hostes democráticas, mas utilizando-se, exaustivamente, da batuta da repressão aos trabalhadores e suas lutas, com um forte regime de controle, expresso, dentre outras instituições, na própria legislação trabalhista, tão enaltecida entre os intelectuais de espírito senil. Logo, se a “Carta e Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil” propõe-se a ser inovadora, ela deve partir para a busca do apoio daqueles que, imediatamente, endossarão essas iniciativas, os seus objetivos e resultados esperados. A forma de organização, para dar cabo desse objetivo tão grandioso, tenho certeza, não está em nenhum manual, mas flutuando na história, até ser materializada pela ação conjunta, jamais individual, de grupos organizados.

### **Resumo**

Este artigo busca, de forma sucinta, analisar a trajetória do debate sobre as condições para o desenvolvimento. Já nos primeiros esforços dos economistas clássicos esta questão seria prontamente colocada, delegando a criação das condições à concatenação das ações dos governantes e dos agentes privados. Sua atualidade é sentida nas recentes ações dos Estados nacionais diante da crise financeira, o que torna a ação deste grande capitalista menos opcional do que necessária. O momento parece então propício para mudança de visões ou pelo menos para o questionamento de certos dogmas.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Estados Nacionais; Crise Financeira.

### **Abstract**

This article seeks to briefly examine the trajectory of the debate on the conditions for development. Already in the early efforts of the classical economists this issue would be readily questioned, delegating the creation of conditions to the concatenation of the actions of governments and private actors. Its actuality is felt in the recent actions of nation states on the financial crisis, which makes the action of this great capitalist less optional than necessary. The moment seems so conducive to change views or at least to question basic tenets.

Keywords: Development. National States. Financial Crisis.

# O ESTATUTO HISTÓRICO DA CIÊNCIA SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

FERNANDO PEDRÃO\*

**N**O LEVANTAMENTO QUE FAZ do pensamento latino-americano, Leopoldo Zea (1976) vai fundo na crítica histórica do positivismo, que em diversos países, como no México e no Brasil, se colocou como arauto da modernização e ajudou a construir sistemas de poder que combinaram um respeito religioso pela propriedade privada com uma conceituação do Estado normalizador e centralizador do poder. O posterior Estado mediador, induzido por necessidades do próprio capital industrial e pelo reconhecimento do poder sindical, seria uma mitigação desse sistema de poder e marcaria a ascensão dos grupos médios de renda e da urbanização que os tornaria politicamente mais relevantes. As outorgas do Estado em legislação trabalhista foram, essencialmente, ajustes da engrenagem do poder que formaram parte de um pacto do Estado com o capital privado que seria parte da modernização do bloco histórico de poder. Nelas há, portanto, uma dubiedade entre a estratégia fascista de controle corporativo do trabalho e as reais conquistas de movimentos de trabalhadores.

Até aí os argumentos recentes. Mas o problema tem raízes mais antigas que devem ser expostas. O estudo enciclopédico de Hubert Herring (1972) sobre a evolução da América Latina mostra, com abundância de detalhes, como o processo formativo das colônias no contexto imperial contribuiu poderosamente para uma ideologia maniqueísta do poder, imune a qualquer crítica e reverente da grande propriedade e do poder jurídico constituído. A administração colonial deixou rastros no poder judiciário, inclusive no famigerado cartorialismo. Independência na América Latina

---

\* Presidente do Instituto de Pesquisas Sociais, professor visitante da Universidade Federal do Recôncavo.

significaria uma rebeldia contra a aliança do poder jurídico com a propriedade fundiária mais que contra as metrópoles já carcomidas e decadentes. A individualidade surgiria como uma anomalia e não teria aquela funcionalidade ideológica apontada por Vitor Molina (1980) na obra de Marx. Individualismo não se confunde com individualidade nem com cidadania e simplesmente afirma os valores dissociativos do capitalismo. Aquele poder sutil que gerou o homem cordial identificado por Sergio Buarque e aquele poder do favor, reportado por Roberto Schwartz da obra de Machado de Assis. No Brasil, como nos Estados Unidos, trata-se de ver os problemas individuais dos imigrantes em vez de examinar as razões dos fluxos migratórios nem do seu peso na renovação das práticas políticas.

Nessa condição, junto com a república, o positivismo trouxe a ideologia de uma mecânica da administração que se pôs ao serviço do poder constituído em seus ramos político e econômico, foi o que aconteceu no México pós-revolucionário e no Brasil da Primeira República. Assim, no Brasil, devemos procurar as origens da administração reverente ao poder em figuras tais como Benjamim Constant, Ruy Barbosa e Oswaldo Cruz antes que em posteriores doutrinas importadas da administração como tal. A questão relativa ao sentido de finalidade da administração pública abre espaço para rever o fundamento ideológico escondido na técnica e na pretensão científica da técnica não crítica. Veremos que nem todas nossas mazelas são de importação recente.

A revolta contra a prevalência do método sobre o problema já estava contemplada na economia prática de Alfred Marshall e na economia socialmente responsável de Knut Wicksell. Mas esse pleito teve um momento de maior refinamento conceitual e de especial contundência no debate protagonizado por Theodor Adorno contra Karl Popper e seus seguidores em volume insuperável — *A disputa com o positivismo na sociologia alemã* (1963) — em que sustentou a posição inarredável da historicidade do mundo social na formação da teoria. O estatuto histórico da teoria é sua legitimação como e enquanto representação de interesses de classe concretos.

No campo marxista a questão de método no campo social o ponto de partida é a abordagem fundamental do próprio Marx nos *Grundrisse* (1857-1858) em que faz com a análise demográfica, o que já havia feito com o dinheiro: dinheiro circulante e dinheiro capital, então população como rebanho e como sociedade portadora de cultura. Na obra de Marx, o método envolve um movimento progressivo-regressivo do concreto ao

abstrato e de volta, desenvolvendo-se como resposta intelectual a problemas da sociedade. A questão de método não é opcional e não é metodológica senão ideológica.

O método surge do modo como se percebe o problema e se o mundo social é historicamente formado, o modo de tratá-lo deve refletir essa condição. A consistência lógica da análise será apenas um primeiro passo na direção de sua consistência material, como já estabelecia Aristóteles nos Segundos Analíticos. Este ensaio retoma alguns dos argumentos então apresentados no debate, que colocou Popper e Albert de um lado e Adorno e Habermas do outro, para qualificar o contexto atual de crítica com que nos identificamos. A crítica histórica da crítica já fora o nervo central de *A sagrada família*, em que Marx atacou a universalização de uma crítica abstrata dos Jovens Hegelianos, na realidade voltando ao sentido histórico crítico do próprio Hegel, tal como aparece sua obra histórica.

Nesse ambiente, ainda, na trajetória de trabalhos de extrema importância da chamada *New Left* e de outros, como Fredric Jameson (2005), que coloca a modernidade como um processo culturalmente diferenciado, irredutível às propostas simplificadoras do positivismo. Diferente dos fundamentos filosóficos do marxismo ocidental, a Nova Esquerda norte-americana trouxe uma sensibilidade sociológica à crítica dos processos do poder que já se encontra em Wright Mills, em seu *Power, politics and people* (1959), em que apresenta os processos da vida política em sua interação com os movimentos da organização da vida econômica e do poder militar. Assim como a América do Norte se apresentava como novo poder imperialista, também passava uma visão contestatória que aparece na literatura de Erskine Caldwell, John dos Passos — indiretamente na de Faulkner — como na poesia de Robinson Jeffries, que demarcavam um universo social não europeu.

A proposta de um encaminhamento politicamente consciente de temas de administração pública suscita uma reflexão mais ampla sobre as ciências sociais, primeiro para retirar esse apelido incômodo de aplicadas e em segundo lugar para restituir seu fundamento histórico. Retoma-se a contradição entre a prioridade da esfera privada sobre a pública, pelo que a administração pública torna-se um campo de conflito entre a corrente “cameralista”<sup>1</sup> e a prioridade à responsabilidade social. A primeira assume o serviço do poder,

---

<sup>1</sup> Denominação atribuída aos economistas assessores do velho império austríaco. A moderna “economia do setor público” não se diferencia muito de von Puffendorf nem de Joseph Schumpeter nem de Zenzenhaus, no que eles se dedicavam a construir o que se pode chamar de

encarregada de executar políticas decididas pelo sistema de poder político.<sup>2</sup>

A segunda abre espaço para uma reflexão emancipatória que se coloca na ponte que liga cultura e identidade. A primeira toma o poder como um dado enquanto a segunda reconhece o poder como historicamente formado.

Delinea-se aí um programa de trabalho. A discussão crítica das ciências sociais é parte de seu programa de trabalho fundamental e indissociável de sua ancoragem na realidade social em que operam. Com o desafio de gerar um aparelho de análise pertinente às condições de hoje, enfrenta-se uma tarefa de revisar criticamente o encaminhamento de análise oferecido pelas tendências prevaletentes nos países e nas instituições hegemônicas. Mas essa crítica terá de ter assento em uma perspectiva histórica, para não cair naquela crítica por crítica denunciada por Marx na *Sagrada família*. Finalmente, a coisificação da crítica é uma manobra que a desqualifica e presta um serviço inestimável ao poder econômico e político constituído. A crítica será apenas a manifestação de uma dissensão de interesses e não representará diferenças ideológicas substantivas.

Esta proposta de uma administração política faz-se cargo de responsabilidade social, isto é, assume um determinado papel de liberdade ideológica, com o que personifica duas contradições essenciais da revolução burguesa avançada, quais são as de um conflito entre a perda de sentido de totalidade da análise e a necessidade de dar conta de problemas de uma sociedade globalizada, expurgando a densidade histórica dos problemas que trata, quando enfrenta contextos de inquestionável e renovada pluralidade. Os novos modos de pluralidade que surgiram do rescaldo da Segunda Guerra Mundial e que se revelaram ao final da Guerra Fria, colocaram o mundo diante de nações que evoluem segundo padrões alheios aos dos poderes anteriores e na injunção de explicar situações genuinamente novas, com aparelhos de análise herdados de um universalismo derivado da hegemonia cultural da Europa. A aceitação do colonialismo como opção legítima para sustentar nações portadoras da civilização está na raiz desse universalismo, que em algum momento se apoiou em catequese e em

---

chamar de Economia de Estado. Podemos considerar que a contribuição de Roberto Campos à política econômica do governo militar corresponde à mesma linhagem. A Economia do Estado começa na objetivização da separação entre Estado e sociedade civil e pressupõe que a burocracia pública tem a capacidade de interpretar as prioridades da sociedade.

<sup>2</sup> Consideramos aí o governo como sistema de poder executivo que opera com uma máquina administrativa dotada de seus próprios meios de se reproduzir, o que significa que o poder do governo sobre a máquina enfrenta restrições significativas.



outros momentos apresentou-se como portador dos verdadeiros valores da civilização. Por exemplo, que justificam a exportação de missionários pelo mundo afora divulgando as virtudes do individualismo saxônico. O individualismo prosseguiu como pragmatismo, consolidando os pilares do conservadorismo norte-americano, que os coloca como guardiões de uma cultura ocidental conservadora — referendada por Berlin, Bloom, Huntington, Fukuyama e *tutti quanti* — que transvasou para as chamadas ciências sociais aplicadas. Destaca-se, de modo não surpreendente, como esse *establishment* “científico” desfez-se do fundamento crítico do judaísmo moderno, neste caso representado por figuras tais como Chomsky, ficando apenas como um novo conservadorismo sionista, que chega ao poder com Kissinger e se refestela na era Bush, com uma aliança explícita com a ultradireita de Israel. O substrato de responsabilidade personalizada, estudada por Mészáros na raiz judia do projeto de Marx,<sup>3</sup> torna-se um entrave que a racionalidade operacional do sistema descarta como inútil.

Desse Mar Morto cultural proveio a entronização dos manuais acrílicos, separados de suas sustentações teóricas, que transformam as ciências sociais em meros exercícios de situações isoladas e de modelos de situações hipoteticamente comparáveis. Modelagem e estudos de caso fazem a festa de uma sociometria alienada e de uma economia mecânica capaz de reduzir qualquer paradigma teórico a uma caricatura neoclássica. Entre a otimização paretiana e a teoria monetária da produção keynesiana esvaíram-se quaisquer vestígios do homem trabalhador cidadão, agora reconfigurado como consumidor e como integrante de uma multidão cujos participantes não têm solidariedade alguma que não for a do momento.<sup>4</sup>

O pragmatismo, ou a pseudoprática, traduz-se em uma opção pelo factual imediato que se converte em um reducionismo epistemológico, distanciado do fundamento ontológico da relação entre teoria e análise,

---

<sup>3</sup> Em sua investida na teoria da alienação de Marx, Mészáros invoca (p. 40) que “De fato, se o conceito de alienação é abstraído do processo socioeconômico concreto, uma mera aparência de historicidade pode pôr-se no lugar de um genuíno entendimento dos fatores complexos envolvidos no processo histórico”. Adiante, diz que “o fundamento último da persistência da problemática da alienação na história das ideias, desde seu início judaico-cristão, . . . é a continuidade ontológica inerente ao desdobramento do capital de acordo com suas leis internas de crescimento” (p. 47). Ver a aparência como contrafação do real segue um caminho oposto ao da fenomenologia conservadora de Husserl que se apoia em eventos de conhecimento da aparência.

<sup>4</sup> A linha de questionamento sobre a diluição das relações de classe e sua substituição pelas multidões encontra dois trabalhos de maior importância que são *Massa e poder* de Elias Canetti e *Multidão* de Antonio Negri & Michael Hardt.

apresentando-se como pragmatismo em filosofia, como empirismo em sociologia e em economia. A linha dinástica de Charles Peirce a Thomas Dewey e a William James alimenta-se do campo fenomênico, no qual trabalha com casuísmos. Juntam-se dados para explicação e escolhe-se algum entre vários modelos formais, entendendo-se que a elaboração de modelos é uma atividade separada da compreensão do significado histórico da base factual. Os estudos de caso poderão alimentar a formação de uma teoria do mesmo modo como inúmeras observações de macacos podem escrever um livro de história. A visão individualista gera indivíduos infensos a coletivos e as coletividades agirão como múltiplos de individualidades, que convivem com entes socialmente indeterminados, que são empresas e governos. Não há lugar para conflitos entre interesses de coletivos. Não foi por acaso que essa ciência social teve dificuldades para absorver Hegel e Marx e mesmo para compreender Weber. Entende-se, já que a centralidade do coletivo derrubaria o andaime da filosofia social do capitalismo avançado, que precisa desse desmonte das coletividades para legitimar o desassalariamento e a incerteza da renda das maiorias. O emprego foi substituído pela empregabilidade, isto é, passou a ser responsabilidade do trabalhador. Contrata-se conhecimento e não trabalhadores. O Estado burguês, posterior à ideologia do desenvolvimento, exime-se de qualquer responsabilidade com o efeito emprego dos investimentos e assume a seleção de investimentos exclusivamente por sua rentabilidade ao capital (Pedrão, 2008).

A mesma manobra teórica que substitui relações de classe por relações entre coletivos etnoculturais dá lugar a uma teoria da ação socialmente indeterminada de Talcott Parsons<sup>5</sup> e a uma filosofia da exterioridade com Richard Rorty. A norma é mais importante que o processo, a análise é mais útil que a teoria. A teoria é um conjunto desarmável de teoremas. A influência do neopositivismo na definição desse novo perfil a-histórico de ciência é essencial. Primeiro por separar a demonstração lógica da historicidade dos problemas, que leva a restringir o estatuto de ciência àquele campo de interesse que está imune às “imprecisões” do mundo social. Segundo, por arbitrar uma hierarquia das ciências em que as ciências físicas

---

<sup>5</sup> O privilégio concedido pela academia norte-americana à obra de Parsons — *The structure of social action* — tem uma clara explicação ideológica por seu papel na transformação da ideologia do individualismo em doutrina explicativa do processo social. O que parece menos explicável é certa ressurreição de Parsons na etapa normativista de Habermas, na qual um novo ecletismo suspeito se identifica com a redução dos movimentos pendulares da política na União Europeia.

são superiores por serem imunes a juízos de valor, mas que não se justifica quando as ciências físicas se apoiam em demonstrações matemáticas e em conjecturas. A epistemologia das ciências físicas trabalharia em um plano superior ao das ciências sociais, sujeitas às limitações das percepções e dos interesses. Autores como Nagel, Lakatos e Kuhn são alguns dos pilares dessa postura de método.

Ao abrir questão sobre a historicidade dos dados do mundo social desenha-se uma crítica do normativismo, daquela economia que se coloca acima dos conflitos de interesse incorporados na acumulação de capital e se resume a uma teoria de comportamentos genéricos de indivíduos equivalentes. A crítica do normativismo torna-se crítica social em geral, enquanto aparelho explicativo do mundo social como ele se apresenta e da própria apresentação no que ela se converte em desqualificação da essência como representação última dos processos sociais e se desenvolve como uma teoria da aparência.<sup>6</sup> Essa contrafação da teoria social explica o gosto tardio do *establishment* conservador pelo componente fenomenológico da obra de Habermas, apesar de passar por alto a rebeldia transmitida por sua obra antropológica.

Assim como a sociedade do capital procura substituir todas as outras impondo a lógica do individualismo, a doutrina do empirismo individualista procura gerar os aparelhos operacionais de sua supremacia. O controle da educação seria um alvo inevitável, que além disso teria a vantagem de abrir os mercados dos países periféricos para mais uma entrada de capital do centro.

Nessa qualidade surge o Pacto de Bolonha, que é um momento de consolidação do poderio político do modo pragmático de conduzir os negócios da ciência para atender as necessidades do grande capital. O fim dos velhos grandes doutorados e a isonomia entre sistemas educativos desiguais de países em condições notoriamente desiguais, tudo junto com a generalização dos padrões do pragmatismo. O Pacto de Bolonha representa uma americanização do ensino europeu, que rebate no Brasil diretamente através de reformas universitárias malnascidas e, indiretamente, mediante a influência de centros aparentemente imunes, que de fato constituem

---

<sup>6</sup> Acolhemo-nos aqui à metacrítica da obra de Wittgenstein formulada por José Artur Giannotti em sua *Apresentação do mundo* (1995), em que trabalha sobre a relação necessária entre o aprofundamento de forma e suas implicações em conteúdos que estão além de sua facticidade, ou que estão no plano de uma ontologia da gramática. Nesta mesma linha de argumentação, citaremos Marilena Chaui em sua revisão dos fundamentos do "neo" liberalismo, em que aponta sua matriz autoritária.

pontes com o canal central do eixo individualismo–pragmatismo–privatização–desnacionalização.<sup>7</sup>

O novo contexto encerra duas grandes questões de que não poderemos escapar. São elas uma avaliação crítica da ciência social como atividade social e uma conseqüente avaliação do significado da análise social para o mundo das sociedades concretas. Aos europeus caberá o significado dessa perda por simplificação se ela acaso seja compensada por melhor socialização da educação ou se reflete uma secundarização do sistema educativo ao sistema de poder liderado pelos Estados Unidos.<sup>8</sup> Formas secundárias de reprodução do pacto de Bolonha no nosso país ultrapassaram as manifestações diretas dos órgãos representativos de empresas e passaram ao próprio encaminhamento partidário, comprovando que os partidos políticos brasileiros podem não ter programas substantivos, mas refletem fielmente estruturas ideológicas que os sustentam. A educação é um mercado frondoso, em que a iniciativa privada se faz subsidiar pelo Estado, pelo que a internacionalização da educação é parte da ideologia do capital internacional.

A posição do Brasil em seu contexto é especialmente dúbia, dadas as condições de subalternidade em que se formaram as ciências sociais no país e reconhecidas as influências desse mesmo modo pragmático na condução do sistema social da ciência, quando não da política científica. O viés é marcante e atinge os encaminhamentos de programas de pesquisa e os de docência. Certa resistência a tratar de tudo que não parece útil e de ater-se aos modos de raciocínio do bloco dominante leva a aparelhos de análise normalizadores, representados por heróis da mediocridade tais como Porter, Mankiw, Rossi, Chiavenato *et cetera*.<sup>9</sup> Normalização torna-se o

---

<sup>7</sup> As novas elites alienadas defendem a desnacionalização invocando as vantagens da universalidade do ensino, subentendendo que as elites são efetivamente internacionalizadas e subalternizadas, que há contradição real entre ser elite e dispor de uma visão crítica do processo de dominação. A ideologia dessa privatização universalista — as faculdades são avaliadas no mercado mediante um coeficiente por cabeça de estudante — foi defendida por alguns políticos brasileiros que se converteram em assessores de grupos internacionais para compra de instituições de ensino.

<sup>8</sup> Cabem expectativas de que as contradições da União Europeia, que se refletem na crise dos seus países periféricos, contenham energia suficiente para que superem a neomedievalização representada pela coisificação da educação e dos objetivos de desenvolvimento.

<sup>9</sup> Não se poderia omitir desse panteão de mediocridade os manuais de economia com que alguns professores da USP têm brindado o estudantado brasileiro, induzindo a difusão desse material e justificando o prestígio dessas instituições. Com o uso desse tipo de material alguém pode concluir um curso regular de pós-graduação — como tem acontecido — sem ter lido original algum, sem saber de qual corrente de pensamento faz parte nem qual o significado teórico do aparelho de análise que usa.

meio de desenvolver ferramentas de análise abstrata que se passa a denominar de teorias, como, por exemplo, as expectativas racionais — em que não se discute a racionalidade do sujeito e a competitividade se coloca em mercados indeterminados. A principal característica dessa produção lítero-artística consiste em jamais dizer de onde extraíram as ideias que se expõem, com o que seus autores ficam livres para não criticá-las. Constrói-se uma cultura da gestão submissa, que convive de modo desajeitado com a democracia e olha com complacência para a corrupção ativa praticada pelas empresas e para a corrupção passiva que azeita a máquina eleitoral.

A opção pela responsabilidade ideológica estende-se a uma recuperação do significado histórico da ação política. Ora, esta se realiza mediante a vida política organizada em partidos e outras agremiações políticas e mediante a vida social organizada,<sup>10</sup> em que as universidades desempenham um papel incomparável. Universidades e centros independentes são os lugares onde podem se desenvolver atividades reflexivas no sentido dado a esta expressão por autores como Giddens & Beck (1997), onde a atividade essencial se encontra diante do dilema de assumir identidade por diferença com um agir público contestatório, assumindo conflitos de interesse, rupturas de encaminhamento, ou simplesmente reproduzindo normas e aceitando critérios de utilidade individualista. Se a ciência social reconhece a pluralidade do mundo em que vive terá de reivindicar seu estatuto histórico e mover-se sobre referências representativas do ambiente de interesses conflitivos de pluralidades e rupturas. É oportuno observar como a crise do planejamento ocidental, determinada pelo esgotamento dos objetivos da Segunda Revolução Industrial e da crise de seu correspondente padrão de acumulação, reduziu essa atividade a um escopo mecânico que trata de metas operacionais, geralmente conduzidas em nome de um suposto interesse nacional que não abre a caixa-preta da combinação de interesses ali representados. Isto faz com que no Brasil uma burocracia pública pós-weberiana detenha dois elementos fundamentais do poder na esfera nacional, que são os de decidir sobre o modelo de desenvolvimento do país através de uma escolha de projetos de investimento e do controle dos fundos públicos que respondem pela capacidade de realizar investimentos. A

---

<sup>10</sup> Cabe aqui uma referência ao farol de milha que foi o trabalho de Habermas sobre a *Mudança estrutural da esfera pública* (1984) em que adiantou o debate sobre o eixo da relação entre eficiência e sentido de finalidade.

controvérsia em torno da concentração do poder público vem da época dos governos militares, mas tornou-se mais grave com o fortalecimento do aparelho público periférico, o aperfeiçoamento dos aparelhos de controle financeiro da economia e o distanciamento entre a burocracia e o Brasil deverá afrontar com seus próprios recursos institucionais quando se compara, por exemplo, com potências como os Estados Unidos e a Rússia, onde, por diferentes motivos, os argumentos de Estado sempre se impuseram aos locais.

Como e porque distinguir um certo interesse nacional que não é o da sociedade. Como explicar que a política de construção de grandes usinas hidrelétricas — em barragens baixas — que modifica de modo irreversível as opções de desenvolvimento do país, e que favorece o projeto de Brasil exportador. A ligação entre o atual e o futuro é a principal característica do planejamento, que é o modo de conduzir uma administração historicamente consistente. O estatuto histórico da ciência social prevê o reconhecimento da complexidade herdada para situar a complexidade de hoje. A administração pública terá de se colocar como uma manifestação crítica da racionalidade que se separa de uma vez por todas do positivismo, do velho e do novo, do de Conte e do de Taylor, para reconhecer o contexto de poder da esfera pública. Como também colocou Giddens em outro contexto de crítica da modernidade, é preciso separar o conhecimento genuinamente científico do conhecimento perito, que se forma e se esgota na operacionalidade. O fundo mais profundo da crítica do pragmatismo é a do individualismo e do culto do poder do grande capital. O estatuto histórico é o da construção de uma identidade incorporada aos processos de transformação da sociedade.

### Referências

- ADORNO, Theodor et allere. *La disputa del positivismo en la sociología alemana*. Barcelona: Grijalbo, 1973.
- CANETTI, Elias. *Massa e poder*. São Paulo: Melhoramentos, 1986.
- CHAU, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In: Oliveira & Paoli (orgs.). *Os sentidos da democracia*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- GIANNOTTI, José Artur. *Apresentação do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich & LASH, Scott. *Modernidade reflexiva*. São Paulo: Unesp, 1998.

- GOLDMANN, Lucien. *Marxisme et sciences humaines*. Paris: Gallimard, 1970.
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia, entre facticidade e validade*. 2 vols. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- . *Teoria y práxis, estudos de filosofia social*. Madri: Tecnos, 1983.
- . *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HERRING, Hubert. *Evolución histórica de América Latina*. 2 vols. Buenos Aires: Editorial Universitaria, 1972.
- JAMESON, Fredric. *Modernidade singular*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A sagrada família*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- MÉSZAROS, Istvan. *A teoria da alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- . *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- MOLINA, Vitor. Notas sobre Marx e o problema da individualidade. In: *Da Ideologia*. Center for Contemporary Cultural Studies. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- OLIVEIRA, Francisco & REZEK, Cibelle (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- NEGRI, Antonio & HARDT, Michael. *Multidão*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- PARSONS, Talcott. *The structure of social action*. 2 vols. Nova York: Free Press, 1968.
- WRIGHT MILLS, C. *Power, politics and people*. Nova York, Bantam, 1959.
- ZEA, Leopoldo. *El pensamiento latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

### Resumo

A historicidade da ciência social é o fundamento de identidade enquanto ciência e a proposta de uma administração ideologicamente responsável é parte dessa condição. A começar por uma revisão da influência do positivismo na formação do sistema de poder e no campo científico, propõe-se desenvolver uma leitura crítica do modo de praticar as ciências sociais. A alienação é um traço fundamental da sociedade mundializada desigual e nos encontramos na necessidade de desenvolver um discurso crítico da ciência social que atinge sua operacionalidade. Torna-se necessário denunciar a perda de sentido histórico no modo de divulgar conhecimento, mesmo no ambiente universitário. Ao ver como se projeta a ideologia do individualismo e como se apresenta um estilo de análise a serviço do grande capital, levanta-se a necessidade de um esforço de superação dessa ciência social submissa.

### Abstract

The historical character of social science is the foundation of its identity as science as such, and the proposal of an administration ideologically responsible is an inherent part of that condition. To begin by a revision of the influence of positivism in the Formation of the power system and in the science field we come to a proposal of a critical reading of the way to practice science in the social field. Alienation is a core

trait of the unequal globalized society and we are in the need to develop a critical approach of social science that reach its operacionality. It became imperative to denounce the loss of historial meaning in the way knowledge is divulged, even in the university fields. When seeing as the ideology of individualism project itself and creates an analysis stile obedient to the interests of big capital it is imperative to superate that submissee social science.



# **MANIFESTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL: AS LIÇÕES QUE DEVEM SER APRENDIDAS**

*PRISCILLA BARBOSA MARQUES DA SILVA\**

*SARAH FILGUEIRAS LACERDA\*\**

**P**ERCEBEMOS QUE A BUSCA DESENFREADA pela industrialização e pelo desenvolvimento econômico levou a maioria dos países do mundo a concentrar seus esforços na promoção do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), deixando a qualidade de vida em segundo plano. O crescimento econômico era visto como meio e fim do desenvolvimento. Porém, hoje, sabe-se que o desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida.

Para Vasconcellos & Garcia (1998), desenvolvimento deve incluir as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia). Mas o que se observa são discrepâncias entre os indicadores econômico e social.

É notável o desequilíbrio entre a produção e a distribuição da riqueza no Brasil. A cada dia, cresce, neste país, o número de desempregados, jovens que perambulam pelas ruas sem um propósito de vida e com falta absoluta das condições básicas de sobrevivência. Vê-se, ainda, que a fome, principalmente entre os menores, tem crescido assustadoramente, até mesmo

---

\* Graduada em Administração e aluna especial do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA/UFBA). Pesquisadora do grupo de pesquisa em Administração Política da Escola de Administração da UFBA. E-mail: <priadm01@gmail.com>.

\*\* Graduada em Administração, especialista em Gestão Empresarial pela FGV e aluna especial do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA/UFBA). Pesquisadora do grupo de pesquisa em Administração Política da Escola de Administração da UFBA. E-mail: <sarahfilgueiras@yahoo.com.br>.

em países onde o capitalismo emergiu com força e dominação — a exemplo dos Estados Unidos da América do Norte, depois da crise financeira de 2008.

Portanto, fica evidente que a desigualdade social, ainda nos dias atuais, é, de fato, uma mazela tanto no Brasil, assim como em outros países do mundo; notadamente, no continente africano. E temos a certeza desse mal não apenas por ver a realidade cruel nas mídias e, muitas vezes, ao nosso lado, como, também, a partir de pesquisas realizadas por Instituições de Ensino, que usam como parâmetros dados publicados em órgãos oficiais. Este problema da sociedade brasileira está presente e em crescimento, para o nosso desespero, fazendo milhares de excluídos, sem ao menos poder ter a chance de tentar uma vida digna, pois o que se observa é que uma minoria locupleta-se por meio da expropriação; enquanto a maioria das pessoas luta, incessantemente, pela sobrevivência.

A menor participação do Estado na Economia, na qualidade de agente de extrema relevância no processo de desenvolvimento econômico, parece ter acirrado, ainda mais, as desigualdades entre pobres e ricos, na maioria dos países, especialmente os periféricos, nas últimas décadas. No final dos anos 1980, sob patrocínio do Banco Mundial e do FMI, uma reunião de representantes do governo, técnicos de instituições públicas e economistas resultou num conjunto de regras conhecido como o Consenso de Washington. Dentre as regras estão a privatização das empresas estatais, a liberação do fluxo de capitais, a liberação do comércio exterior, a desregulamentação do mercado de trabalho, as reformas fiscais e previdenciárias. O pressuposto fundamental é que a aplicação desse conjunto de medidas seria suficiente para estabilizar a economia e promover o seu crescimento. Contudo, a experiência latino-americana demonstrou a falácia desse argumento. Não só as economias não se estabilizaram, como continuaram estagnadas.

Vê-se, então, que o século XX terminou com agudas crises financeiras, desde a do México, em 1994, até a Rússia, Malásia, Tailândia, Indonésia e Brasil. Ele terminou com o fim do ciclo expansivo dos Estados Unidos; e o século XXI iniciou-se com a recessão na economia americana, a estagnação instalada no Japão (há cerca de uma década), crise nos demais tigres e dragões asiáticos e crise aguda em vários países latino-americanos; sem contar o colapso da Argentina, e apenas a esperança de uma retomada da economia europeia, com a implementação do euro. Segundo análises, o desempenho da economia mundial, nas últimas décadas, está expressando movimentos diferenciados nos quais coexistem crescimento e estagnação.

Além disso, a crise financeira de 2008-2009<sup>1</sup> demonstrou que o sistema vigente, defendido pelos neoliberais, com o Estado afastado das principais decisões econômicas, não foi capaz de contornar o grande problema financeiro internacional que se precipitou com a falência do tradicional banco de investimento americano *Lehman Brothers*. Nesse mesmo sentido, cabe ressaltar as palavras de Martins (2009), quando afirma:

O fenômeno da globalização/mundialização, com base na sociedade do conhecimento/revolução da microeletrônica, que marca a história deste início de milênio, culminaria com a crise financeira mundial desencadeada a partir de setembro de 2008 com a quebra do centenário banco norte-americano *Lehman Brothers*. Com imediata repercussão por todo o planeta, o sistema financeiro mundial iria experimentar uma paralisação gradativa que atingiria também a nossa economia, interrompendo um fluxo de créditos externos equivalentes a 19% da oferta de então. Como efeitos imediatos desse fato a interrupção do crédito externo aos bancos nacionais resultou numa crise de liquidez e o início de uma recessão capitaneado no Brasil pelo setor industrial, recessão esta que alcançaria, respectivamente, -1,8 e -1,2% nos primeiro e segundo trimestres do ano de 2009, em relação a iguais períodos do ano anterior (Martins, 2009).

O mesmo autor, ainda, fala em um artigo "Globalização, redes, crise e políticas públicas" que as políticas brasileiras de reação a essa crise, hoje universalmente consideradas corretas, parecem traduzir a possibilidade de ruptura da fatalidade de uma ordem hierárquica de comunicação instantânea que o sistema financeiro mundial tecnoglobal impõe planetariamente. Nota-se que a ideia de Martins (2009) é que mesmo com a utilização, em nível elevado, dos "Sistemas de Informação", através das redes da internet,

---

<sup>1</sup> No artigo "Crise internacional: os estragos de uma guerra", publicado na revista *Desafios do Desenvolvimento*, do Ipea, consta que a crise financeira de 2008-2009 é considerada uma das mais devastadoras da história, porque nasceu no centro do sistema financeiro e econômico mundial e contaminou todo o sistema global. A origem está na tentativa dos mercados financeiros, desregulamentados e liberalizados, de valorizar seus recursos e ampliar riqueza, alimentado por sistema de crédito que alavancou um processo de euforia desenfreada. Informa, ainda, que observadores da economia global de fato comparam essa crise a uma enorme guerra. "Do ponto de vista das finanças públicas, essa crise tem a dimensão da Segunda Guerra Mundial. O impacto nos tesouros é brutal", assim afirma Marcos Antônio Cintra, técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no referido artigo.

as grandes corporações financeiras foram incapazes de deter a crise instalada em 2009.

O ponto positivo dessa crise pode ser observado no texto “Crise: oportunidade para pensar um sistema mais justo”, publicado na revista *Desafios do Desenvolvimento*, onde Paul Singer, titular da Secretaria Nacional de Economia Solidária, ligada ao Ministério do Trabalho, afirmou no seminário *Crise como oportunidade*, realizado em agosto de 2009, na sede do Ipea, em Brasília, que a crise proporcionou uma “grande oportunidade” e que todos os governos do mundo simplesmente jogaram fora os ensinamentos da ortodoxia neoliberal e tiraram Keynes da naftalina. Isso para ele significa aumentar o gasto público e o crédito o máximo possível. E esclarece a oportunidade como sendo de outra agenda de prioridades. Para ele, a agenda anterior, dos “homens de negócios”, tinha como prioridade o controle inflacionário e o equilíbrio fiscal, e agora ganham relevância a agenda ecológica e a redução das diferenças econômicas e sociais.

Um dos atos de comunicação pública mais marcante na história social e na literatura de análises de discurso é o manifesto.<sup>2</sup> Seja mundialmente famoso como o *Manifesto comunista*,<sup>3</sup> seja de âmbito local, endossando uma causa comunitária ou denunciando comportamentos, os manifestos dão o que falar.

Em uma sociedade marcada por desigualdades, torna-se fundamental a divulgação de textos como manifestos para alertar toda a população dos nossos direitos e deveres e de como fazer para mudar os destinos de uma determinada nação. A partir dessa finalidade, que ora fez surgir a criação do documento intitulado *Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil*, da autoria de Prof. Reginaldo Souza Santos, é que iremos, com enorme satisfação, analisá-lo, a fim de compreender melhor as suas contribuições para o desenvolvimento da sociedade brasileira. Para isso, escolhemos fazer essa análise dividindo o Manifesto em dois momentos.

O Manifesto foi discutido no *Encontro da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil*, entre os dias 7 a 9 de janeiro, na cidade

---

<sup>2</sup> Segundo Ferreira (1999), o manifesto é uma declaração pública solene das razões que justifiquem certos atos ou em que se fundamentem certos direitos políticos, religiosos e estéticos.

<sup>3</sup> O Manifesto Comunista, escrito por Karl Marx e Friedrich Engels — teóricos fundadores do socialismo científico — foi publicado pela primeira vez em 1848, e é historicamente um dos tratados políticos de maior influência mundial.

de Garanhuns, localizada no interior do estado de Pernambuco; participaram professores e pesquisadores renomados de algumas Instituições do Ensino Superior do Brasil, além de estudantes, representantes do poder público e da sociedade civil que estiveram presentes prestigiando o evento.

O primeiro momento consta das seções I a IV. Estas seções se complementam de forma expositiva e interrogativa, a fim de tratar os problemas de concepção da distribuição da riqueza equacionados erroneamente pelo Estado. Em seguida, no segundo momento, na seção V, encontram-se as ações de propor, e também dirigir, em que o objetivo é centrado em uma proposta caracterizada pela viabilidade mais adequada na distribuição do que vem sendo produzido. Apesar de em todo o Manifesto existirem as duas ações: expor e propor em um só tempo, observamos, nas seções acima citadas, maior frequência de uma das ações e, por isso, propomos esta separação metodológica.

### **Primeiro momento: o ato de observar, expor e explicar a realidade**

Santos (2010) diz, no Manifesto, que o projeto para construir melhores condições de distribuição da renda e da riqueza deve ser, urgentemente, iniciado e que a sociedade, de um modo geral, deve ser advertida de que o problema não é o emprego que deixa de ser criado pelo mercado capitalista e sim o problema é o da distribuição da riqueza produzida socialmente.

É fato que, atualmente, determinados profissionais chegam a ganhar milhões de reais, ao passo que outros tentam viver com menos da metade do salário mínimo. E essa preocupação é revelada no documento, como pode ser observado no trecho abaixo:

Numa situação bem “menos” egoísta e hedonista, estão aqueles que, mesmo na labuta diuturna, não conseguem, sequer, alcançar a materialidade indispensável à sobrevivência da espécie humana. A segregação praticada pelo mercado e o alcance limitado das políticas voltadas para a proteção social têm aumentado o infortúnio e encurtado a temporalidade da existência de parcela ampla da raça humana (Santos, 2010, p. 7).

Karl Marx e Friedrich Engels, no Manifesto Comunista, informam que o proletariado utilizará sua supremacia política para arrancar pouco a

pouco todo capital à burguesia, para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, isto é, do proletariado organizado em classe dominante e para aumentar, o mais rapidamente possível, o total das forças produtivas. Já Santos (2010) irá basear a sua análise não na dominação de uma classe contra outra, mas na necessidade de mudar o método como está sendo feita a distribuição da riqueza, a fim de superar a materialidade e alcançar o estado de bem-estar de uma determinada sociedade.

No texto *Bases teórico-metodológicas da Administração Política* (2009), os autores já informam que o método utilizado para a finalidade de bem-estar da sociedade não é adequado. Santos critica, no Manifesto, que a metodologia precisa ser modificada, pois é ela que dificulta a erradicação da desigualdade social, porque, atualmente, fundamenta-se em uma situação de instabilidade, para estabilidade, depois crescimento econômico, desenvolvimento/distribuição e, por último, o bem-estar coletivo.

No entanto, o método escolhido pelos autores para que as transformações ocorram baseia-se na Administração Política.<sup>4</sup> Este método é entendido a partir da noção de que para qualquer nível de renda (PQNR) tem-se uma dada política de distribuição/bem-estar coletivo; e caso a renda *per capita* não seja suficiente para garantir o acesso à materialidade desejável, desencadear-se-á uma ação para fazer elevar os índices de expansão da riqueza material; e, nessa condição, a política pública *stricto sensu* ganhará relevância e passará a ter o propósito verdadeiro de produzir, como finalidade, o bem-estar de todos.

O Estado pouco assume a responsabilidade plena em satisfazer as necessidades coletivas, ficando mais preocupado em tirar o capitalismo da crise, o que ocasiona a diminuição dos espaços para uma política pública distributiva. O Estado Brasileiro, entre 1930 a 1980, tinha uma gestão voltada para a expansão da riqueza promovida por meio de reformas focadas na industrialização do Brasil. De fato, o projeto-nação, concebido naquela oportunidade, cumpria o seu desiderato ainda que a distribuição não estivesse plenamente integrada à proposta de expansão da riqueza. A partir de 1980, a forma de conceber a gestão (Administração Política) foi modificada, passando a se preocupar fundamentalmente com o mercado, mais formalmente a uma dinâmica capitalista mundial, que, desse instante em diante, redefine os termos da relação centro-periferia.

---

<sup>4</sup> A Administração Política é entendida para Santos (2009) como a gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição tendo o Estado como o principal protagonista.

Toda essa lógica de gestão foi concebida através da doutrina neoliberal, implementada a partir da década de 1970. O pensamento neoliberal surgiu pouco depois da Segunda Guerra Mundial, como oposição crítica ao pensamento intervencionista (keynesiano)<sup>5</sup> que se consolidava nas práticas políticas dos governos norte-americano e europeu. Essa reação teórica e política fundamenta-se, principalmente, nas contribuições do economista austríaco Friedrich August von Hayek, em seu livro *O caminho da servidão*, de 1944, e do norte-americano Milton Friedman, com a sua obra *Capitalismo e liberdade*, de 1958, que atacavam, veementemente, toda e qualquer intervenção do governo na economia e se caracterizava pelo apego às liberdades individuais, sobretudo no livre mercado e da inviolabilidade da propriedade privada, intensa competição social e a visão do Estado como mal necessário, que deve ser reduzido ao mínimo. O neoliberalismo era, então, uma reação ideológica aos mecanismos de intervenção estatal, principalmente os que pretendiam a planificação da economia e a implementação de direitos sociais e coletivos, que prevaleceram no século XX.

E fazendo uma crítica, no Manifesto, ao setor intelectual, Santos informa que por meio das suas interpretações tendenciosas realizadas por economistas na produção do conhecimento é que o neoliberalismo ganhou força e dominação. Para ele, os intelectuais apresentaram abordagens informando, por exemplo, a existência da crise keynesiana, que, para o autor, isso não procedeu.

Desse modo, como forma de neutralizar os problemas, a compreensão do autor gira em torno da Administração, pois, para ele, os administradores têm a tarefa de fazer análises, como também de propor mudanças; segundo ele, o diagnóstico dos problemas existentes vem sendo dado por economistas que no seu entendimento têm a tarefa de apenas informar o que fazer, porém o como fazer é de responsabilidade do administrador. Com isso, o autor chama atenção dos administradores para assumirem a responsabilidade de concepção da gestão para se chegar à finalidade.

---

<sup>5</sup> O pensamento keynesiano ganhou destaque com o livro *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de 1936, do economista britânico John Maynard Keynes, que defendia uma política econômica de Estado intervencionista, por meio da qual os governos usariam medidas fiscais e monetárias para mitigar os efeitos adversos dos ciclos econômicos — recessão, depressão e booms.

### **Segundo momento: o ato de propor e dirigir**

Como o problema é de gestão, neste segundo momento, o autor descreve a sua proposta, ou seja, o como fazer para que o desenvolvimento seja alcançado e a sociedade brasileira possa o quanto antes ter o bem-estar pleno.

Santos (2010) propõe na *epistemologia da sua proposta* que a política social seja o ponto de partida, particularmente na versão Construção Civil, porque, para ele, resolveria o problema que mais está angustiando a sociedade brasileira: a desigualdade distributiva, agravada pelo desemprego. Porém, faz-se necessário, segundo o autor, a recuperação de toda a capacidade instalada da administração pública brasileira — escolas, postos de saúde, hospitais, estradas e a desfavelização das cidades. Em seguida, viria a segunda etapa do processo contínuo que tem como propósito a elaboração de um Projeto para o Brasil, que contempla as políticas estruturantes como: política agrária, agrícola, industrial, infraestrutura, urbana, ambiental, científica e tecnológica e, por fim, uma política de reestruturação administrativa do Estado brasileiro.

Nesse sentido, ele justifica o fato de ter escolhido a construção civil como política social iniciante e não a educação. Apesar de esta ser a base para se alcançar o desenvolvimento de qualquer nação, ele revela que as estatísticas têm mostrado que ampla maioria da população brasileira não tem as condições físico-biológicas para a aprendizagem. E, com isso, defende que com o programa de construção civil atuante, a realidade mudaria positivamente, além da necessidade da existência de outros programas sociais integrados ao da habitação, começando com a saúde coletiva e individual. Sendo assim, a visão do autor prioriza o pleno funcionamento das condições primárias: esgotamento sanitário e água potável.

Portanto, na *Justificativa da sua proposta* (Santos, 2010, p. 17), o autor afirma que “esse pode ser o caminho mais viável a médio prazo, menos oneroso no que se refere a custos e menos comprometedor da política de estabilização”.

O autor do Manifesto chama a atenção a respeito do furor que se tem pelo novo e que, por conta disso, mesmo que o velho não esteja funcionando com sua plena capacidade, amplia-se a capacidade de oferta pela instalação de uma nova unidade de produção. Diante disso, configura-se o que entendemos como desperdício. Logo, o primeiro princípio da Administração Política enunciado no texto *Bases teórico-metodológicas da Ad-*



*ministração Política*: “só construir o novo depois de desfrutar plenamente do que já existe” (Santos, Ribeiro & Chagas, 2009, p. 36) é afirmado em outras palavras, como pode ser observado na passagem abaixo:

Para evitar essa torpeza no gerenciamento da coisa pública, sugerimos que o novo só deve ser construído depois que o velho estiver em pleno funcionamento: só se deve construir uma nova escola quando as existentes estiverem em pleno funcionamento; só se deve construir um novo posto de saúde quando o antigo estiver em atividade plena; só devemos construir uma nova estrada quando a estrada atual estiver em plena condição de tráfego (Santos, 2010, pp. 17-8).

No campo das *ações para viabilizar a Proposta*, é sugerido, no Manifesto, o levantamento da demanda social (Primeira Fase) de escolas públicas, hospitais e postos de saúde, das estradas, incluindo as vicinais. Esta análise serviria para que a gestão pública atuasse sem desperdício, pondo em prática o primeiro princípio.<sup>6</sup>

Logo em seguida, propõe-se implantar a segunda fase do projeto contemplando as políticas estruturantes, entre elas a política científica e tecnológica — que contém o programa de educação —, inaugurando, assim, um processo libertador e libertário dos destinos da sociedade brasileira. Conceber as formas de gestão desse processo é, segundo o autor, uma tarefa reservada à Administração Política.

### **Considerações finais**

Ainda constam informações relevantes no documento criado no decorrer do Encontro chamado de *Carta de Garanhuns: Uma Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil*. Esta carta foi distribuída, juntamente com o Manifesto, para os governantes públicos brasileiros,<sup>7</sup> esclai-

---

<sup>6</sup> Com esse propósito, atualmente, na Escola de Administração da UFBA, por meio do grupo de pesquisa em Administração Política, existem projetos de pesquisa encaminhados à instituições de financiamento de pesquisa — Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), a fim de fazer a análise proposta acima e poder constituir, na prática, o Projeto Nação.

<sup>7</sup> Após o Encontro de Garanhuns, houve um esforço do Prof. Reginaldo Souza e sua equipe de trabalho para encaminhar o Manifesto e a carta de Garanhuns para os dirigentes públicos brasileiros: presidente da República, todos os senadores e deputados federais do

recendo que a Administração é um conhecimento de natureza política, ideológica, propositiva de ações transformadoras da sociedade e condutoras do desenvolvimento, com um olhar transdisciplinar, crítico, histórico e cultural da dinâmica social.

O Manifesto é um documento que serve como bússola para se chegar ao desenvolvimento de um país e para os que acreditam ser necessária uma transformação, de modo que os cidadãos possam viver em melhores condições de vida. Nota-se, portanto, que o ponto importante tratado pelo autor foi a mudança do método com o intuito de alcançar o objetivo principal: o bem-estar da sociedade brasileira.

É compreendida, no Manifesto, a viabilidade e a necessidade histórica de uma superação da Administração em assumir a sua responsabilidade de como fazer a melhor gestão das relações sociais de produção e distribuição. Existe uma programação lógica nos conteúdos, de caráter político, teórico e, sobretudo, crítico, que aponta para uma civilização do futuro, libertada dos males históricos e ideológicos decorrentes do sistema capitalista.

Keynes já tinha uma preocupação com o futuro das gerações posteriores, quando, no seu ensaio *As possibilidades econômicas dos nossos netos* (1984) revela-se um otimista, pois acredita que, ainda em sua época, deverá desmistificar a interpretação errônea que tornam as pessoas cegas para o que está acontecendo sob a superfície e somente enxergando, por exemplo, o equilíbrio econômico e afirma que o objetivo dele no ensaio não é de examinar o presente ou o futuro próximo, mas desembaraçar de visões curtas e levantar voo, mesmo pretendendo, naquela época, tirar o capitalismo da crise que estava mergulhado, após a depressão de 1929.

Da análise do Manifesto, podemos concluir que suas lições devem ser aprendidas o quanto antes e, desse modo, verificamos que o seu objetivo foi realizado com méritos, pois articulou, ao mesmo tempo, o pensar e o agir (por meio da contribuição da Administração Política) trajetórias diferentes a fim de alcançar, o mais breve possível, o bem-estar da sociedade brasileira.

---

Congresso Nacional, governadores dos estados e Distrito Federal e prefeitos das capitais, presidentes de tribunais de justiça dos estados, presidentes dos tribunais superiores, presidentes das empresas estatais federais brasileiras, todos os vereadores de Salvador e todos os deputados estaduais da Bahia; e, por fim, a todos os candidatos a presidente do Brasil — eleições 2010. Alguns desses interlocutores já enviaram seus comentários, ficando para nós — povo brasileiro — uma enorme esperança de melhoras do nosso futuro, sobretudo, para as gerações posteriores que necessitarão de um mundo mais justo.

## Referências

- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1988. (Série Os Economistas).
- HAYEK, Friedrich August Von. *O caminho da servidão*. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- KEYNES, John Maynard. *As possibilidades econômicas de nossos netos (1930)*. In: Tamás Szmrecsányi (org.). Keynes. São Paulo: Ática, 1984 (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- . *A teoria geral do emprego, juro e moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MARTINS, Paulo Emílio Matos. Globalização, redes, crise e políticas públicas. 2.º Congresso Nacional de Administração Pública: Projectos de Mudança, Instituto Nacional de Administração — INA, Lisboa, 3 a 4 de novembro de 2004.
- MAX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998 (Coleção Leitura).
- SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. 2.ª ed. Salvador-São Paulo: FEAUFBA-Hucitec-Mandacaru, 2009.
- . *Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*. (Garanhuns, PE). Salvador, janeiro de 2010.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos & CHAGAS, Thiago. Bases teóricas-metodológicas da Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política*. Salvador, vol. 2, n.º 1, pp. 19-43, abr. 2009.
- VASCONCELOS, Marco Antonio S. & GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- VIEIRA, Andrea. Crise internacional: os estragos de uma guerra. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Ipea, ano 6, n.º 54, pp.70-7, edição especial, set.-out. 2009.
- . Crise: oportunidade para pensar um sistema mais justo. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Ipea, ano 6, n.º 54, p. 83, edição especial, set.-out. 2009.

## Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar as principais contribuições do documento intitulado Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil, elaborado pelo professor doutor Reginaldo Souza Santos, a partir de sua visão acerca da natureza política e da gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição, inerentes à Administração, e que foi discutido no Encontro de Garanhuns-PE. Para tanto, apresentam-se expostos dois momentos, com base nos

aspectos do documento. O primeiro trata do ato de observar, expor e explicar a realidade; o segundo diz respeito ao ato de propor e dirigir que se fundamenta baseado na sua proposta.

Palavras-chave: Manifesto; Administração Política; Desenvolvimento.

### **Abstract**

This article aims to analyze the main contributions of the document entitled Manifesto of the Policy Administration for the Development of Brazil, prepared by Professor Dr. Reginaldo Souza Santos from his vision about the political nature and the management of the social relations of production, realization and distribution that are inherent in the Administration and that was discussed at the meeting in Garanhuns-PE. For this, two moments are exposed here which were based on the aspects of the document. The first deals with the act of observing, exposing and explaining the reality and the second relates to the act of proposing and directing that is established with the base on its proposal.

Keywords: Manifesto; Political Administration; Development.

# ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: CONTEXTO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

ELINALDO LEAL SANTOS\*

WESLEI GUSMÃO PIAU SANTANA\*\*

**C**OM AS MUDANÇAS DO SISTEMA CAPITALISTA surgem novos formatos de organizações que demandam da Administração uma reflexão sobre a sua postura diante dos grandes problemas sociais. Entre as mudanças que se vive, processa-se uma revisão profunda dos modelos de desenvolvimento, até há pouco tempo vigentes. Verifica-se hoje um certo abandono das duas visões segmentadas e opostas de desenvolvimento: o modelo socialista e o modelo neoliberal. O primeiro consagrou o Estado como único agente de desenvolvimento. O segundo fez do Mercado o senhor absoluto. Pela visão contemporânea, o desenvolvimento é decorrente da ação enérgica de três agentes principais — Estado, Mercado e Sociedade. Se esse pressuposto estiver correto a Administração terá por desafio assumir seu papel como gestora das relações sociais como um todo e não apenas das questões empresariais. Discussão que está no centro da proposta da Administração Política (Santos, 2010).

Entretanto, embora a discussão sobre o desenvolvimento venha sendo retomada com força, a Administração pouco se pronunciou a respeito do problema. Talvez seja por falta de uma base teórica que ajude a compreender a questão ou ainda pelo mito da neutralidade quando diz respeito a questões de ordem política. Diante do exposto, perguntamos: justifica-se um campo de conhecimento dentro da Administração para investigar as questões de desenvolvimento?

---

\* Administrador (Uesc), mestre em Economia (UFBA), doutorando em Gestão (Utad/UFBA) e professor assistente do DCSA/Uesb. E-mail: <elinaldouesb@gmail.com>.

\*\* Administrador (Uesb), mestre em Administração (UFBA), doutorando em Administração (NPGA/UFBA) e professor assistente do DCSA/Uesb. E-mail: <wpiau@hotmail.com>.

Para responder a este questionamento consideramos pertinente retomar as discussões sobre a fundamentação epistemológica e praxiológica da disciplina *Administração do Desenvolvimento* como um campo necessário da Administração. Discussão que já teve um ponto de partida no auge dos programas desenvolvimentistas, com os trabalhos de Riggs (1968), Motta (1972) e Caravantes (1988), e que recentemente vem sendo retomada com Cooke (2004), Santos (2004) e Martins (2004).

Este ensaio teórico está estruturado em quatro partes: a primeira fundamenta-se na abordagem epistemológica da Administração, com ênfase no seu objeto de estudo; em seguida, descreve o contexto histórico do nascedouro da *Administração do Desenvolvimento*; a terceira parte discute os desafios da *Administração do Desenvolvimento*; e por fim, uma percepção sobre o futuro dessa disciplina como campo de conhecimento dentro da Administração. O resultado aponta para carência de uma disciplina acadêmica que possa explicar com propriedade o papel da gestão nas ações de desenvolvimento econômico, social e ambiental, com equidade, em países, regiões, lugares e organizações.

### **Bases epistemológicas da administração**

Para discutir a epistemologia da administração é importante termos como referência o momento histórico do nascedouro das ciências humanas e sociais, em especial o da ciência econômica, considerando que esta foi uma das primeiras a se desenvolver. O surgimento da ciência econômica deu-se no século XVIII, tendo como marco de referência a publicação da *Riqueza das nações* (1776) de Adam Smith, que explica como ocorre o processo de formação da riqueza de um Estado. A obra traduz, de certa forma, os anseios de parte da sociedade que almejava por uma nova concepção de Estado e, conseqüentemente, por um novo sistema econômico e social. O pensamento iluminista proporcionou o enfraquecimento do Estado Absolutista, da economia mercantilista e do poder na nobreza, fazendo, assim, emergir o Estado Liberal, a economia de mercado e a classe burguesa. Verificamos que diante destas relações políticas, econômicas e sociais os paradigmas são reconhecidos e legitimados e novas disciplinas surgem. No caso da Economia, Adam Smith classifica a disciplina inicialmente como sendo economia política, mais tarde, ela passa a ser reconhecida como ciência econômica.

Economia política, considerada um ramo da ciência do estadista ou do legislador, propõe dois objetos distintos: primeiro, suprir renda ou produtos em abundância para o povo, ou, mais apropriadamente, possibilitar que provenham tal renda ou provento por si sós; e segundo, suprir o Estado ou *Commonwealth* com uma renda suficiente para os serviços públicos. Ela se propõe a enriquecer tanto o povo quanto o soberano (Smith, 1996, p. 413).

Desde os economistas clássicos como: Smith, Ricardo, Malthus, Marx e Say, aos neoclássicos, keynesianos/neokeynesianos, schumpeterianos/neoschumpeterianos, institucionalistas/neoinstitucionalistas, 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 às estratégias de pesquisa. Enquanto alguns aproximam a Economia das análises quantitativas, outros conservam os métodos de análises qualitativas. Embora seja importante compreender que, ao passo que todas as outras ciências têm por objeto algo que se encontra fora do sujeito, as ciências humanas 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.

Comparativamente, observando a história da ciência administrativa, percebemos que o momento inicial da constituição do campo científico é influenciado pela discussão da economia neoclássica e dos efeitos de uma visão nova de mercado autorregulado. Esse direcionamento leva à criação de um campo da ciência administrativa que busca mimetizar uma base mais experimental da economia e da sociologia positivista, mais fundamentada na busca de normas prescritivas, princípios, leis e teorias. Sobre essa relação de dependência, concordamos com a visão de Reginaldo Souza Santos (2004) quando afirma:

[. . .] a ciência administrativa nasce com o advento da Escola Neoclássica da Economia, que surge com a crise do capitalismo do último quartel do século XIX e início do século XX, através do pensamento e obra de autores como William Petty, Leon Walras, Alfred Marshall,

Artur Cecil Pigou, entre outros, que constituíram os fundamentos da microeconomia. Com as mudanças na organização do capitalismo ocorrida ao longo do século XIX, com o aparecimento de mercados imperfeitos, mediante estrutura oligopólicas e monopólicas, a tradição clássica, mais voltada para o estudo da economia política do desenvolvimento, praticamente dá lugar ao estudo do comportamento das unidades de produção e consumo, representadas pelos indivíduos, famílias e empresas. Este é o momento em que a lógica do valor trabalho é orientadamente substituída pela lógica do valor utilidade, fundada na racionalidade dos fatores econômicos e na soberania do consumidor. Então surge a economia pura baseada no método dedutivo e do positivismo científico, abandonado-se, assim, toda e qualquer subjetividade na análise dos aspectos econômicos, ou seja, de qualquer juízo de valor ou conotação ética (Santos, 2004, pp. 23, 24).

Percebemos, então, que a citação acima ressalta uma mudança nos objetivos da ciência econômica que influenciaram diretamente nos primeiros estudos da administração. Esse deslocamento se deu na mudança de foco da formação e distribuição da riqueza, para a busca da maximização da eficiência produtiva nas organizações. Neste sentido, os desdobramentos da construção do campo das ciências administrativas fortaleceram o predomínio de uma visão funcionalistas (Caldas, 2005) e de uma racionalidade utilitária. Não deixamos de reconhecer que dentro do campo existem outras vertentes mais críticas e reflexivas. Entretanto, na hegemonia de um campo funcionalista e de vertente anglo-saxônico continuou forte a presença dos teóricos das ciências econômicas e de suas novas abordagens.<sup>1</sup> Destacamos, abaixo, algumas contribuições mais relevantes, deixando uma questão: estes autores estão discutindo economia ou administração?

Partimos das contribuições de Hebert Simon, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, com sua obra *Comportamento administrativo* (1979).

---

<sup>1</sup> A discussão epistemológica da administração pode ser aprofundada a partir de algumas referências: 1) a Série RAE-Clássicos, 2005, discute os paradigmas da área a partir do modelo de Burrell e Morgan (Caldas, 2005), transformada posteriormente no livro *Teoria da organização* (São Paulo: Atlas); 2) na série Análise das Organizações — Perspectivas Latinas (Porto Alegre: Ed. UFRGS), encontram-se avanços nas discussões contra-hegemônicas de países de línguas latinas; 3) no *Handbook* de Estudos Organizacionais, focado prioritariamente em discussões anglo-saxônicas; 4) importantes avanços na discussão nacional são encontrados nos anais do Enanpad, na subseção EPO (Ensino e Pesquisa em Administração); 5) e na *Revista Brasileira de Administração Política — Rebap*.



Construiu uma teoria para a tomada de decisões dentro de organizações. Para ele, a tarefa de decidir é composta de três etapas: 1) O relacionamento de todas as possíveis estratégias que poderão ser adotadas; 2) A determinação de todas as consequências decorrentes da adoção de cada estratégia; 3) A avaliação comparativa de cada grupo de consequências e escolha de uma alternativa entre várias disponíveis, a partir de valores pessoais e organizacionais. A escolha indica a preferência por um conjunto de consequências. No entanto, Simon alerta que mesmo a palavra *todas*, sendo usada deliberadamente, "é impossível, evidentemente, que o indivíduo conheça *todas* as alternativas de que dispõe ou *todas* as suas consequências" (Simon, 1979, p. 80). Estabelece, assim, princípios de racionalidade limitada e de decisões satisfatórias, contrapondo o modelo racional do homem econômico. Princípios que estão na base de outros estudos como o neo-institucionalismo econômico.

Institucionalismo que tem por base o artigo de Ronald Coase, ganhador do Prêmio Nobel de Economia (1991), com seus estudos sobre a teoria da firma. Ele procurou responder ao questionamento sobre a origem do crescimento das firmas, propondo que elas crescerão enquanto for mais barato racionalizar os custos de transação de um determinado produto internamente do que adquiri-lo diretamente no mercado. De acordo com Coase, quando existem direitos de propriedade claramente definidos e os custos de negociação e transferência de propriedade são baixos, as falhas de mercado tenderiam a desaparecer, ou seja, a solução sempre seria a da economia neoclássica, qualquer que fosse. Entretanto, essa solução só será possível se duas condições forem satisfeitas: (i) clara definição dos direitos de propriedade; e (ii) baixo custo de transação, como por exemplo: um sistema judicial eficiente capaz de garantir o cumprimento cabal dos contratos.

Os ganhadores do Prêmio Nobel de Economia de 2009 também podem ser elencados aqui. Oliver Williamson e Elinor Ostrom desenvolveram seus estudos sobre o processo de governança econômica onde explicam como empresas ou trabalhadores se associam para resolver problemas provenientes da competição no livre mercado. Elinor Ostrom estuda como grupos de pessoas conseguem explorar recursos naturais de forma sustentável, mesmo sem regulação do governo ou do livre mercado. Oliver Williamson (1985) pesquisou como é o processo de decisão dentro das empresas e como, às vezes, isso funciona melhor do que deixar as decisões

a cargo do livre mercado. Para ele, a firma tentará reduzir os custos de transação, escolhendo a forma de organizar a atividade que for mais econômica. Essas formas alternativas de organizar uma atividade são chamadas em sua linguagem de “estruturas de governança”, e este será o critério para determinar os limites da firma, ou seja, decidir o que ela faz e o que deixa de fazer. O pensamento de Williamson questiona um dos pressupostos da teoria econômica tradicional que diz que a organização eficiente das atividades ocorre nos mercados perfeitamente concorrenciais, caracterizados pela presença de um grande número de firmas pequenas. Nesse pressuposto a integração vertical não faria sentido, pois firmas especializadas aproveitam melhor a divisão do trabalho (Furlanetto, 2006; 2008).

Como pôde ser observado acima, os estudos desses autores concentram-se em questões que dizem respeito ao aspecto de gestão. Daí deparamo-nos com a seguinte dúvida: a quem de fato cabe o estudo da gestão? Cabe à economia ou cabe à administração? Para Santos, existe uma impropriedade metodológica de uma corrente de pensadores da administração que equivocadamente definem a “organização” como o seu objeto de estudo e deslocam as discussões para teorias das organizações, estudos organizacionais, ciências das organizações, etc., quando pouco se fala em ciência administrativa. Embora as organizações constituam o gênero que contém elementos essenciais da gestão, elas são espaços particulares nos quais habita o objeto central da administração. “Isso estando entendido, pode-se dizer que as organizações podem constituir-se em objeto de pesquisa em administração, mas nunca constituem objeto que dá *status* de ciência à administração”, afirma (Santos, 2004, p. 38).

Tomando como hipótese que o objeto de estudo da administração seja a gestão e não a organização, podemos entender que, enquanto campo disciplinar, a administração ocupa-se do estudo das organizações como um fenômeno social, voltando-se para preocupações mais amplas do que apenas a maximização da eficiência produtiva. Assim, enquanto fenômeno social, as organizações têm de ser analisadas de forma interdisciplinar, dialogando com outras disciplinas do conhecimento científico, sobretudo no campo das ciências sociais como a psicologia, sociologia, antropologia e a economia. Concordamos com França Filho (2004), quando afirma que a gestão representa uma variável privilegiada e fundamental do universo organizacional, pois é dotada de atributos especiais que compreendem um conjunto de princípios, técnicas e explicações formalizadas, ou

não, que orienta a concepção e o modo de funcionamento de todos os elementos constituintes de uma organização. Só discordamos do seu posicionamento quando afirma que o objeto da administração continua sendo a organização. Nesse aspecto, concordamos com a posição de Reginaldo Santos (2004, 2010), que avança na discussão da gestão como objeto.

O momento atual demanda que a pesquisa em administração deva ampliar o seu *locus* de investigação para além da gestão empresarial e governamental, avançando para outras modalidades de organizações e para problemas complexos como o do desenvolvimento. Necessita incorporar outras dimensões da vida social, como gestão do Estado e da Sociedade, ou ainda a gestão social (Tenório, 1998). É preciso entender que o papel da Administração é criar as condições que favoreçam o adequado direcionamento dos fatores produtivos para alcance dos seus objetivos. Continua pertinente a abordagem de Bresser Pereira (1979), que busca distinguir, com relativa clareza, a ciência econômica da ciência administrativa. A Economia estuda a produção, circulação e distribuição de bens em âmbito universal, em âmbito de cada Estado nacional, e, no máximo, em âmbito de cada região. Por sua vez, a Administração estuda a gestão da produção e da distribuição de bens, no âmbito de cada unidade econômica organizada, bem como a circulação, no mercado, dos bens produzidos ou demandados em cada organização. A Administração, entretanto, pode e deve estudar a sociedade como todo, quando o seu objetivo for a gestão dos processos produtivos. Portanto, o estudo da gestão de um Estado, de uma Sociedade ou qualquer organização, está mais diretamente vinculado à ciência administrativa, que tem avançado tanto no que se refere a diversidades de abordagens teóricas quanto em relação aos métodos de estudo.

### **Contexto histórico da administração do desenvolvimento**

Embora ainda não exista um arcabouço teórico sistematizado sobre administração para o desenvolvimento, ou como preferimos chamar: acompanhando o posicionamento da economia e da sociologia de *Administração do Desenvolvimento*, é importante registrar que ela tem origem no pós-guerra, mais especificamente, em 1950, quando buscava implementar programas elaborados pelo pensamento anglo-saxão para combater e/ou diminuir as grandes desigualdades socioeconômicas existentes em algumas regiões. Sobre isso Caiden & Caravantes (1981) afirmam:

[...] a administração do desenvolvimento teve sua origem neste desejo dos países ricos de auxiliar as nações pobres em seu desenvolvimento e, mais especialmente, nas evidentes necessidades dos novos Estados de transformar suas burocracias do tipo colonial em instrumentos de mudanças social.

*A Aliança para o Progresso*, programa que oficialmente pretendia “promover uma aliança” dos Estados Unidos com os países latino-americanos para estimular o desenvolvimento econômico, social e político, é de fato um exemplo desse momento histórico. O programa estava fundamentado em três eixos estruturantes: 1) os países participantes deveriam tomar, conscientemente, a decisão de desenvolver-se, incluindo-se aí o enfrentamento dos sacrifícios necessários; 2) os países deveriam buscar estruturas sociais adequadas ao desenvolvimento, para que os frutos do desenvolvimento se dirigissem à totalidade das populações, não se restringindo às elites; reformas sociais seriam necessárias e 3) deveria ocorrer um desenvolvimento dos recursos humanos necessários ao progresso social. A iniciativa coube aos EUA, as avaliações econômicas iniciais eram de pesquisadores e políticos latino-americanos, conforme relatos de Matos (2008).

É nesse momento que ocorre o processo de transferibilidade da racionalidade administrativa com a implementação de tecnologias de gestão dos países em estágios superiores de desenvolvimento para os países em subdesenvolvimentos. Para Motta (1972), é desse processo de transferibilidade da racionalidade administrativa que surge a ideia de uma disciplina para preencher a grande defasagem que haveria entre a elaboração de planos de desenvolvimento econômico e a capacidade administrativa das nações em desenvolvimento para implementar tais planos. A disciplina ganha corpo no campo da administração pública e segue duas direções. De um lado, constituiu um esforço de conceituação teórica, almejando integrar conhecimento de diversas áreas das ciências sociais, para formar um corpo doutrinário a fim de facilitar as explicações dos fenômenos administrativos. De outro, refletiu a preocupação com a aplicabilidade de modelos, técnicas e ferramentas gerenciais.

Motta (1972) adverte que a *Administração do Desenvolvimento*, como disciplina acadêmica, tornou-se um conjunto de diagnósticos e prognósticos administrativos. As pesquisas realizadas nesse campo valorizaram excessivamente os aspectos das técnicas gerenciais e relegaram a teoria.

Motta explica que as limitações para o progresso da disciplina podem ter sido provenientes de duas causas: *a)* quase todos os trabalhos escritos sobre o assunto procuraram confrontar formas de administração tradicional e formas de administração moderna; *b)* o objetivo consistia na busca da eficiência, referindo-se à redução de custos, e da eficácia, à realização de objetivos, e não contemplava o conceito da efetividade como pretensão maior do desenvolvimento para promover qualidade de vida para população. Para Motta, só haverá avanços na *Administração do Desenvolvimento* se esta passar por uma reformulação, ou seja: *a)* voltar as organizações para o objetivo primordial do desenvolvimento, buscando a relevância mediante a efetividade organizacional; *b)* conceber modelos de organizações mais orgânicas, flexíveis e participativas; *c)* buscar comprometimento valorativo das pessoas que integram as organizações, e não apenas a adesão neutra às regras burocráticas como forma de atingir resultados.

Na prática, verificou-se que em quase quarenta anos a *Administração do Desenvolvimento* pouco avançou como área de conhecimento. Para Martins (2004), nas décadas de 1980 e 1990, houve uma reestruturação nos programas de governo dos países, deslocando o foco de uma “administração para o desenvolvimento” para um modelo de “administração para o ajuste fiscal”. Esse modelo de gestão pautou-se nas diretrizes do Consenso de Washington, mediante um conjunto de políticas neoliberais que conduziram a reestruturação econômica e a reforma dos Estados. Essa mudança paradigmática de promoção da justiça social para a estabilidade fiscal ocorreu não apenas no campo pragmático dos programas de governos, mas também no campo doutrinário da produção científica em várias áreas de conhecimento, como a economia, a sociologia e a administração, com a justificativa da implantação do Estado mínimo.

Assim, a sociedade capitalista vem ao longo do tempo passando por sucessivas crises e mudanças, analisadas por diferentes campos do conhecimento com a finalidade de entender melhor a conjuntura dos processos. Agora surge no campo da administração movimentos em prol de um posicionamento crítico ante as mazelas impostas pelo sistema. Um exemplo é o documento *Crise e Oportunidades* (Lopes; Sachs & Dowbor, 2010), buscando formar um grupo crítico com o objetivo de identificar na crise global as oportunidades que permitam enfrentar os desafios da desigualdade e da sustentabilidade ambiental, repensar a gestão do Estado e a relação com a sociedade. Outro movimento pode ser observado na

Escola de Administração da UFBA, na Escola Brasileira de Administração Pública (Ebac) e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaes) da Fundação Getúlio Vargas, realizando o I Encontro de Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil e formulando o documento que ficou conhecido como Carta de Garanhuns, conclamando a sociedade brasileira para a formação de uma rede nacional comprometida com o planejamento, implementação e acompanhamento de políticas, programas e projetos com vista a uma Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil (Santos, 2010). Esses documentos representam o anseio do campo de afirmar o desenvolvimento como um tema de pesquisa da área.

### **Desafios e perspectivas da Administração do Desenvolvimento**

O esforço coletivo em pautar os grandes problemas da humanidade na agenda de pesquisa da ciência administrativa passa necessariamente pela sistematização e consolidação da *Administração do Desenvolvimento* como disciplina científica. Para tanto, requer o esclarecimento de seu objeto de estudo, das suposições acerca da realidade em que se situa, do alcance de suas contribuições e, também, dos métodos e técnicas para justificar o seu espaço na ciência administrativa.

Em princípio, encontramos divergências quanto ao nome concedido à disciplina. Motta (1972), nos seus estudos, aplica o título *Administração para o Desenvolvimento*, acompanhando o posicionamento de Heady Ferrel e Fred Riggs uns dos primeiros estudiosos da questão, cujo título é posteriormente retomado por Martins (2004) e Saravia (2004). Nesse caso, a preposição *para* estabelece uma relação entre as palavras, conduz o conceito administração para um destino semântico, um ponto, um cenário, um estágio denominado desenvolvimento. Talvez a aplicabilidade da preposição *para* seja justificada pelo momento histórico do nascedouro da *Administração do Desenvolvimento*, quando se imaginava o desejo dos países ricos de auxiliar os países pobres em seu desenvolvimento. Daí deparamo-nos com um conjunto de teorias e práticas gerenciais, amplamente distintas, típicas dos países do Primeiro Mundo, mas aplicadas nos países pobres, configurando uma administração prescritiva em detrimento de uma administração participativa. Sobre isso, Thomas, apud Cooke (2004, p. 65), afirma que "*administração para o desenvolvimento* sempre será mais um ideal do que uma descrição da realidade".

Para Cooke (2004), *Administração do Desenvolvimento* é hoje comumente conhecida como Gestão do Desenvolvimento ou como Administração e Gestão do Desenvolvimento — AGD (*Development Administration and Management*). O argumento central para essa escolha, talvez esteja pautado no questionamento sobre qual seria a função da ciência administrativa nas questões de desenvolvimento. Se tomarmos como referência a tese de Santos (2004) sobre a definição do objeto de estudo da administração, fica evidente que a contribuição da ciência administrativa nas questões de desenvolvimento deve ser o estudo da *gestão*. Tania Fischer (2002) acrescenta mais um adjetivo ao título Gestão do Desenvolvimento, quando em seus estudos faz o recorte para Gestão do Desenvolvimento Social. Assim, ela se refere às novas formas de organização da produção, distribuição e consumo de bens e/ou serviços fora da esfera governamental e da iniciativa privada, possibilitando amplas dimensões para estudo como Gestão do Desenvolvimento Local, Territorial, Global, entre outros. Outro argumento para a escolha do título *Administração do Desenvolvimento* e/ou *Gestão do Desenvolvimento* vem da sistematização histórica de outras áreas de conhecimentos que também estudam as questões do desenvolvimento, como a economia, a sociologia, a psicologia. Estas, em vez da preposição *para* aplicam a preposição *do* para estabelecer uma relação de categoria de conhecimento dentro de um mesmo campo. Assim é possível falar em economia do desenvolvimento, economia do setor público, etc. Consideramos pertinente o argumento da *gestão* como objeto de estudo da administração, mas defendemos a tese de manter o prenome da ciência no lugar do seu objeto e acompanhar a sistematização das demais áreas de conhecimento, concebendo a *Administração do Desenvolvimento* como uma subárea da ciência administrativa.

Outra questão de cunho epistemológico da *Administração do Desenvolvimento* diz respeito à sua definição. O que é? Qual a sua finalidade? E como investigar no campo da *Administração do Desenvolvimento*? Sobre isso, Motta (1972) considera que esta não pode se limitar apenas à busca da eficiência e da eficácia organizacionais, pois tais indicadores não traduzem completamente os objetivos do desenvolvimento. É preciso introduzir o conceito de efetividade nos objetivos do desenvolvimento econômico e social. A efetividade administrativa significa objetivos mais amplos pautados na equidade e justiça sociais.

Cooke (2004) identifica *Administração do Desenvolvimento* como um ramo de estudos da ciência administrativa no qual o Terceiro Mundo

tem de estar presente no debate. Para ele, a *Administração do Desenvolvimento* tem como finalidade identificar os obstáculos ao desenvolvimento, propor reformas institucionais que viabilizem o desenvolvimento de países do Terceiro Mundo. Nessa linha de raciocínio é possível perceber que a *Administração do Desenvolvimento* deve aplicar uma série de instrumentos gerenciais e analíticos de diversas disciplinas como administração estratégica, administração pública, administração política, psicologia, antropologia, sociologia e ciência política. Martins (2004) afirma que as décadas de 1980 e 1990 marcam a decadência da velha Administração do Desenvolvimento, pois, nesse contexto histórico, predominou de forma hegemônica a orientação da “administração para o ajuste fiscal”, baseada na crença de que o desenvolvimento requeria a retirada do Estado e maior autonomia do mercado. Entretanto, com a crise do modelo neoliberal estabeleceu-se um novo paradigma de transformação institucional pautado na revitalização do Estado. Por essa concepção, o Estado é visto como parte essencial da solução e não como a solução ou o problema em si. O paradigma da revitalização do Estado orienta-se claramente para o desenvolvimento pensado não mais apenas como o resultado do crescimento econômico gerado pela livre iniciativa do mercado, mas como efeito mensurado de incremento sustentável de bem-estar geral, no que se refere a desenvolvimento humano e com responsabilidade social. É sob essa ótica que surge a nova *Administração do Desenvolvimento* pautada na orientação para resultados efetivos, modelo orgânico de gestão e comprometimento dos atores sociais.

Diante do exposto, definimos a *Administração do Desenvolvimento* como um campo da ciência administrativa que tem por finalidade estudar “como” as ações gerenciais podem promover mudanças, evolução e desenvolvimento em países, regiões, lugares e organizações, de modo que garanta o bem-estar geral da sociedade. Nesse contexto, o desenvolvimento requer a existência do processo administrativo, bem como da implementação de reformas pautadas em valores humanísticos, solidários e democráticos.

Para que a *Administração do Desenvolvimento* seja reconhecida como um campo do conhecimento, é necessário que tenha meios que possibilitem fornecer respostas aos problemas de natureza investigativa. São vastos os problemas sociais que precisam de um olhar sistematizado no campo da gestão do desenvolvimento; apenas para citar deparamo-nos com problemas de gerenciamento na educação, saúde, segurança, transporte, alimen-



tação, habitação, infraestrutura, exclusão, entre outros. Embora, esses problemas se apresentem como fenômenos reais de investigação e existem objetivamente, os estudos no campo da *Administração do Desenvolvimento* não podem se limitar ao enfoque positivista da construção do conhecimento. É preciso compreender que esses fenômenos são resultados de um processo social com base em elementos subjetivos, tais como ideologias, poder, valores, crenças, normas morais, preconceitos e sentimentos, portanto, uma construção fundamentada nos seres humanos, atores da produção e reprodução da vida social.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, precisamos avançar no debate da interação de modelos quantitativos e qualitativos, de modelos nomotéticos ou idiográficos. Diante da complexidade das ciências sociais, a depender do problema analisado, poderemos caminhar para métodos mais quantitativos ou utilizar métodos qualitativos como levantamento, observação, estudo de caso, etnografia, *grounded theory*, pesquisa ação, pesquisa participante, conforme afirmam Gil et al. (2008).

No campo prático, a *Administração do Desenvolvimento* caminha para uma nova forma de gestão, o da governança, entendida como o poder compartilhado ou a ação coletiva gerenciada e transformada em categoria analítica associada a um conjunto de princípios, regras e procedimentos que a sociedade estabelece entre seus administradores, governantes e cidadãos visando um “bom governo” mediante os pilares da participação, transparência, justiça, controle, responsabilidade, eficiência e efetividade no trato com a “coisa” pública, conforme afirmam Slomski, Mello, Tavares & Macedo (2008). Em outras palavras, podemos descrevê-la como forma em que o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, uma região, um lugar ou uma organização. Nesse modelo de gestão o poder não é exercido apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em grau maior ou menor de assimetria e tem uma carga potencial de conflitos de interesses entre atores envolvidos e entre escala de poder.

Portanto, a prática da *Administração do Desenvolvimento* deve ocorrer em um sistema de relações sociais que priorize uma negociação entre O QUE, POR QUE, PARA QUEM e COMO deve ser feito o projeto de desenvolvimento, cuja participação social deve ser valorizada em todas as etapas do processo de gestão (concepção, elaboração, implementação e avaliação). Fischer (2002) considera esse modelo um campo de conhecimento e

espaço de práticas híbridas e contraditórias. É possível coexistir cooperação e competição; a cooperação pressupõe articulações, alianças, parcerias, pactos entre atores locais; a competição ocorre nas relações de trocas entre territórios. É possível identificar algumas experiências desse modelo de gestão, por meio de práticas como orçamento participativo, conselho setorial, redes sociais, consórcios territoriais. Além do que as ações mobilizadoras partem de múltiplas origens e têm muitas direções, assim, as dimensões praxiológica e epistemológica estão entrelaçadas no campo da gestão do desenvolvimento.

### **Considerações finais**

Precisamos de uma Administração consciente e não alienada, inovadora e não prescritiva, flexível e não rígida, acolhedora e não excludente, revolucionária e não conservadora. É necessária a convicção de que podemos compreender bem melhor a nossa realidade rompendo, pelo menos parcialmente, com os esqueletos teórico-metodológicos produzidos externamente. É importante interiorizar que a Administração é uma relação social política que impõe autoridade, poder, hierarquia, subordinação, cujas formas podem variar entre autocráticas, burocráticas ou democráticas em que alguns fazem as regras e outros as seguem.

Na prática, não existe neutralidade administrativa, o que existe é uma lógica que segue os valores de quem conduz o processo, historicamente já comprovado mediante os modelos de sociedades pelos quais caminha a humanidade (agrícola, industrial e conhecimento). A academia não pode ficar presa ao mito da neutralidade de apenas observar, expor e explicar as mazelas da sociedade e imaginar que as tarefas de encaminhar, aconselhar e dirigir são atos inferiores e que devem ficar apenas sob a responsabilidade da esfera política. O propósito é que devemos *Pensar e Agir* a um só tempo e contrapor, se acaso for, a tudo que vem sendo praticado. Administração é um meio pelo qual uma determinada sociedade torna produtivos seus próprios valores e crenças. A Administração precisa trazer para si a responsabilidade da construção de uma proposta alternativa aos resultados alcançados em todo mundo, de forma que conduza a direção do nosso destino, até aqui orientado pela Economia.

Novas formulações teóricas precisam ser concebidas dentro do campo da Administração, a exemplo dos conceitos de Administração Política, Administração do Estado, Administração Regional, Administração Social, Administração da Diversidade e, sobretudo, *Administração do Desenvol-*

*vimento*. Este é um campo completamente inexplorado que requer vasta revisão de literatura dentro e fora da Ciência da Administração com a finalidade de construir o sistema conceitual que permita explicar e compreender a sociedade atual e a sociedade do futuro. A *Administração do Desenvolvimento* deve formular estratégias que resgatem a dimensão de visão de futuro, no sentido de responder às seguintes questões: O QUE O PAÍS QUER SER e AONDE PRETENDE CHEGAR? Para isso, é preciso reinventar o planejamento governamental com critérios bem definidos de participação, transparência, eficiência e desempenho, caracterizados por fluidez, agilidade e inovação. A *Administração do Desenvolvimento* deve ser cada vez mais uma questão de interesse público e não um assunto reservado aos “peritos” ou a um determinado mandato político. Deve ser uma política de Estado e não simplesmente uma ação de governo. Esperamos, diante do exposto, que possamos receber as críticas e as contribuições da comunidade científica quanto às inquietações aqui pontuadas com a finalidade de consolidar essa necessária disciplina.

### Referências

- BOISIER, Serge. Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?. *Redes* (Santa Cruz do Sul), vol. 8, n.º 1, pp. 9-42, jan.-abr. 2003.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Economia e administração: mercado e poder. São Paulo, *Revista de Administração de Empresas – RAE/FGV*, vol. 19, out.-dez. 1979.
- . O Estado necessário para a democracia possível da América Latina. In: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09>>; acesso em 1.º-3-2010.
- CALDAS, Miguel. Paradigmas em estudos organizacionais: uma introdução à série. São Paulo, *RAE/FGV*, vol. 45, n.º 1, jan.-mar. 2005.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *As ideias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- COOKE, Bill. Gerenciamento do Terceiro Mundo. São Paulo, *RAE*, vol. 44, n.º 3, 2004.
- FISCHER, Tânia. *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FRANÇA FILHO, Genauto C. de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo (org). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004.
- FURLANETTO, Egidio Luiz. Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social. *Revista Sociologia Política*, v.ol 16, pp. 55-67, ago. 2008.

- FURLANETTO, Egidio L. Reflexões teóricas sobre o desempenho das instituições econômicas do capitalismo. *Anais...* 30.º Encontro do Anpad, Salvador-BA, 2006.
- GERALD, C. & CARAVANTES, G. *Reconsideração do conceito de desenvolvimento*. Caxias do Sul: Educus, 1988.
- GIL, A. C.; OLIVA, E. C.; NOVAES & SILVA, E. C. Como investigar no campo da regionalidade. *Anais...* Salvador, Encontro de Administração Pública e Governança, EnAPG, Anpad, 2008.
- KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2000.
- LOPES, Carlos; SACHS, Ignacy & DOWBOR, Ladislau. *Crises e oportunidades: uma agenda de mudanças estruturais*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010.
- MARTINS, Humberto Falcão. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina. *Revista Governança & Desenvolvimento*, n.º 1, abr. 2004.
- MATOS, E. A. O Programa “Aliança para o Progresso”: o discurso civilizador na imprensa e a educação profissional no Paraná, Brasil. In: Simpósio Internacional Processo Civilizador, 11, 2008, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Universidade de Buenos Aires, 2008.
- MATTA, Paulo Roberto. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. *Revista de Administração Pública (RAP)*, jul.-set. 1972.
- NASCIMENTO, Dinalva Melo do. *Metodologia do trabalho científico: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro — esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004.
- . *Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento*. Salvador: UFBA, 2010.
- SARAVIA, Enrique. Anova administração para o desenvolvimento. *Anais...* IX Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración, Madrid, España, 2-5 nov. 2004.
- SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: FGV, 1979.
- SLOMSKI, MELLO, TAVARES & MACÊDO. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- TENÓRIO, Fernando (org.). *Gestão social: metodologias e casos*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- WALLERSTEIN, Immanuel M. *Após o liberalismo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

### Resumo

Este artigo discute o “estado do campo” da área de administração do desenvolvimento, analisando as lacunas e as possibilidades de produção acadêmica. Questiona — justifica-se um campo científico dentro da Administração para investigar as questões de desenvolvimento? Como resposta, retoma as discussões sobre a fundamentação epistemológica e praxiológica da disciplina *Administração do Desenvolvimento* como um campo necessário da Administração. Este ensaio teórico revisa os trabalhos de Riggs (1968), Motta (1972), Caravantes (1988), Cooke (2004), Santos (2004) e Martins (2004). O resultado aponta para carência de uma disciplina acadêmica que possa explicar com propriedade o papel da gestão nas ações de desenvolvimento econômico, social e ambiental em países, regiões, lugares e organizações, semelhante aos desafios propostos pela administração política (Santos, 2010).

Palavras-chave: Administração; Gestão; Desenvolvimento.

### Abstract

This article discusses the “state of the field” on management development, analyzing the gaps and possibilities for academic research. Wonders — justified a scientific field within the Administration to investigate the issues of development? In response, resumed discussions about the epistemological foundation of discipline and praxiological Development Administration as a required field of Administration. This theoretical essay-review the work of Riggs (1968), Motta (1972), Caravantes (1988), Cooke (2004), Santos (2004) and Martins (2004). The result points to a lack of academic discipline that can explain adequately the role of management in the actions of economic, social and environmental consequences for countries, regions, places and organizations, similar to the challenges posed by the political administration (Santos, 2010).

Keywords: Administration; Management; Development.



# GESTÃO SOCIAL E GESTÃO PÚBLICA: INTERFACES, DELIMITAÇÕES E UMA PROPOSTA \*

RENATO DAGNINO\*\*

## 1 Apresentação

**E**STE TRABALHO PRETENDE DIALOGAR com interessados no tema das “interfaces e delimitações” numa perspectiva de formação de profissionais capacitados, fundamentalmente, para, no âmbito do aparelho de Estado, tratá-las de modo a coadjuvar o processo de democratização em curso no país.

Coerentemente com esse viés ideológico e pedagógico, focado no Estado e na relação Estado-sociedade, ele tem por base a maneira como fui percebendo, nos últimos anos, as relações que guardam entre si a Gestão Social (GS) e a Gestão Pública (GP). E, em particular, pelas razões que vou apresentar, entre a Gestão Governamental (GG) e a GS no âmbito do que considero como conjunto que as contém, a GP. Esta, desde logo, diferencia-se categoricamente da Gestão Privada.

Teve importância destacada nesses anos a experiência que tive, durante o período de 2007 a 2009, em que atuei como pesquisador-visitante, no Ciags-UFBA. Essa participação abrangeu o oferecimento de disciplinas nos cursos de pós-graduação em Gestão Social e em Administração, a elaboração de uma proposta para a criação de um curso de formação de tecnólogos em Gestão Pública e Gestão Social, a sua intensa discussão com

---

\* Este trabalho foi preparado para ser submetido para apresentação no IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, realizado em Lavras, MG entre 27 e 29 de maio de 2010, tendo como tema central “Gestão Social e Gestão Pública: Interfaces e Delimitações”.

\*\* Agradeço, sem incriminar pelas sugestões feitas a uma versão preliminar deste texto, aos companheiros de trabalho do Programa de Gestão Estratégica Pública da Unicamp, o qual tenho a honra de coordenar, e também aos colegas da Faculdade de Administração da UFBA, onde tiveram lugar muitas das experiências que a ele deram origem.

a equipe de professores da instituição, e a participação, como professor, numa das disciplinas do curso após a sua implantação, em 2009.

A elaboração deste trabalho deve-se a dois acontecimentos. O primeiro, foram as discussões que ocorreram no âmbito dessa equipe, uma vez que um de seus pontos centrais de disputa foi justamente o das “interfaces e delimitações”. Esse acontecimento desencadeou um esforço para precisar o contexto cognitivo ou interpretativo contido em contribuições de pesquisadores que tratam o tema. Esboçado logo de início, ele foi paulatinamente acrescido com aspectos decorrentes da concepção político-ideológica que fundamenta a construção proposta.

O segundo acontecimento, foram dois trabalhos incluídos na literatura que examinei — de Pinho (2010)<sup>1</sup> e de Tenório (2009) — relacionados a uma polêmica entre os autores que teve lugar na conferência de abertura do Encontro anterior intitulada Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento. Esse acontecimento teve duas implicações. Por um lado, a percepção que tive ao constatar que o debate em que eu havia participado junto àquela equipe de professores se dava também em outros círculos encorajou-me a expor o que tinha apreendido. Por outro lado, o recurso expositivo cronológico utilizado por Tenório (2009) para relatar seu envolvimento com o tema estimulou-me a organizar a exposição de modo análogo, mostrando como foi evoluindo meu próprio envolvimento e entendimento acerca do tema das relações entre GP e GS.

O trabalho está escrito de modo informal; ou pouco ortodoxo academicamente falando. Ele procura reproduzir meu processo de adaptação ao ambiente do Ciags-UFBA, uma vez que ele percorreu um caminho em que a percepção que ia tendo acerca da Administração, das relações entre GP e GS, etc., teve papel central para fundamentar a proposta de capacitação que apresentei àquela equipe de professores.<sup>2</sup>

O esforço de escrita deste trabalho teve um resultado paralelo (não buscado e alcançado *on the job*) no campo metodológico. Se entendido como uma “aplicação” do procedimento metodológico, percebe-se como foi capaz de descrever e explicar as esferas do privado, do público e do

---

<sup>1</sup> Este trabalho — Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade” — foi-me enviado pelo professor Pinho, a quem agradeço.

<sup>2</sup> Embora este trabalho contribua para esclarecer os conceitos, concepções e argumentos que fundamentaram essa proposta, seu objetivo não é apresentá-la. Ela está contida no documento interno de discussão que apresentei à comissão, denominado Proposta de Projeto Pedagógico do Curso de Tecnólogo em Gestão Pública e Gestão Social (Ciags-EAUFBA).



social (ou, pelas razões que irei indicar, do privado, do governamental e do social) que se situam no “plano da realidade” e projetá-lo de modo descritivo-explicativo; mas também normativo, no “plano da gestão”, individualizando esferas de Gestão Privada, Pública e Social (ou de Gestão Privada, Governamental e Social), suas “interfaces e delimitações”. Talvez, o aprimoramento desse procedimento metodológico seja útil na tarefa que compartilho com os leitores, de formar gestores públicos (governamentais e sociais, de acordo com meu entendimento) capazes de ajudar na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e ambientalmente sustentável.

O trabalho está dividido em mais seis seções. A segunda é resultado do meu processo de familiarização com o conceito de GS, da sua diferenciação do conceito de GP e das relações entre elas tal como tema aparece na literatura. O percurso seguido constou da análise de uma razoável quantidade de trabalhos sobre o tema. Essa análise, junto com a síntese organizada por Tenório (2009), indicada acima, conforma o contexto interpretativo das relações entre GS e GP contido nessa literatura. Esse contexto interpretativo, que contém os aspectos considerados conceitualmente imprecisos ou, simplesmente, equivocados, segundo a minha visão, foi o insumo principal para a elaboração de parte do que se apresenta a seguir; especialmente do que vem a partir da quarta seção. Não obstante, o fato de que ele é conhecido pelos leitores — muitos dos quais autores desses trabalhos — sugeriu que a ele se dedicasse poucas páginas.

A terceira seção dá conta de uma preocupação que marcou meu movimento de familiarização ao ambiente e ao contexto interpretativo, relativa aos conceitos — “predecessores” daqueles que tratam a literatura acima referida — de Administração, Administração Geral, Administração de Empresas, Administração Pública, etc. Embora não aparecessem nela problematizados, eles pareciam merecedores de análise: mantê-los subjacentes dificultaria a crítica que os trabalhos suscitavam. Também, na terceira seção, é abordada a formação dos gestores públicos. Assunto que tampouco era problematizado no ambiente em que eu passava a atuar; mas que, devido à minha participação no processo de criação e de implantação do curso de tecnólogos em GP e GS, afigurava-se como importante.

O resultado dessa seção passa a integrar o contexto interpretativo das relações entre GS e GP que, até então, era o derivado da análise da literatura referida na segunda seção. Essa nova versão do contexto interpretativo é o ponto de partida para a elaboração das seções quatro, cinco e seis.

Essas seções tratam da “reconstrução” dos conceitos de GS e GP (e GG). Realizada a partir da projeção das relações entre o privado, o público, que se manifestam no plano da “realidade”, para o plano da “gestão”, ela origina as propostas de modelização dessas relações.

A passagem da primeira versão do contexto interpretativo, que continha elementos imprecisos ou, simplesmente, equivocados, segundo a minha visão, para a modelização que se propõe no último item de cada uma daquelas três seções, é possibilitado por uma “ponte cognitiva”. Ela foi armada incorporando conteúdos teóricos provenientes de contribuições de considerável número de autores àquele contexto interpretativo. Visando a explicar e a justificar o que se vai propondo em cada seção, esses conteúdos fundamentam a modelização que se propõe sobre as relações entre Gestão Privada, GP, GS e GG nos planos da “realidade” e da “gestão”.

Assim é que cada uma das seções (quarta, quinta e sexta) inicia-se com a apresentação desses conteúdos teóricos; a qual ocupa a maior parte do texto. Como essas apresentações são, num certo sentido, digressões, sua leitura pode ser dispensada pelos leitores que, com elas familiarizados, desejem concentrar-se na análise das modelizações elaboradas e apresentadas no final de cada seção. Em particular, da relativa à proposta mais polêmica, que entende a GP como uma união de dois conjuntos, a GS e a GG.

A sétima seção apresenta as considerações finais e conclusões do trabalho.

## **2 Comentários sobre a história dos conceitos de gestão pública e gestão social**

Esta seção trata do conceito de Gestão Social (GS) e da sua diferenciação do conceito de Gestão Pública (GP) tal como tema aparece na literatura. O percurso que me levou ao que apresento no seu primeiro item consistiu da leitura de uma razoável quantidade de trabalhos. Alguns comentários sobre eles, que ali aparecem, foram suscitados pela polêmica Tenório vs. Pinho a que me referi anteriormente.

O que se apresenta no segundo item é uma espécie de síntese da experiência do autor mais citado da área — Francisco Tenório — e protagonista da história do conceito de GS. Organizada recentemente por ele, essa síntese dá a conhecer o que pode ser entendido como o modo em que ele foi alterando a sua percepção sobre aqueles conceitos e suas relações. O destaque dado a esse relato deve-se a que ele serviu como referência, ou eixo expositivo, ao presente trabalho.

A função desta seção no âmbito deste trabalho é apresentar o contexto cognitivo relativo ao tema da GS e da GP e das suas “interfaces, delimitações” que serviu de referência para a sua escrita. Ele foi formulado a partir de uma avaliação das contribuições de pesquisadores que tratam o tema. Foi a partir dela que se foram escolhendo os conteúdos que, em cada seção, foram abordados nos seus momentos de fundamentação teórica. Isto é, naqueles momentos em que se busca explicar e justificar com o concurso das contribuições de um considerável número de autores, com diferentes enfoques e sobre distintos assuntos, e tendo como referência a constatação do que considero como imperfeições do contexto cognitivo ou interpretativo levantado nesta seção, a modelização que proponho sobre aquelas relações entre a GS e a GP.

Aspectos levantados pela polêmica Tenório vs. Pinho

Em seu trabalho, Pinho (2010), como é de se esperar numa avaliação crítica, discorda de vários de seus pares. E o faz comentando suas contribuições, às vezes de modo direto e incisivo, outras, benevolente e implícito; outras, ainda, de forma que me pareceu irônica, mas sempre de maneira bem circunstanciada.

Mais do que suas conclusões — em particular a de que por ser o modelo alternativo de desenvolvimento que serve de referência a ideia de GS ser incapaz “de ferir, sequer arranhar, o modelo hegemônico de poder”, e porque o analfabetismo funcional que vitima a sociedade coloca seu combate como tarefa prioritária e realista dos partidários dessa ideia, o debate estaria, de certo modo, desfocado — com as quais não posso concordar, interessam-me algumas de suas críticas.

Mais do que o teor ingênuo e do conteúdo de *wishful thinking* que ele identifica em algumas das contribuições, interessam-me as críticas que explicitam a fragilidade e imprecisão analítico-conceitual com que o tema vem sendo tratado.<sup>3</sup> Isso porque elas me induzem a adicionar outras que, no limite e como pude verificar, dificultam a definição de uma agenda de pesquisa e de atividades de formação de pessoal na universidade pública.

---

<sup>3</sup> Apenas a título de exemplo, comento um trabalho que se refere, sem maior preocupação de conceituação, às expressões “desenvolvimento e gestão social”, “gestão do desenvolvimento social”, “gestão social do desenvolvimento” e “gestão para o desenvolvimento social”.

As considerações que faço sobre elas, sem buscar polemizar, orientam-se a precisar, por exclusão ou oposição, a visão que tenho do tema e o campo ideológico em que ela se situa.

Animadas por intenções com as quais compartilho,<sup>4</sup> algumas das contribuições tendem a demonizar finalidades econômicas, associando-as, exclusivamente, ao interesse das empresas como se os empreendimentos solidários não devessem também (e o fazem) preocupar-se com elas. Outras, ao não levar seu esforço conceitual muito além de uma oposição da GS — ainda que às vezes de modo bastante sofisticado — ao que consideram, com nomes variados, a gestão tradicional, incorrem num pecado metodológico; qual seja, o de definir algo pelo que ele não é ou deveria ser, e não mediante um processo de construção analítico-conceitual apoiado menos no método indutivo usual na literatura de Administração e mais no dedutivo que caracteriza outras abordagens.

Não que isso não possa ser estendido para os autores que acabo de referir, mas há muitos que escrevem como se desconhecessem o caráter antagonístico do capitalismo e os muitos dos que dele se ocuparam. Dentre eles, alguns dizem acreditar que a GS, seja ela praticada no âmbito público ou privado, tem por objetivo fundamental o desenvolvimento social (como se as empresas pudessem ou devessem atuar em prol do desenvolvimento social!). Nessa mesma vertente, há os que embora critiquem a tendência de banalização e a imprecisão conceitual da GS, e expressem que ela deve ser uma gestão voltada para o social, dedicam-se, mediante ações que consideram coerentes com sua visão, a auxiliar as empresas a atuarem de acordo com uma suposta responsabilidade social e ambiental. E, ademais, ao lado de outros colegas, e a convencer os gestores públicos e a sociedade em geral da viabilidade do que fazem.

Também, há os que, defendendo a importância das políticas sociais, atribuem o fato de elas não estarem alcançando os objetivos a que se propõem a uma gestão incorreta ou deficiente, e que, justamente por isso, para melhorar sua eficiência, eficácia e efetividade, são necessárias a pesquisa e a formação de pessoal em GS. Por apoiarem ou por aceitarem

---

<sup>4</sup> É por não ser este o meu propósito e por valorizar esse “compartilhar” que, apoiando-me em Tenório (2009) quando diz “abandono aqui a intenção de polemizar com o refutante, não só para «não perder o amigo», omiti qualquer referência à autoria das ideias que aparecem nos trabalhos que comento. Na realidade, nem sequer coloco entre aspas as expressões que neles aparecem.

pragmaticamente a tendência de atribuir às ONGs, fundações e empresas uma responsabilidade crescente na implementação, e, mesmo, na formulação e avaliação dessas políticas, eles postulam que todas as organizações, pertençam elas à esfera do mercado, do Estado ou do terceiro setor, devem ser orientadas para e pelo social. E, coerentemente, entendem que o conceito de GS não apenas abarcaria o espaço do Público e do Privado como seria compatível com os seus etos e com os interesses dos atores que neles exercem sua ação.<sup>5</sup> Ao mesmo tempo, ressaltando que as políticas sociais devem assumir um viés mais transparente, participativo, social e ambientalmente responsável, e que isso poderia ser logrado pela via da adoção de práticas de GS, parecem associar-se à visão ingênua de que o Estado brasileiro não funciona. E que, em consequência, bastaria a formação de gestores sociais “competentes” para fazer com que essas políticas funcionassem. Isto é, como se aquele não funcionamento não tivesse um caráter político que visa à manutenção e à naturalização das relações sociais de produção capitalistas e como se esse objetivo de capacitação não demandasse um esforço de precisar “interfaces e delimitações” entre a gestão privada, a GP, a GG e a GS.

Finalmente, e ainda nessa mesma vertente, há outras contribuições que embora diferenciem a GS da gestão tradicional (ou privada) não precisam os espaços (público ou privado) em que elas se dão, são concebidas e devem possuir pertinência e funcionalidade.<sup>6</sup> Dessa forma, ao não evidenciar (ou perceber) que isso impossibilita a formulação de uma estratégia coerente com sua intenção, que identifique atores, formas de atuação em diferentes espaços, estilos de gestão, etc., renunciam a assumir uma postura consequente — seja no plano político, seja no acadêmico — com esta intenção.

A história dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social segundo a experiência de um protagonista

Do conteúdo exposto em Tenório (2009), é possível extrair a seguinte interpretação da síntese que apresenta de experiência com o conceito de GS.

---

<sup>5</sup> Como irei mostrar, minha proposta é contrária à ideia de que a GS abarcaria a GP; muito menos que ela poderia aceitar a ideia de que a GS abarque a gestão privada. Ela propõe a GP como um conjunto resultante da união entre outros dois, o da GG e o da GS.

<sup>6</sup> Considero que a preocupação do presente trabalho, de precisar esses espaços no “plano da realidade” e projetá-los no “plano da gestão”, é a sua contribuição (se é que tem alguma) mais interessante.

Em 1993, ele teria criticado o “conceito (. . . que se manejava até 1992) restrito a questões relacionadas ao que posteriormente convencionou-se chamar de terceiro setor” e o contraposto ao “significado pretendido atualmente, de uma gestão concertada entre os diversos atores da sociedade”. E, também, a visão exposta em Kliksberg, segundo a qual a GS estaria referida ao “tipo de gerência [. . .] apropriado para obter eficiência em processos de planejamento e de implementação de políticas sociais, e na gestão concreta de programas sociais” que respondesse “à imprescindibilidade de contar com gerência de alta qualificação para os processos de implementação de políticas sociais e da gestão de programas sociais”.

Em 1997, ele teria criticado a visão segundo a qual a GS “[. . .] estaria vinculada exclusivamente à condução de políticas sociais compensatórias, contrariamente a [. . .] uma gestão ampliada na qual o processo decisório seria vinculante ao diálogo consciente, procedimental, por meios dos diferentes atores da sociedade, sob a perspectiva de sujeitosemação e não apenas de formulações oriundas das «sensibilidades» sociais dos dirigentes e/ou técnicos governamentais de turno como, comumente, vinha ocorrendo na América Latina, mesmo nos períodos democráticos de sua história desenvolvimentista”.

Em 1998, ao “destacar a diferença entre os conceitos de gestão social e de gestão estratégica, significando primeiro um processo de tomada de decisão dialógico e o segundo um processo monológico”, ele “idealizava que o terceiro setor seria o espaço organizacional possível para práticas de gestão social”.

Em 2005, ele abandona essa idealização, isto é “[. . .] a fantasia de encontrar um lócus ideal à gestão social”. Ainda em 2005, ele criticou o fato de que a GS tenha estado “[. . .] muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo”.

Formulou, também, a ideia de que gestão social seria “[. . .] o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social — público, privado ou de organizações não governamentais)”. E propõe que “[. . .] o adjetivo social, qualificando o substantivo gestão, será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

Em 2006, ele defende “a tese de que o importante não é diferenciar gestão pública de gestão social, mas resgatar a função básica da administração pública que é atender os interesses da sociedade como um todo. Gestão social seria uma adjetiva da gestão pública, não o seu substituto”. E, finalmente, que “O conceito de gestão social seria desnecessário se tanto o agente público como o econômico praticassem uma gestão republicana: uma gestão preocupada com a justiça social, com o interesse pelo bem comum e não com interesses privados.”

A trajetória do autor encontra-se no ponto em que ele entende que “o intento de dicotomizar os significados de gestão social e de gestão estratégica é uma tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição, do mercado tal como se comporta no sistema socioeconômico em que vivemos, mas sim por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem-comum e para o bem-viver”. O que, segundo ele, seria “Nada utópico se atuarmos razoavelmente com os princípios republicanos”.

### **3 A “pré-história” dos conceitos de gestão pública e gestão social**

Esta seção apresenta o que para nós é a pré-história dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social, e talvez devesse ser referida como a primeira parte da “minha história” de envolvimento e entendimento desses conceitos; sendo a segunda a que é objeto das seções quatro, cinco e seis do trabalho.

Esta seção dá conta de uma preocupação suscitada pela leitura dos trabalhos a que tive acesso e que incluíram aqueles que constam do relato de Francisco Tenório. Ela se relacionava a conceitos que podem ser considerados como predecessores aos que estou focando: os de Administração, Administração Geral, Administração de Empresas e Administração Pública. Embora, compreensivelmente, eles não aparecessem problematizados naquela literatura, pareciam merecedores de análise. Mantê-los subjacentes poderia impedir a crítica que os trabalhos que estava lendo sobre GP e GS poderiam suscitar.

Também, nesta seção, é abordada a formação dos gestores públicos. Assunto que tampouco era problematizado no ambiente e em que passara a atuar, mas que em função de minha participação no processo de criação e implantação do curso de formação de tecnólogos em GP e GS na UFBA se afigurava como importante.

## Administração de Empresas, Administração “Geral” e Administração Pública

A literatura anglófona de Administração (que em geral mantém um enfoque que apesar de alegadamente genérico refere-se às empresas) costuma utilizar o termo *Management* para referir-se ao mundo privado, das empresas. O termo *Administration* teria um significado mais amplo, buscando um *status* “universal” capaz de abarcar todos os âmbitos de atividade humana, inclusive o mundo público. É aquilo que passa a ser designado como “Administração Geral”.

A mesma literatura usando o “prefixo” *public* enfatiza o que tem sido traduzido como administração pública para referir-se ao ambiente público, de governo. Não obstante, é bastante usado hoje no Brasil a expressão *Gestão Pública* para fazer referência às atividades que têm lugar no ambiente público ou aos conhecimentos que nele são aplicados.

As teorias da Administração podem ser classificadas em várias correntes ou abordagens associadas a uma maneira específica de encarar a tarefa e as características do trabalho de administração de organizações. O conceito contemporâneo de “Administração Geral” entende que administrar é dirigir uma organização (grupo de indivíduos com um objetivo comum, associados mediante uma entidade pública ou privada) utilizando técnicas de gestão para que alcance seus objetivos de forma eficiente, eficaz e com responsabilidade social e ambiental. Segundo Lacombe (2003), a essência do trabalho do administrador é obter resultados por meio das pessoas que ele coordena. Já de acordo com Drucker (1998), administrar consiste em manter as organizações coesas, fazendo-as funcionar.

A Administração Geral é subdividida segundo o tipo de organização à qual ela é aplicada. Desde logo, é fácil perceber que a administração que se aplica a uma empresa privada é diferente da aplicada às instituições governamentais ou, ainda, da de um setor social sem fins lucrativos; mas, isto não parece suficientemente importante para ser considerado no âmbito do experimento de generalização (ou abstração) que caracteriza essa maneira de focar a questão.

Uma organização seria uma combinação de esforços individuais que têm por finalidade realizar propósitos coletivos. Por meio de uma organização torna-se possível perseguir e alcançar objetivos que seriam inatingíveis para uma pessoa. Uma grande empresa ou uma pequena oficina, um



laboratório ou o corpo de bombeiros, um hospital ou uma escola são todos exemplos de organizações (Maximiano, 1992). Uma organização seria formada pela soma de pessoas, máquinas e outros equipamentos, recursos financeiros e outros; seria o resultado da combinação de todos estes elementos orientados a um objetivo comum; uma entidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas que funcionam numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objetivos comuns que exigem grupos de duas ou mais pessoas, que estabelecem entre eles relações de cooperação, ações formalmente coordenadas e funções hierarquicamente diferenciadas (Bilhim, 1997).

Administrar uma organização (ou organizar) supõe atribuir responsabilidades às pessoas e atividades aos órgãos (unidades administrativas). A pessoa encarregada do ato de administrar ou organizar, o administrador, embora investido de um poder dentro de uma hierarquia predefinida, deve possuir uma capacitação intelectual e moral para exercê-lo que o diferencie dos demais membros da organização e atuar como um líder. A atividade principal de um líder consiste em influenciar um determinado grupo de pessoas a fim de que elas façam o que se deseja. Porém, esta influência não deve ser coercitiva e por meio do poder de um cargo nem tampouco obrigando as pessoas a fazerem o que é necessário. Esta influência deve ocorrer, por exemplo, por meio da disponibilização de um meio de trabalho propício para que todos os colaboradores desenvolvam suas atividades por vontade própria.

Foi com a Teoria das Relações Humanas que a figura do líder se consolidou no campo de preocupações da Administração de Empresas. O líder apareceu como uma alternativa à do administrador clássico com sua face coercitiva e autoritária. A liderança passou a ser um assunto recorrente. A liderança vem assumindo um papel central na Administração. Segundo a visão contemporânea, todo líder deve ser um servidor para seus funcionários, deve possuir amor por seus comandados. Este amor não é apoiado em sentimento, e sim em comportamentos, como cuidar, ajudar, elogiar, entre outros. Isso acontece, em particular, no campo da Administração Pública, uma vez que nele coerção, autoritarismo e até mesmo hierarquia são dificilmente obtíveis. E que o seu exercício muitas vezes não implica um benefício material.

#### A formação do gestor público

No Brasil e em muitos outros países, a consolidação da Administração Pública como um curso superior é posterior à do de Administração de

Empresas. Até a sua criação, eram os administradores de empresas, junto com outros tipos de profissionais, que compunham o quadro da burocracia. A crescente complexidade do aparelho de Estado passou a exigir um tipo de capacitação que não era oferecido pelas escolas de Administração de Empresas. Foi só, então, para enfrentar o desafio de formar esses gestores públicos, que se buscou identificar dentre os conteúdos que constituem a “Administração Geral” quais poderiam ser aplicados no ambiente público.

Mas, diferentemente do que seria desejável, esse movimento não esteve suficientemente aberto ao aporte de outras abordagens disciplinares mais afeitas ao tratamento das questões sociais e políticas que, inevitavelmente, se fazem presentes na interface entre o Estado e a sociedade e mesmo no interior do próprio aparelho de Estado. Ele foi marcado por um processo que, em vez de estar guiado por um objetivo de fusão interdisciplinar (ou, pelo menos, multidisciplinar), manteve-se, basicamente, orientado pela tentativa de confirmar (por eliminação ou exclusão de) temas daquilo que se entendia como Administração de Empresas. Para muitos professores e pesquisadores, esse processo aparecia de outra maneira: como uma seleção dentre o conjunto de temas do campo da “Administração Geral” aqueles que serviam à Administração Pública. Mas a espinha dorsal dos cursos de Administração Pública foi, na realidade, a Administração de Empresas. Em outras palavras, o currículo dos cursos de Administração Pública foi sendo conformado através da adaptação de conteúdos previamente existentes naquele dos cursos de Administração de Empresas e pela adição de outras disciplinas.

Frequentemente, e isso não apenas no Brasil, o quadro de professores dos cursos de Administração Pública foi (e é) formado por professores de cursos de Administração de Empresas (na maioria dos casos oferecidos na mesma instituição) e por professores de disciplinas que provêm de áreas como Direito, Ciências Contábeis, Sociologia, Economia e Ciência Política. Embora, com o correr do tempo, sucessivas gerações de formandos de Administração Pública tenham sido absorvidas como professores desses cursos, essas disciplinas continuaram a ser ministradas por profissionais nelas formados. O resultado foi a permanência de uma espécie de *apartheid* disciplinar muito distinto daquilo que seria necessário para propiciar uma fusão (supondo que ela fosse possível) entre a “Administração Geral” (supondo que ela efetivamente existisse e que fosse capaz de ser conformada por exclusão ou eliminação de conteúdos previamente enfeixados na Administração de Empresas) e aquelas disciplinas.

Contudo, os administradores públicos, formados, no melhor dos casos, numa tensão disciplinar entre conteúdos de Administração de Empresas e disciplinas que frequentemente orientavam-se a produzir argumentos para questionar as ideias de propriedade privada dos meios de produção, venda da força de trabalho, lucro, etc., — pressupostos e razão de existência da Administração de Empresas — dificilmente seriam capazes de autonomamente produzir uma síntese interdisciplinar como a que sua atuação demandava.

Essa situação foi ainda agravada pelo fato de que, com muita frequência, os conteúdos das disciplinas como Sociologia e Ciência Política, que mais subsídios forneceram a um correto diagnóstico dos problemas que o administrador público enfrenta e para o seu equacionamento de modo coerente com os direitos democráticos e de cidadania, eram vistos como de escassa importância à sua formação. Dificilmente modelizáveis e aplicáveis em conjunto com os conteúdos que provinham da Administração de Empresas, com os quais por “defeito de construção” não tinham como dialogar, mas que eram, estes sim, modelizáveis, operacionalizáveis e aparentemente dotados de um potencial de equacionamento de problemas muito valorizado por quem se preocupa em “resolver problemas”; eles eram, de fato, quase inúteis.

O resultado dessa situação era, então, que os problemas públicos ainda que fossem, na melhor das hipóteses, diagnosticados (momento descritivo: foto) e explicados (momento explicativo: filme retrospectivo) através daquelas disciplinas, eram resolvidos (momento normativo: construção do futuro) mediante a aplicação do conhecimento que provinha da Administração de Empresas.

Mas a tensão entre aquelas disciplinas e a “Administração Geral” não se situou apenas no plano dos conteúdos. Ela se estendeu para os planos da abordagem cognitiva (dedutiva vs. indutiva, respectivamente); do enfoque da situação-problema (contextualizado vs. autocontido); do tratamento metodológico (análise globalizante do mais frequente ou provável vs. estudo de *cases* sobre o mais exitoso, ainda que atípico e não generalizável); do objetivo intermediário (produzir tendências e fatos estilizados) vs. assinalar *best practices* e, para seguir utilizando o jargão anglófono típico da área, possibilitar o *benchmarking*); do objetivo final (equacionar problemas estruturais de modo racional visando a resultados positivos sistêmicos e de longo prazo vs. atacar problemas pontuais passíveis

de solução imediata de modo incremental, visando a resultados localizados e de alto impacto a curto prazo).

Ainda no campo cognitivo ou, mais especificamente, pedagógico, a “Administração Geral” permaneceu baseada na ideia de que o administrador é a pessoa que se destaca das demais por atributos inatos, mas que podem, até certo ponto, ser adquiridos pela via da capacitação formal, a pessoa responsável por “fazer as coisas acontecerem”. Característica que, como é compreensível, contagia o processo de formação, seja do administrador tradicional seja do líder, com um etos de diferenciação, de elitismo meritocrático e, no limite, de prepotência; ainda que entendido como um “mal menor” em face do imperativo tradicional de “apreender para saber mandar” ou ao contemporâneo “apreender para saber liderar”. Tudo isso marcando com atributos de competição e rivalidade tanto o processo formativo quanto o comportamento profissional.

Mesmo que se considere a empresa privada como um ambiente em que “pessoas, tendo em vista a realização de objetivos comuns, estabelecem relações de cooperação”, o que é muito questionável, não há como negar que o ambiente em que atua o gestor público — o aparelho de Estado — é politizado. Se isso é assim, a Administração de Empresas, por muitos, entendida como um conjunto de conhecimentos cujo objetivo é, senão eliminar, manter os conflitos entre capital e trabalho num nível que não inviabilize a produção, não poderia ser a plataforma cognitiva para a concepção de um curso de gestão pública e, muito menos, de um curso de gestão social com a perspectiva que parecia mais adequada. Na realidade, tampouco a “Administração Geral”, pelas razões já apontadas, poderia ser considerada como uma plataforma cognitiva adequada.

Essa inadequação manifesta-se no papel proeminente que vem assumindo o líder na “Administração Geral” e, por extensão, na Administração Pública e que teria de ser repensado por aqueles que, interessados numa proposta alternativa para organização do Estado, atuam no campo da GP e da GS. Ainda que a figura do líder pareça ser mais coerente com elas do que a do administrador tradicional, originalmente concebido para substituir o proprietário no campo da gestão da empresa (como o engenheiro, concebido para substituí-lo no campo da produção), parece legítimo indagar sobre sua pertinência para a gestão pública. Sobretudo para os gestores cuja função é elaborar Políticas Sociais, que, cada vez mais, substituem pelo cooperativismo, autogestão e solidariedade as práticas do empreendedorismo, da competição.

É possível, também, evidenciar essa inadequação numa análise, ainda que superficial, do currículo dos cursos de Administração Pública, inclusive dos implantados mais recentemente. Segue neles, predominante, a suposição de que existe uma “Administração Geral!” entendida como neutra e capaz de atender tanto às empresas quanto ao Estado. E que pode, por isso, servir como diretriz para a concepção de cursos de GP e GS. Em vários cursos, ideias e princípios derivados ou “destilados” da Administração de Empresas, às vezes sob a denominação disciplinar de Introdução à Administração, Teoria da Administração, Administração Geral, etc. são apresentados como portadores de um conteúdo universal e neutro. É comum, também, a existência de disciplinas com forte caráter empresarial, como, por exemplo, Administração da Produção, Gestão da Qualidade Total, Empreendedorismo, etc., e outras disciplinas que buscam implementar a denominada “Nova Gerência Pública” introduzidas para dar conta das parcerias público-privado, dos projetos com o “Terceiro Setor”, da “Responsabilidade Social Empresarial”, etc.

Também é possível observar que disciplinas, cujos nomes aludem a conteúdos próprios da gestão pública, são ministradas mediante a utilização de bibliografia orientada para a administração de empresas. O que, quando mais não seja, tende a dar aos alunos a falsa impressão de que os conceitos e relações nela tratados são aplicáveis ao ambiente público.

Uma das exceções mais interessantes no quadro aqui traçado é o movimento em torno do conceito de Administração Política liderado pelo professor Reginaldo Souza Santos da UFBA (Santos, 2004). Esse movimento, influenciado pela leitura crítica dos clássicos do campo da Administração, a partir da perspectiva dos economistas marxistas, pode vir a desencadear num processo de renovação semelhante ao que aqui defendo.

Esses comentários encerram um dos argumentos centrais desta seção: o de que carecemos de um marco analítico-conceitual específico e adequado à gestão pública. Não vou entrar no fato, verdadeiro, que sua elaboração foi dificultada pela Reforma Gerencial do Estado brasileiro, que se iniciou em meados da década de 1990, marcada pela proposição de que a lógica e os métodos de Administração de Empresas deveriam ser adotados para promovê-la. O que veio a reforçar um movimento que levou a que o currículo dos cursos de Administração Pública reflitam essas duas orientações: a da Administração Geral e a da Reforma Gerencial. E tendam, por isso, a formar gestores públicos que as aceitem acriticamente e, paradoxalmente,

dificulitem o processo de transformação do Estado herdado do autoritarismo e do Neoliberalismo.

Como tantas outras controvérsias que se manifestam no campo do conhecimento e da educação, esta, pelo seu conteúdo ideológico, tende a permanecer e se reproduzir quando novos argumentos são incorporados ao debate. Passado o auge do pensamento neoliberal, quando a Nova Gerência Pública divulgada pelos professores universitários dos países centrais penetrou na universidade brasileira, e como mostra o movimento da Administração Política, antes comentado, voltou-se a discutir a questão de como orientar a formação do gestor público.

Ao evidenciar o caráter falacioso e predatório da Nova Gerência Pública, muitos autores brasileiros e latino-americanos inauguraram um período em que se busca um novo arranjo. O que não quer dizer que novos argumentos não surjam e devam ser analisados. Entre outros, aqueles que afirmam que a controvérsia estaria perdendo sentido porque “um gestor pode, sem sair da mesma organização, passar da condição de funcionário público para a de empregado, como as privatizações mostraram” (Fischer, 2004, p. 168). Ou que o gestor social — entendido como aquele profissional (de crescente importância), que no âmbito do Estado, da empresa ou do “terceiro setor” se envolve diretamente com as políticas sociais — deveria ter uma formação tão eclética que as distinções que aquela controvérsia alude estaria perdendo sentido. E que, portanto, a sua formação não teria por que, mesmo no campo analítico-conceitual, contemplar as diferenças, no meu entender, muito importantes, existentes entre a gestão de empresas e a gestão pública.

Um “distanciamento crítico” em relação ao que é entendido como a formação do administrador de empresa parece essencial. Ele deve começar pelo questionamento do caráter “universal” conferido ao conceito de Administração, entendido como um corpo de conhecimento aplicável em qualquer ambiente (público ou privado), e explicitado nas conceituações, usualmente, propostas e empregadas em nosso meio e que têm servido para informar a criação de cursos de Administração Pública.

#### **4 Reconstruindo conceitos: as relações entre o privado e o público nos planos da “realidade” e da “gestão”**

Esta seção introduz a parte mais normativa, prescritiva ou propositiva do trabalho, a qual abarca, ademais, as duas seções que a sucedem, e que

têm por objetivo conceber uma proposta de entendimento e de atuação acerca da questão da Gestão Social da e Gestão Pública. Ela está baseada numa estilização do que poderia ter sido o processo histórico que teria conduzido ao momento atual em que me encontro (um tanto equivocadamente como irei argumentar), tentando estabelecer as “interfaces e delimitações” entre os conceitos de gestão social e gestão pública.

Para tratar o objeto desta parte do trabalho, ir-se-á proceder a uma modelização baseada em dois elementos (ou movimentos). O primeiro, de natureza descritiva, tem a ver com o tratamento que se dá à gestão. Ela é aqui entendida como uma correspondência profissional, no “plano da gestão”, do que ocorre no “plano da realidade” em que se dão as relações entre o Estado e a sociedade. Seu objetivo é entender (descrever e explicar) a maneira como as transformações que vêm ocorrendo no “plano da realidade” vêm-se incorporando ao “plano da gestão”. O segundo elemento (ou movimento) está baseado no primeiro, mas sua natureza é normativa. Ele se refere ao objetivo de atuar de forma mais efetiva, dado que baseada num diagnóstico cuidadoso da mudança da configuração daquelas relações na construção de um cenário normativo de maior justiça, equidade e sustentabilidade ambiental.

Dado que o objetivo desta seção e das duas que a seguem é a construção de conceitos para intervir num debate que é inerentemente político, o seu formato inclui uma apresentação da concepção político-ideológica que fundamenta a construção proposta.

Esta segunda parte do trabalho pode ser entendida como dando continuidade ao meu percurso intelectual de familiarização com o tema, cujo início teve seu resultado apresentado na terceira seção acerca da “pré-história” dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social.

Iniciando a abordagem do conteúdo explorado nesta segunda parte do trabalho, vou tratar do assunto relativo a esta quarta seção, ou seja, as relações entre o Privado e o Público: o “plano da realidade” e o “plano da gestão”.

Em relação ao primeiro elemento acima aludido, de natureza descritiva, minha modelização trata de um caso simples e que corresponderia a um primeiro estágio do processo histórico de evolução das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, quando o atendimento das demandas sociais não ocupava nelas um espaço significativo.

### A natureza do Estado capitalista

O surgimento do Estado-Nacional como forma de dominação, dá-se com a aparição e desenvolvimento do sistema capitalista. Sua formação é parte de uma construção social (“fetiche”) caracterizada pela delimitação de um espaço territorial, o estabelecimento de relações sociais de produção baseadas na propriedade privada dos meios de produção e da venda de força de trabalho e a conformação das classes sociais a elas associadas. Os sentimentos de pertencimento, cidadania e destino comum dão conteúdo simbólico à ideia de nação.

O Estado capitalista é um fator de coesão (e de coerção) da sociedade em que vivemos. Sua condição de fiador e organizador da sociedade capitalista supõe um controle ideológico e uma hegemonia que garantem o exercício pleno, mas encoberto, da dominação na sociedade; a qual é percebida como natural e ética. Mas, ao mesmo tempo, o Estado capitalista é forçado a oscilar permanente entre a hegemonia e o descobrimento de sua verdadeira imbricação na sociedade.

A condição do Estado como fiador e organizador da sociedade capitalista e do processo de reprodução do capital tende a ser mascarada (e no limite negada) pelas mediações que estabelece com a sociedade. Elas minimizam (ou ignoram) as clivagens de classe e confinam a sociedade ao “privado” e ao econômico (mercado) e reservam ao Estado o domínio sobre o público e o político.

O Estado capitalista é, então, a expressão político-ideológica da agenda produzida pela relação social que garante a reprodução e naturalização de uma ordem social necessária à acumulação de capital. É a decantação das políticas ou tomadas de decisão predominantes e de sua consequência na estruturação do aparato institucional que resolve as questões segundo a correlação de forças existente e mediante os recursos de poder que elas podem mobilizar.

De acordo com essa visão, as políticas públicas são formas de interferência do Estado visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. O Estado é o viabilizador da implantação de um projeto de governo hegemônico, por meio da criação, formulação e implantação de políticas (programas, projetos e ações) voltadas para satisfazer os interesses de determinadas classes sociais.

O Estado capitalista é concebido pela visão marxista como expressão do poder social dominante. Por ser o Estado um fiador não neutro de uma



relação social contraditória e conflituosa, as formas em que se materializa esta relação de poder nas instituições estatais estão constantemente atravessada pelas lutas sociais fundamentais.

O Estado, portanto, não se reduz à burocracia pública, em que os organismos estatais planejam e programam as políticas públicas, agindo como mero instrumento de elaboração dessas políticas, como um ente supraclassista como propõem as visões liberal e weberiana. Contrapondo-se a essas visões que entendem o Estado como um ente acima da luta de classes, a visão marxista o percebe como uma relação historicamente determinada, uma relação de dominação e subordinação, uma relação mantida entre as classes sociais diferentes e antagônicas entre si.

Para compreender a dinâmica das instituições estatais e para situá-las no contexto das lutas sociais é necessário ter presente a dimensão contraditória substantiva que as atravessa: essas instituições que podem ser interpretadas, ao mesmo tempo, como um benefício para as classes subalternas e como legitimadoras de um sistema que as reproduz e perpetua como tais.

Na sociedade capitalista fundada na propriedade privada dos meios de produção e venda de força de trabalho por operários assalariados, a função do Estado, segundo a visão marxista, seria defender os interesses da classe dominante sobre o conjunto da sociedade. Isso implica funcionar como um “capitalista coletivo ideal”, criando e mantendo as condições materiais (no nível da infraestrutura econômico-produtiva) necessárias para a reprodução do capital. Mas, para aparecer como um Estado de todos e para todos e não como um agente que serve à classe dominante, ele (ou, mais exatamente, os interesses sociais que ele atende e representa) desempenha uma segunda função. Ela se relaciona ao nível da superestrutura político-ideológica e tem como mobilizador de outros atores, entre eles a mídia, um setor da burocracia que, ao apresentar-se como promotor do bem-estar comum, torna-se capaz de internalizar e institucionalizar a luta política no interior do Estado. E, ao fazê-lo, assume um papel apaziguador de controle corporativo da relação inerentemente conflituosa entre as classes. Assim, por meio de uma ordem jurídica que o coloca como árbitro das relações entre as classes, no âmbito mais geral da sociedade, o Estado é capaz de atuar como mediador das relações entre capital e trabalho assalariado e, finalmente, no âmbito mais específico da produção de mercadorias, garantir as condições para reprodução do capital.

Sua terceira função, decorrente de sua prerrogativa de arrecadar impostos e de realizar transferências para os agentes econômicos, subsidiando

ou penalizando-os financeiramente, é a que faculta, também por esta via, garantir as condições para reprodução do capital. Finalmente, ao desempenhar o papel de filtro em relação a outros Estados que lhe outorga o controle das relações comerciais e financeiras com o exterior, o Estado nacional é capaz de influenciar, no plano mundial, ainda que de maneira determinada pela relação de forças nele vigente, nas condições para reprodução do capital.

Como materialização e consequência de uma resposta imposta ao capital pelas lutas dos trabalhadores, as instituições estatais têm o efeito “fetichizador” de conferir legitimidade à sociedade capitalista tornando aceitável, mais além do plano ideológico, no plano material, a hegemonia do capital.

A Figura 1 (na página seguinte) proporciona uma visualização da concepção marxista da relação Estado-sociedade que preside as ideias que aqui se está apresentando. Ela indica como a sociedade não pode ser entendida como um todo homogêneo, mas sim como uma composição contraditória de duas classes antagônicas resultantes da existência de relações sociais de produção capitalistas. Ela mostra a face aparente do fenômeno constitutivo do Estado que estaria associada à separação (artificial) dos dois âmbitos (do privado e do público) que propõe a visão pluralista do liberalismo. E contrapõe o que a visão marxista considera a essência desse fenômeno: uma situação em que, fruto de um processo de organização, essas relações engendram um fetiche, um terceiro ator (sendo os dois primeiros o capital e o trabalho), o Estado. Ao “aparecer” como algo separado dessas relações, mas se constituir, na verdade, como o seu fiador, garantidor e naturalizador, ele é capaz de garantir a reprodução dessas relações.

Ao aceitar a inclusão das demandas das classes subalternas, na agenda pública, como questões socialmente relevantes, suscetíveis, portanto, de respostas, a classe dominante “sutura”, antes que ele se rompa, o tecido social tensionado por essas demandas, as quais, deixando de ser um problema, dão origem a instituições estatais que se incorporam à lógica do capital e adquirem uma dinâmica própria.

A forma como se distribuem e atuam essas instituições, suas decisões e não decisões, é a expressão de sua cumplicidade estrutural com o capital e seu circuito de acumulação e reprodução. Elas são, também, o resultado contraditório e, substantivamente, irracional, no sentido de não planejado, da maneira, igualmente, contraditória e irracional, de existência e reprodução da sociedade de classes que caracteriza o capitalismo. É expressando

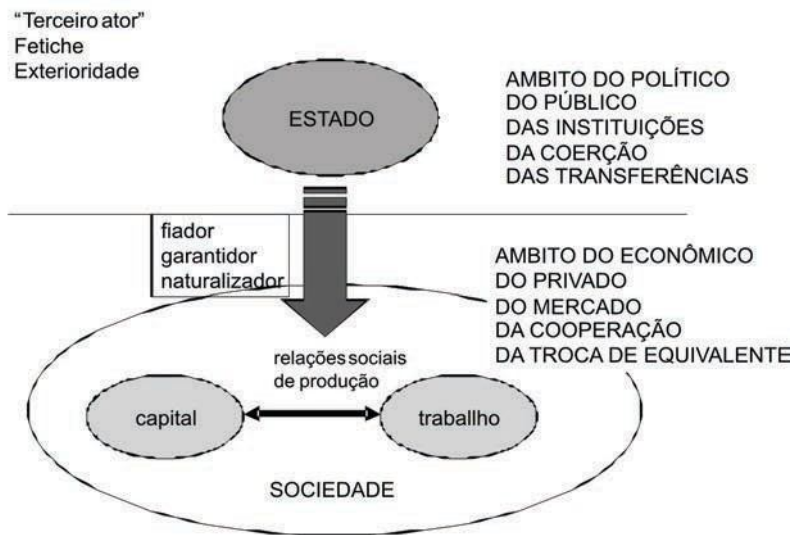


Figura 1

esse quadro que O'Donnell (1978) escreve que o mapa do Estado capitalista é conformado pelas cicatrizes que os que deixam as costuras que vai fazendo a classe dominante no tecido social, para impedir que ele se abra e se evidenciassem as contradições entre ela e as classes subalternas. Ou para responder às crises e às questões que se produzem na interface Estado-sociedade para responder às crises e questões que ali se produzem e para manter a estrutura social desigual, que é a razão de existência dos aparelhos e ações estatais. As contradições, fracionamentos e superposições que caracterizam as instituições estatais (seu tamanho, distribuição, disponibilidade de recursos) e sua atuação (as políticas que formula, as ações que implementa e as que deixa de fazê-lo) dependem das relações de forças (passada e presente) entre capital e trabalho que se expressam no âmbito de um dado território.

Desconstruir o fetiche do Estado como elemento neutro e situado acima das classes sociais é uma pré-condição para chegar à sua superação por uma forma de organização social alternativa e emancipadora.

O Estado pressupõe uma comunidade política: ela é condição necessária para que a dominação seja, consensualmente, aceita, e sua contínua

reconstituição (e da propriedade privada dos meios de produção, de um lado, e de vendedores da força de trabalho, de outro) é um dos objetivos das instituições. A comunidade política é fruto da existência de solidariedades coletivas (Cidadania, Nação, Povo). Por serem vigentes no âmbito de grande parte de uma população territorialmente limitada, e serem resultantes da crença de que ela compartilha importantes valores e interesses e de que é possível propor metas comuns imputáveis a tais valores e interesses, essas solidariedades coletivas funcionam, em relação ao Estado, como fundamento (alicerce, legitimador, garantia de existência) e como referencial (a quem o Estado deve se referir, proteger).

A sociedade não pode (ou não costuma) aparecer como fundamento ou referencial do Estado. Primeiro, porque o seu fracionamento em duas classes sociais com interesses irreconciliáveis não é capaz de gerar mediações num nível que permita o funcionamento do Estado. Segundo, porque, se a sociedade fosse fundamento e referencial, o Estado apareceria como fiador e organizador da dominação de classe que ali se exerce. E, assim, o Estado não encobriria essa dominação e devolveria, diretamente, à sociedade a contradição fundamental da qual ele próprio emana.

As instituições exercem poder quando podem apoiar as decisões que correspondem à lógica que preside o Estado com a capacidade de coagir e impor sanções. A mobilização de uma capacidade de coerção é o que faz com que cada sujeito cumpra o dever político de se ajustar aos compromissos que dele espera a comunidade política.

O Estado capitalista é o primeiro Estado que necessita de legitimar o seu poder em elementos que lhe são externos. Aquela capacidade de coerção demanda a existência de um elemento que fundamenta (possibilita, legitima) o controle dos recursos de dominação pelo Estado e sua pretensão, apoiada por tais recursos, de ser, habitualmente, obedecido. Este elemento, esta solidariedade coletiva — o fundamento do Estado — é a Cidadania. Mas, ela demanda, também, um segundo elemento que sirva de referência ao Estado: o referencial do Estado. Isto é, uma solidariedade coletiva formada por sujeitos e relações sociais, a cujos interesses de vigência e reprodução o Estado serve. Um terceiro elemento que o Estado capitalista pode demandar, em situações até certo ponto anormais e extremas, é o de Povo; o mesmo tempo fundamento e referencial ambíguo do Estado.

Modelizando: o privado e o público nos planos da “realidade” e da “gestão”

O procedimento de modelização que se inicia, nesta seção e prossegue nas seções subsequentes, está representado no que respeita à relação entre o privado e o público na Figura 2.

Aí é destacada a separação, no “plano da realidade”, da relação Estado-sociedade, entre um espaço público do Estado e outro privado, da empresa, em que se dividiria a sociedade, e que possui uma correspondência projecional (indicada pelas setas ascendentes), no “plano da gestão”, na separação tradicional entre Administração Pública e Administração de Empresas.

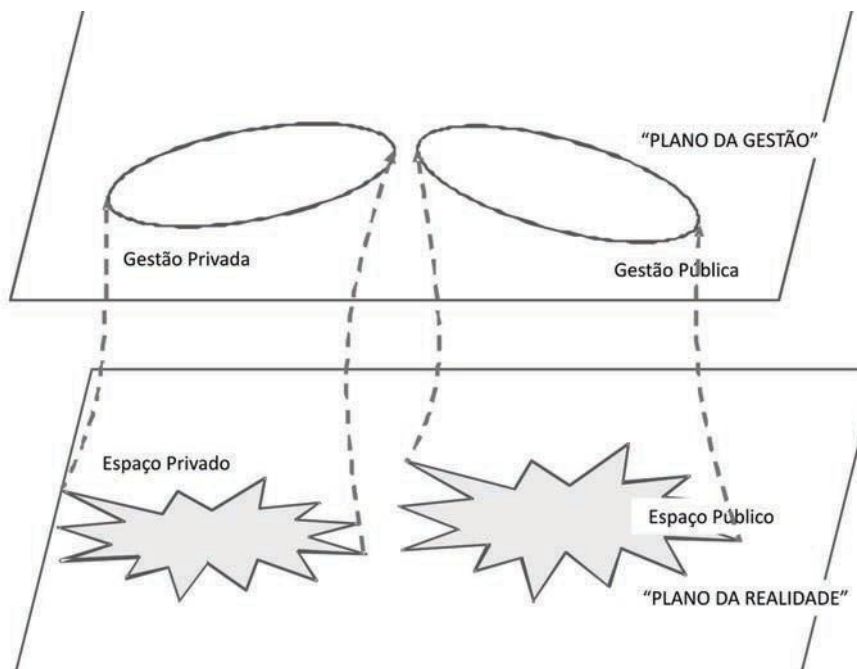


Figura 2

A observação, ainda que superficial, da modelização do “plano da realidade”, que aparece na Figura 2, é suficiente para concluir que ela não corresponde ao esquema descritivo mostrado na Figura 1. E, como é de se esperar, tampouco condiz com a visão da relação entre a sociedade e o

Estado capitalista que o explica e justifica, apresentada no item anterior. Essa modelização é adotada e complexificada nas seções que seguem para tratar as relações entre GP e GS por dois motivos. O primeiro, é a pretensão, enunciada na primeira frase deste trabalho, de dialogar com interessados no tema das “interfaces e delimitações”. O segundo motivo é o que se expressa, na sua segunda seção, a respeito do alto valor outorgado ao fato de que as contribuições de outros pesquisadores, ainda que distintas daquela aqui proposta, estão animadas por intenções com as quais se compartilha.

### **5 Reconstruindo conceitos: as relações entre o privado, o público e o social nos planos da “realidade” e da “gestão”**

Dando prosseguimento ao tratamento do conteúdo de natureza mais normativa que corresponde a esta segunda parte do trabalho, continuarei adotando o procedimento de modelização já utilizado.

Nesta seção, vou “complexificar” a modelização apresentada anteriormente tornando-a coerente, segundo estágio do que seria o processo de evolução das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, que se inicia nas primeiras décadas do século XX, quando o atendimento das demandas sociais emerge, claramente, como uma atribuição do Estado. Mas, como já anunciado, antes de apresentar a modelização, farei uma digressão. Ela introduz o tema das Políticas Sociais<sup>7</sup> e de sua relação com a Gestão Social.

#### O Estado capitalista e as Políticas Sociais

Partimos da constatação que, embora não devesse ser assim (e não seja esta a minha visão) a expressão “Gestão Pública” tem sido, frequentemente, utilizada no meio acadêmico e profissional para designar um corpo de conhecimentos (ou um conjunto de atividades) associado de modo muito estreito à elaboração (entendida como o conjunto da Formulação, Implementação e Avaliação) das políticas orientadas ao atendimento de demandas sociais, as Políticas Sociais. Elas abrangem os serviços educacionais, de orientação social, de assistência médica, de ajuda jurídica e outros providos pelo Estado, os quais, mesmo que garantidos por lei, geralmente, aparecem como favores à população sendo implantados em conjunturas políticas de relativa ascensão do movimento de massas.

---

<sup>7</sup> Sigo aqui, muito de perto, o tratamento dado por Faleiros (2000) ao tema em uma das obras mais completas e conhecidas publicadas no Brasil (já com mais de dez edições) sobre a relação entre as políticas sociais e o Estado capitalista.

A visão hegemônica, baseada na concepção de Estado pluralista ou liberal, e, mais ainda, na neoliberal, veem as políticas “econômicas” e as políticas sociais como se não estivessem articuladas e fossem independentes, como se não fossem elaboradas no âmbito de um Estado capitalista. Como se as políticas sociais não fossem sempre o resultado de uma relação de forças entre classes sociais antagonicas reproduzidas e legitimadas materializadas pelas instituições estatais numa dada formação histórico-social.

Entender as políticas públicas como neutras, como algo constituído, por um lado, pelas políticas sociais que seriam a contrapartida “boa”, porque destinadas a minorar o sofrimento das classes subalternas e, por outro, pelas políticas “econômicas”, que seriam “más”, é um equívoco. Ambas são funcionais à lógica do capital.

Para situar, historicamente, a questão, vale lembrar que, no passado, o Código Civil obrigava que o trabalhador fosse sustentado por seus filhos quando ficasse velho. Há muito, isso não é mais assim. No regime salarial da economia capitalista, é o indivíduo que é contratado para o trabalho, e não o grupo familiar como chegou a ocorrer no passado; e as formas de produção atuais destruíram a família extensa que se organizava em torno da economia de subsistência.

É claro que a intervenção do Estado na garantia de benefícios e de serviços não substituiu a família. E mais, sua ação parece pautar-se no modelo familiar. As Políticas Sociais são organizadas em nome da solidariedade social: os jovens trabalhadores contribuem para a aposentadoria dos velhos e para o cuidado e a educação das crianças; as pessoas sãs para o tratamento dos doentes; os empregados, para os desempregados; os ativos, para os inativos; os solteiros, para os casados (salário-família), etc. A razão de existência das políticas sociais seria, então, fazer com que a sociedade, assimilada a uma grande família, viva em harmonia e paz social, uns colaborando com os outros.

A articulação do econômico e do político, por meio das políticas sociais, é um processo complexo que se relaciona com a produção, com o consumo e com o capital financeiro. Porque as políticas sociais (talvez em menor grau do que as demais políticas públicas, mas, ainda assim, de forma majoritária) não costumam ser implementadas diretamente pelo Estado, mas por meio de convênios e contratos com empresas privadas, ONGs e empresas envolvidas com atividades de Responsabilidade Social Empresarial, que passam a oferecer os serviços financiados pelo Estado.

Este é o caso de hospitais, escolas, bancos. Os hospitais particulares atendem a clientes da Previdência ou da Assistência Social e cobram do Estado pelo serviço, não raro com margem de lucro. As escolas particulares recebem subsídios e bolsas para certo número de estudantes, e os bancos servem de intermediários para vários serviços aos beneficiários, como, por exemplo, pagamentos e cobranças previdenciárias, evidentemente cobrando por eles. Assim, e de modo que pode parecer paradoxal, essas organizações mantêm seu processo de acumulação de riqueza por meio da implementação de políticas sociais. No entanto, cabe ao Estado, por exemplo, a compra de equipamentos sofisticados e intensivos em tecnologia para oferecer os serviços mais caros e menos lucrativos; a manutenção das faculdades mais caras, como as de Medicina e Odontologia, enquanto os cursos menos dispendiosos e mais lucrativos são mantidos por empresas privadas.

Há que ressaltar a esse respeito que é inerente à forma do Estado capitalista que se consolida, no início do século passado, o fato de que as políticas sociais sejam implementadas por organizações privadas. E que exista, no interior do aparelho de Estado, uma porção dedicada a reproduzir a força de trabalho e outra a reproduzir o capital.

O caso das políticas orientadas para o trabalhador é um bom exemplo. Trabalhadores desempregados, doentes, acidentados ou velhos são atendidos por meio de uma articulação do econômico e do político (as políticas sociais) que possibilita um ganho para o setor privado capaz de compensar o prejuízo causado pelo fato de eles e outros segmentos não produtivos não estarem inseridos na produção de mercadorias.

Essas políticas servem também para “retirar” do âmbito da fábrica conflitos e reivindicações que são encaminhados e tratados por órgãos governamentais (hospitais, repartições públicas ou tribunais) que os despolitizam, transformando-os em assuntos individuais. As vítimas de eventos negativos ligados ao processo produtivo (acidentes, doenças, incapacitação e invalidez), cuja origem está no processo de trabalho, são responsabilizadas pela sua ocorrência.

Os órgãos de atendimento ao trabalhador que implementam essas políticas não questionam as origens dos problemas dos assalariados, o ambiente que os condiciona, nem as relações que os produzem; contudo, trata-se cada “caso” por meio da “perícia”, relegando-o ao saber e ao sabor de especialistas que examinam, individualmente, a vítima, e não as condições de produção e de trabalho.



Por essas e outras razões, as políticas sociais são vistas por alguns críticos como algo incompatível com aquele modelo familiar. Apesar de aparecerem como compensações, elas constituiriam um sistema político de mediações entre capital e trabalho que visa à articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação da força de trabalho entre si, com o processo de acumulação e com a correlação de forças políticas e econômicas.

Devido a suas características, as políticas sociais, sobretudo em países periféricos como o nosso, costumam ter seu conteúdo definido, em boa medida, no momento da implementação. E não apenas no momento da sua formulação, como é o caso clássico em que os momentos de formulação, implementação e avaliação que integram o processo de elaboração da política estão mais claramente definidos (Ham & Hill, 1994, Costa & Dagnino, 2008). Em consequência, e isso é central para a argumentação a se desenvolver aqui, as políticas sociais possuem, entre nós, um conteúdo que reflete, em maior medida do que ocorre nos países de capitalismo avançado, mais a interesses e a valores privados do que públicos.

Modelizando: o privado, o público e o social  
nos planos da “realidade” e da “gestão”

Incorporando o acima exposto à modelização que procura estabelecer uma correspondência projecional, no “plano da gestão”, do que ocorre no “plano da realidade” em que se dão as relações entre o Estado e a sociedade teríamos como resultado o que é apresentado na Figura 3 (página seguinte). Aí se destaca, no “plano da realidade”, um espaço privado que começa a superpor-se ao público denotando o fato de as políticas públicas (inclusive as sociais) serem implementadas, crescentemente, pelas empresas. É um “espaço social” interno ao espaço público, mas ao qual estariam associadas as políticas sociais que, no “plano da gestão”, demandariam ações de “gestão das políticas sociais”.

Diferentemente das políticas destinadas a orientar ou subsidiar as atividades empresariais que possuem “lógica” e “racionalidade”, facilmente, operacionalizáveis pelos profissionais da Administração de Empresas, as políticas públicas e, em particular, as políticas sociais passariam a demandar, não apenas para sua formulação, mas também para a sua implementação, um tipo específico de gestor. A formação desse tipo de gestor supõe a veiculação de um conhecimento distinto daquele atinente às profissões

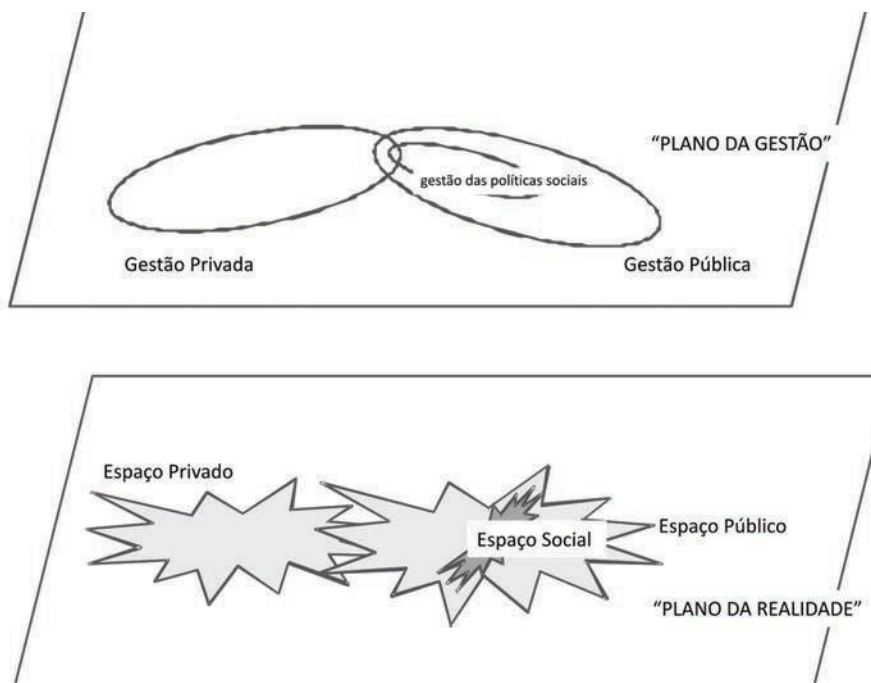


Figura 3

tradicionais que, no âmbito do Estado, fornecem o suporte cognitivo para a elaboração de políticas voltadas ao bom funcionamento da economia capitalista. Entre outras características das políticas sociais, o fato conhecido de que elas terminam, em muitos casos, opondo-se àquelas demandas por formação de profissionais especificamente capacitados para elaborá-las.

A percepção de que a configuração que estava assumindo a sociedade brasileira, fruto do processo contraditório de democratização e exclusão social em curso, exigia uma ação da universidade no campo da GS levou a que alguns grupos situados em universidades públicas, entre os quais o Ciags-UFBA, passassem a abordar temas orientados a atender a crescente demanda cidadã dos movimentos sociais que se fazia presente no espaço público. Começava a nascer a preocupação com a gestão das políticas sociais que viria a desembocar na criação de uma área de pesquisa e formação de pessoal denominada GS.

## **6 Reconstruindo conceitos: a nova configuração das relações entre o privado, o público e o social nos planos da “realidade” e da “gestão”**

Seguindo o procedimento de ir “complexificando” a modelização das relações entre o Privado, o Público e o Social, introduz-se, agora, aspectos relativos à reforma gerencial do Estado brasileiro e suas consequências. Como no caso anterior, esse procedimento dará origem, sempre no que se refere à estilização, a um arranjo semelhante ao já mostrado nas Figuras 2 e 3.

Antes de prosseguir, são necessárias duas esclarecimentos. A primeira, e mais breve, é que, ao contrário das duas modelizações apresentadas, nas seções anteriores, em que se manteve uma preocupação de natureza descritiva, a abordagem avança agora decididamente no terreno normativo. A segunda, é de que o arranjo entre o Privado, o Público e o Social, que agora se analisa, por ser o que emerge da reforma gerencial do Estado e que corresponde ao estágio atual do processo histórico de evolução das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, faz com que o atendimento das demandas sociais passe a ser realizado de modo consideravelmente distinto. Fato que obriga a longa digressão que é apresentada nos dois itens que seguem desta seção — que também é a mais longa deste trabalho.

### O “Estado Herdado” e o “Estado Necessário”

Este item aborda os processos que deram origem à nova configuração das relações entre o Privado, o Público e o Social, explorando, principalmente, o que tenho chamado aqui de “plano da realidade”. E o faz lançando mão de um procedimento analítico que descreve as características do que aqui se denomina “Estado Herdado” e explica os movimentos causais a ele subjacentes, por um lado, e que, por outro, prescreve o “Estado Necessário”: aquele que enfeixaria, idealmente, a configuração das relações Estado-sociedade possível nos limites do capitalismo.<sup>8</sup>

A adoção desse procedimento possibilita explicitar o papel que deveriam desempenhar a GP e seus subconjuntos — a Gestão Governamental (GG) e a GS — para viabilizar, num contexto brasileiro atual ainda adverso, o trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”.

---

<sup>8</sup> Muitas contribuições, a partir de uma crítica à Reforma Gerencial, têm apresentado elementos essenciais para a proposta aqui apresentada de “Estado Necessário”. Entre as mais recentes, vale citar Tenório & Saravia (2006), Thwaites Rey (2008) e Costa (2006).

Um contexto institucional ainda marcado por políticas públicas e práticas de gestão de caráter demagógico e manipulador (típicas do Estado autoritário do período militar) ou minimizadas e praticamente “desativadas” (como ocorreu no Estado mínimo do período do neoliberalismo)<sup>9</sup> e despreparado para atender às demandas que nossa sociedade cada vez mais complexa lhes coloca. O “Estado Necessário”, entendido como um Estado capaz não apenas de atender a essas demandas, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população hoje marginalizada. E que possa, ademais, alavancar o atendimento das demandas atinentes ao um novo estilo de desenvolvimento.

Uma característica central e sintética do “Estado Herdado” é o fato de que ele não se encontra preparado para atender às demandas da sociedade quanto a um estilo alternativo de desenvolvimento mais justo, economicamente igualitário e ambientalmente sustentável, e de que se assume que cabe aos gestores públicos um papel coadjuvante imprescindível (ao lado dos movimentos sociais) na sua transformação no “Estado Necessário”. Entendido esse como um Estado capaz não apenas de atender às demandas presentes, mas de fazer emergir e satisfazer novas demandas embutidas numa conformação significativamente distinta das relações Estado-sociedade e associadas a um estilo alternativo de desenvolvimento.

No trecho que segue, serão, inicialmente, tratadas as características do “Estado Herdado” e de seu processo de constituição, em particular do seu crescimento durante o período autoritário que sucedeu ao nacional-desenvolvimentismo e antecedeu ao seu desmantelamento pelo neoliberalismo. Guillermo O’Donnell, que é reconhecido como um dos mais agudos analistas latino-americanos das relações Estado-Sociedade, pesquisando sobre as particularidades de um tipo específico de Estado capitalista, o Estado burocrático autoritário latino-americano, é, provavelmente, o pesquisador que mais tem contribuído para o entendimento desse primeiro componente da matriz que compõe o chamado “Estado Herdado”, que provém do período militar. Sua expressão “corporativismo bifronte” — combinação de uma face “estatista” possibilitada pela “conquista” do Estado pelos militares e a subordinação da sociedade civil com outra “privatista”

---

<sup>9</sup> Entre os muitos trabalhos que tratam do neoliberalismo e que autorizam a caracterizar a Reforma Gerencial que designa o componente que se soma ao militarismo para conformar o que chamo “Estado Herdado” como neoliberal, recomendo pela sua clareza e facilidade de entendimento a excelente resenha feita por Diniz (2007).

que teria colocado a serviço de setores dominantes as suas instituições — é especialmente elucidativa (O'Donnell, 1976).

Em seguida, serão fornecidos elementos que fundamentam a proposição de que este “Estado Herdado” é duplamente incompatível com a proposta de mudança desejada pela sociedade brasileira. De um lado, porque a forma como se relaciona com a sociedade impede que ele formule e implemente políticas públicas com um conteúdo que contribua para alavancar essa mudança. De outro lado, porque o modo como se processa a ação de governo — na sua relação com o Estado existente, determinado pelos contornos de seu aparelho institucional, é irreconciliável com as premissas de participação, transparência e efetividade dessa proposta.

Pode-se dizer que mais além das preferências ideológicas, a combinação que o país herdou do período militar (1964-1985), de um Estado que associava patrimonialismo e autoritarismo com clientelismo,<sup>10</sup> hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitarismo com megalomania, não atendia ao projeto das coalizões de direita e muito menos das de esquerda que, a partir da redemocratização, iniciada em meados dos anos de 1980, poderiam suceder os governos de então.

É um princípio básico da ação humana e da atuação das organizações o fato de que todas as decisões têm um custo de operação e que, se equivocadas, demandam a absorção de custos de oportunidade econômicos e políticos. O Estado legado por mais de vinte anos de autoritarismo não contemplou os recursos como escassos. Os econômicos podiam ser financiados — interna ou externamente — com aumento da dívida imposta à população, os políticos eram virtualmente inesgotáveis, uma vez que seu aparato repressivo a serviço do regime militar sufocava qualquer oposição. Mas outra herança, além da ditadura militar, conformou o “Estado Herdado”: seu outro componente central se origina no período do neoliberalismo.

A reforma gerencial do Estado brasileiro, proposta pela doutrina neoliberal e iniciada pelos governos civis que sucederam à queda do militarismo, teve como o mais conhecido expoente, como ministro, o professor e pesquisador Luis Carlos Bresser-Pereira.<sup>11</sup> Muitos trabalhos abordam a

---

<sup>10</sup> Para uma análise detalhada e muito bem fundamentada desses e de outros “ismos” que caracterizam o “Estado Herdado” (patrimonialismo, mandonismo, personalismo, formalismo), ver Costa (2006).

<sup>11</sup> Entre seus vários trabalhos que tratam do tema, está o documento oficial (Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, 1995) que pautou as iniciativas governamentais e que pode ser considerado como uma transposição de suas ideias para uma linguagem não acadêmica.

Reforma Gerencial que proporciona o segundo componente do que chamo “Estado Herdado”. A emergência do neoliberalismo que a informa é analisada por alguns autores a partir de um enfoque histórico-político, como é o caso de Fonseca (2006) que privilegia as transformações pelas quais passou o Estado capitalista desde a sua fase liberal até aquela atual que denominou de “ultraliberal”, passando pelo Estado de bem-estar keynesiano. Por outros, a partir de um enfoque econômico funcionalista, como é o caso de Diniz (2007), que ressalta as mudanças que vinham ocorrendo no plano financeiro internacional e que passam a pressionar por uma nova dinâmica de acumulação capitalista baseada no ideário neoliberal.

A reforma gerencial não encontrou muitos opositores. Para a direita, a questão era inequívoca. Não havia por que defender um Estado que ela considerava superinterventor, “proprietário”, deficitário, “paquidérmico”, e que, ademais, se tornava crescentemente anacrônico na cena internacional. Na verdade, já há muito, desde o momento em que, no cumprimento de sua função de garantir a ordem capitalista, ele havia sufocado as forças progressistas e assegurado condições privilegiadas para o capital estrangeiro, ele se tornara disfuncional para setores importantes da classe dominante.

Já para a esquerda, que tinha participado do fortalecimento do Estado do nacional-desenvolvimentismo, a questão era bem mais complexa. Ela o entendia como um baluarte contra a nomeada dominação imperialista e como uma espécie de sucedâneo de uma burguesia incapaz, por estar já aliada com o capital internacional, de levar a cabo sua missão histórica de promover uma revolução democrático-burguesa. De fato, mesmo no auge do autoritarismo, o crescimento do Estado era visto pela esquerda como um “mal menor”. Ao mesmo tempo em que denunciava o caráter de classe, repressivo e reprodutor da desigualdade social do Estado brasileiro, a esquerda via este crescimento como necessário para viabilizar seu projeto de longo prazo de reconstrução nacional. E, também, para assentar as bases do que seria o Estado forte capaz de planejar e viabilizar a transição ao socialismo segundo o modelo soviético ainda vigente.

A questão dividiu a esquerda. De um lado os que, diante da ameaça de um futuro incerto, defendiam intuitivamente o passado, e os que, protegendo interesses corporativos mal-entendendo os conceitos de Estado, nação e autonomia nacional, defendiam ardorosamente o Estado do nacional-desenvolvimentismo. Essa facção da esquerda entendia que, elimina-

dos os vícios autoritários, repressivos, etc. do Estado dos militares, sobria um aparelho compatível com o seu projeto político.

De outro lado estavam os que entendiam que a construção do “Estado Necessário” iria demandar algumas das providências que estavam sendo tomadas e que o fortalecimento de uma alternativa democrática e popular ao neoliberalismo não privilegiava a questão, defendiam o controle da sociedade sobre o processo de privatização.

Desde o final do regime militar, inicia-se, no Brasil, um processo de democratização política que vem possibilitando uma considerável pressão por direitos de cidadania. O aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de defender seus interesses e reivindicar o atendimento de suas necessidades por bens e serviços — alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, comunicação, etc. — vem levando uma crescente demanda por políticas públicas capazes de promovê-lo. Para satisfazer essas necessidades sociais com eficácia, e no volume que se demanda, será necessário “duplicar o tamanho” dessas políticas para incorporar do total da população os cinquenta por cento desatendidos.

Se não for possível promover um processo de transformação do “Estado Herdado” em direção ao “Estado Necessário” que busque satisfazer as necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode ter dificuldade, ou mesmo fracassar, com enorme esterilização de energia social e política. É claro que, para satisfazer aquelas demandas, o ingrediente fundamental, que não depende diretamente do Estado, está relacionado a uma ampla conscientização e mobilização política que espera-se ocorrer sem maiores custos sociais além dos que a sociedade vem pagando. Apesar disso, pode-se observar que a correlação de forças políticas, que sanciona uma brutal e até agora crescente concentração de poder econômico, muito pouco espaço deixa para que ações internas ao Estado possam alterar a situação de miséria observada na maioria da população.

Há que se entender a esse respeito que a configuração atual do Estado brasileiro — o “Estado Herdado” — é uma consequência da concentração de poder econômico e político vigente no país, que foi estabelecendo um tipo particular de relação Estado-Sociedade. Ela se revela na coexistência, no âmbito das políticas públicas que implementa o Estado, de dois espaços distintos. O primeiro, que serve à classe proprietária, à criação da infraestrutura econômico-produtiva e à coordenação econômica, que são

relativamente preservados e insulados do clientelismo seguindo um padrão de eficiência e eficácia semelhante ao que vigora no Estado de bem-estar dos países avançados.<sup>12</sup> E o segundo, que abrange os órgãos pertencentes aos ministérios sociais que servem às classes subalternas, que são objeto de repartição política entre os partidos que apoiam o governo e em que é usual a prática do clientelismo, onde aquele padrão se situa muito abaixo daquele que exibem países periféricos com renda muito inferior à nossa.

Esse tipo particular de relação Estado-Sociedade é revelado, também, e por consequência, numa segmentação do funcionalismo público em duas categorias distintas que convivem no interior do Estado. Elas se compuseram, na década de 1950, quando recentemente se consolidava uma administração meritocrática de tipo “weberiano” que pretendia se impor ao modelo burocrático patrimonial. Com características profissionais e remuneração muito distintas, elas passaram a ser responsáveis pelo funcionamento daqueles dois espaços de política pública que vêm desde então contribuindo para aprofundar nossa concentração de poder econômico e político. A partir dessa época, instituiu-se um descolamento, que foi aprofundado, consideravelmente, durante o governo militar entre os “barnabês”, cujo estatuto foi estabelecido por ocasião da reforma do Estado, iniciada em 1938, e a “burocracia pública moderna” que, no núcleo do aparelho administrativo ou nas empresas estatais, passava a implementar a estratégia de desenvolvimento do capitalismo brasileiro: o nacional-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2007).

A existência desses dois espaços e, conseqüentemente, de dois tipos de burocracia, é necessário que se entenda, nunca foi vista como um problema. Como algo que devia ser “resolvido” no sentido de modernizar o Estado tornando-o mais próximo daquele dos países de capitalismo avançado que se tomava como modelo. Ao contrário, uma espécie de acordo entre a classe política e o segmento não estatutário, mais bem pago, em geral mais bem preparado e que teve papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento do período militar, terminou levando a uma

---

<sup>12</sup> O'Donnell (2004) apresenta um esquema para entender e avaliar o Estado baseado em quatro dimensões: eficácia que faz referência ao conjunto de burocracias que o compõe; efetividade referente ao seu sistema legal; credibilidade que ele granjeia como realizador do bem comum da nação, ou do povo; e a capacidade que é alusiva à atuação como filtro adequado ao interesse geral de sua população. Concordando com o que é apresentado para a América Latina em geral, é possível dizer que temos tido e seguimos tendo um Estado que registra um baixo escore nessas quatro dimensões.



situação totalmente anômala quando comparada com a dos países avançados. No Brasil, cada vez que assume um novo presidente da República, abrem-se cinquenta mil cargos de “livre provimento” para nomeação (Bresser-Pereira, 2007).

O trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”

Para entender melhor as dificuldades que envolvem a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, é interessante lembrar uma passagem de Claus Offe. Ela é tão elucidativa para entender por que malograram as tentativas de reforma do Estado que há mais de oitenta anos se sucedem em nosso país, que tem sido usada por muitos autores, entre eles Martins e Costa (2006), para criticar a Reforma Gerencial.

Offe (1994, p. 219) afirma que:

[...] é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que [...] fixa a administração estatal em um certo modo de operação [...]. É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma “reforma” daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho.

Em outras palavras, o que o autor assinala é que o desnível entre o modo de operação (interno) do Estado e as exigências funcionais provenientes do exterior não se deve a uma estrutura burocrática retrógrada, e sim a um ambiente socioeconômico e político (este sim, “retrógrado”) que condiciona a administração estatal a um certo modo de operação. E que um desnível desse tipo não pode ser superado por meio de uma reforma administrativa. Ele demanda uma “reforma” das estruturas daquele ambiente que provocam a contradição entre a administração e sua capacidade de desempenho.

Enquanto essa “reforma” das estruturas socioeconômicas não ocorre é necessário entender que a ideia tão difundida entre nós de que “o Estado brasileiro não funciona!” deve ser matizada por essa contribuição de Offe.

Isso nos remete a uma indagação: “será que o Estado brasileiro não funciona bem para a classe rica?”.

Adotando uma postura taxativa, a resposta é fácil. O Estado (capitalista) brasileiro foi conformado mediante a sucessiva resolução de agendas decisórias enviesadas pelos interesses e valores da classe proprietária. E, por isso, ele “funciona”, e muito bem, para a classe proprietária. E só “funciona” para a classe trabalhadora se isso for funcional para a manutenção e naturalização das relações sociais capitalistas; isto é, para a manutenção da reprodução do capital. E, além disso, como ocorreu no Estado de bem-estar, quando a classe trabalhadora, organizada, é capaz de pressionar para que isso aconteça.

Mas, como fazer o Estado “funcionar” para a classe trabalhadora? Mudar a sua conformação, entende o senso comum, implica um “caminho de volta” e um movimento de “fora para dentro”. Isto é, supõe alterar o contexto político, econômico e social que garante a relação de forças que sanciona as agendas que interessam à classe proprietária. Assim, paulatinamente, o caráter do Estado ou sua incapacidade de “funcionar” para a classe trabalhadora seria alterado. Nessa perspectiva, que é apenas parcialmente correta, “Reformar” o Estado, mudá-lo de “dentro para fora”, seria irrealista uma vez que o Estado é um reflexo do contexto.

Não obstante, é de extrema importância que forças progressistas façam a “sua parte”, a partir do Estado. Uma das motivações deste trabalho é aumentar as chances de êxito do esforço que deve ser despendido na “frente interna” de gerar as condições cognitivas necessárias para a transformação do Estado. Transformação que está sendo também impulsionada na “frente externa” do contexto social e político, pelos segmentos da sociedade identificados com o estilo alternativo de desenvolvimento que se desenha para o futuro.

A visão sistêmica e a consideração da existência do grau de autonomia relativa existente na relação Estado-Sociedade sugerem que uma alteração prévia do contexto pode não ser suficiente. E, talvez, nem mesmo necessária.

No que respeita à condição necessária, parece possível ir mudando aquela conformação mesmo que a relação de forças no contexto da sociedade não se tenha ainda alterado a ponto de desencadear uma mudança “natural” ou socialmente induzida no Estado. Se o aparelho de Estado está sendo “ocupado” por um governo sensível às demandas da classe trabalhadora

tenderá a haver dentro dele uma relação favorável a essa mudança. Então, esse governo poderá, ainda que a relação de forças políticas e econômicas no contexto não seja a ela favorável, pressionar para que a agenda decisória se vá aproximando da sua agenda de governo; a qual inclui, por construção, as demandas da classe trabalhadora. E seria, justamente, esse processo que, simultaneamente, iria alterando a relação de forças políticas no contexto e a configuração do Estado herdado por aquele governo.

Suplementarmente, teria de ocorrer, no plano interno, dos integrantes do aparelho de Estado (burocratas), a neutralização dos contrários ao atendimento daquelas demandas e a capacitação e empoderamento daqueles a favor. E, no plano institucional, a desmontagem de arranjos legais, procedimentos administrativos, normas de funcionamento, etc., que garantiriam o modo de funcionamento que aquele governo estivesse interessado em mudar. E, também, a criação de outros arranjos que trouxessem engatilhada a mudança pela adoção de metodologias de trabalho e de gestão (Pública e Social) que permitam maior racionalidade, transparência, *accountability*, etc., no âmbito interno, e, no externo, o favorecimento à participação crescente dos movimentos sociais e da classe trabalhadora.

O primeiro caso, aquele em que a alteração prévia do contexto pode não ser suficiente para mudar o caráter do Estado, remete a uma conjuntura em que o contexto, em função de um movimento de ascensão da conscientização e mobilização da classe trabalhadora, está sendo rapidamente alterado, mas em que o governo que “ocupa” o aparelho de Estado, embora sensível às demandas da classe trabalhadora, não se mostra capaz de implementar as mudanças necessárias para responder à alteração do contexto e, muito menos, para promovê-la.

A cadeia de argumentos e eventos hipotéticos indicados anteriormente mostra por que a transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” não irá começar por nenhum dos extremos — de reforma do Estado ou da reforma das estruturas do meio socioeconômico —, e sim pela mobilização de um ciclo virtuoso que vá da capacitação dos gestores públicos para a transformação das relações Estado-Sociedade. Essa cadeia explica, também, por que este trabalho se ocupa com tanta ênfase da necessidade de articulação entre a Gestão Pública e a Gestão Social.

Diversos autores latino-americanos têm refletido sobre a associação entre a reflexão desenvolvida sobre as características da relação Estado-Sociedade, o aumento da participação política e a mudança da arquitetura

do Estado; e, em consequência, nas políticas públicas elaboradas nesses países. Paramio (2008) mostra como as propostas sobre a segunda geração de reformas, iniciada no final dos anos de 1990, combinada com a pressão política contra o impacto social e econômico negativo da primeira, origina, em função das características daquela relação, reações distintas em dois grupos de países da região. Atrio & Piccone (2008), concordando com a ideia de que a mudança no modo de operação da burocracia depende criticamente das exigências impostas pela relação Estado-Sociedade, apontam recomendações para esta mudança.

Contudo, é importante lembrar que, à medida que a democratização avance e a concentração de renda, que hoje asfixia nosso desenvolvimento e penaliza a sociedade brasileira for sendo alterada, amplia-se o espaço econômico e político para um tipo de atuação da burocracia com ela coerente. E, nessa conjuntura, o conhecimento que passarão a deter os gestores que é necessário capacitar poderá fazer toda a diferença. Isto é, talvez sejam ideias como as apresentadas neste trabalho o que irá decidir se será possível alcançar ou não a governabilidade necessária para tornar sustentável o processo de mudança social em que a sociedade está empenhada. Daí a importância de disponibilizar conhecimentos aos gestores públicos que possam levar à melhoria das políticas, ao aumento da eficácia da sua própria “máquina”<sup>13</sup> e à sua transformação numa direção coerente com a materialização daquele novo estilo de desenvolvimento.

Privatização, desregulação e liberalização dos mercados têm impedido que o Estado brasileiro se concentre em saldar a dívida social e, enquanto Estado-nação — capitalista, por certo —, assumir suas responsabilidades em relação à proteção aos mais fracos, à desnacionalização da economia e à subordinação aos interesses do capital globalizado. Assumir essas responsabilidades e materializar os processos de democratização e redimensionamento do Estado são desafios interdependentes e complementares que demandam de maneira evidente avançar no debate dos conteúdos que estou tratando.

A redefinição das fronteiras entre o público, o social e o privado exige cuidadosa decisão. Quais assuntos podem ser desregulamentados e deixa-

---

<sup>13</sup> Ao pôr o termo *máquina* entre aspas se quer assinalar que, ao contrário das máquinas, o Estado é o resultado mutante de um permanente processo de resolução de agendas decisórias que representam, em cada momento, a relação de forças presentes numa dada sociedade. E que, como um ser vivo e diferentemente de uma máquina, que quando tem um de seus componentes quebrados se detém, o Estado, quando uma de suas partes funciona mal, se atrofia, ou deixa de funcionar, ele não para. Ele se adapta à nova situação. Muitas vezes, fazendo com que outra de suas partes se hipertrofiar de modo a permitir sua marcha.

dos para que as interações entre atores privados com poder similar determinem incrementalmente, ainda que com atenta monitoração e fiscalização pelo Estado, um ajuste socialmente aceitável? Quais devem ser objeto da agenda pública, de um processo de decisão racional, participativo e de uma implementação e avaliação sob a responsabilidade direta do Estado?

A democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com outra condição necessária — a capacidade de gestão pública — é suficiente. Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há planejamento participativo, avaliação de políticas, prestação de contas. Não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem relação com a ação cotidiana de governo, pode degenerar num assembleísmo inconsequente e irresponsável e numa situação de descompromisso e ineficiência generalizada.

Governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais, requer capacidades e habilidades extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um Estado como o que herdamos. E sem a utilização de modo articulado das ferramentas de gestão participativa isso será ainda mais difícil.

Tanto a direita como a esquerda perceberam a necessidade de contar com metodologias de GG e de GS que, ao mesmo tempo, promovam e deem consequência à participação popular. A primeira, porque já não pode manter o estado de ignorância e subordinação do qual até agora tem lançado mão para seguir governando. A segunda, porque ao abandonar sua estratégia de revolução armada que permitiria a seus quadros, tomando o poder e por meio de um renovado apoio das massas, usar o Estado para alcançar seu cenário normativo, percebeu que a simples mobilização política não era suficiente. De fato, ao abraçar a via eleitoral, a participação, mais do que a mobilização política, é a garantia que tem a esquerda para dar consequência e manter o apoio popular que foi capaz de conquistar.

#### A construção do “Estado Necessário” e a Gestão Governamental

Este item inicia-se com a apresentação do argumento de que o trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” demanda a capacitação de seus quadros e a formação de novos gestores que aliem dois tipos de capacidades ou habilidades básicas. A primeira é dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-los como ferramenta da mudança social, econômica

e política. A segunda capacidade diz respeito à atuação de maneira eficiente no seu dia a dia a ponto de fazerem com que a estrutura que corporificam — o Estado — seja cada vez mais eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos.

A democratização política está levando a um crescimento exponencial da agenda de governo; à erupção de uma infinidade de problemas que, em geral, demandam soluções específicas e criativas muito mais complexas do que as que o estilo tradicional de elaboração de políticas públicas e de planejamento governamental — homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos — pode absorver.<sup>14</sup>

No Brasil, a maneira como tradicionalmente se definiam e caracterizavam os problemas que o Estado deveria tratar ficava restrita ao que a orientação ideológica e o pensamento político conservador dominante eram capazes de visualizar. No que respeita à gestão, vale destacar que o entendimento dos problemas públicos estava estrangido por um modelo explicativo que, de um lado, tendia à quase monocausalidade e, de outro, a soluções genéricas, universais. Esse procedimento quase esquizofrênico levou à adoção de um padrão único do tipo causa-problema-solução, no qual, embora fosse percebida certa especificidade nos problemas enfrentados, o fato de que segundo o modelo explicativo adotado, sua causa básica era a mesma, terminava conduzindo à proposição de uma mesma solução.

O governo não apenas filtrava as demandas da sociedade com um viés conservador e elitista. Ele adotava uma maneira tecnoburocrática para tratá-las que levava à sua uniformização, ao seu enquadramento num formato genérico que, é verdade, facilitava tratamento administrativo. Ao fazê-lo, escondia sob um manto de aparente equidade os procedimentos de controle político e assegurava a docilidade do povo, desprotegido e desprovido de cidadania, ante o burocratismo onipotente do Estado.<sup>15</sup> Era na fila do INPS que o povo aprendia o que era a democracia.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Há muitos trabalhos de pesquisadores latino-americanos que descrevem as características que foram impregnando a gestão pública (que configuram o que denomino “Estado Herdado”) e que apontam propostas para sua modificação. Entre eles, Oszlak (1999), Evans (2003) e Waissbluth (2002, 2003 e 2008).

<sup>15</sup> Uma retrospectiva de como se deu, ao longo do nosso processo de desenvolvimento socioeconômico, a relação entre o Estado e os interesses das classes dirigentes e subordinadas é apresentada por Bresser-Pereira (2007).

<sup>16</sup> Guillermo O’Donnell (2008), em trabalho com o sugestivo nome de “Algumas reflexões sobre a democracia, o Estado e suas múltiplas caras”, aborda magistralmente este tema.

As características do “Estado Herdado” faziam com que as demandas da população se tornassem assuntos genéricos, “nacionais”, a serem resolvidos mediante a distribuição dos recursos arrecadados de forma centralizada. Assim, sem nenhuma preocupação com a elaboração de políticas apropriadas, os recursos fluíam por meio de uma complexa rede de influências e favores até os líderes políticos locais que, discricionariamente e seguindo os procedimentos sancionados pelo patrimonialismo e pelos outros ismos” que ele desencadeou no nosso ambiente (Costa, 2006), os transformavam em benesses com que atendiam a suas clientelas urbanas e aos seus “currais” do interior do país.

Essa situação perpetuava e retroalimentava um modelo de gestão governamental e de elaboração de políticas que era não apenas injusto e genérico. Era, também, quando empregado por gestores bem-intencionados, inócuo, uma vez que as verdadeiras causas ou não eram visualizadas ou não podiam ser enfrentadas. Este modelo consolidado — objetivos, instrumentos, procedimentos, agentes, tempos — além de incremental, assistemático e pouco racional tendia a gerar políticas que eram facilmente capturadas pelos interesses das elites.

As demandas que o processo de democratização política cada vez mais coloca, e que tenderão a ser filtradas com um viés progressista por uma estrutura que deve rapidamente se aproximar do “Estado Necessário”, originarão outro tipo de agenda política. Serão muito distintos os problemas que a integrarão e terão de ser processados por este Estado em transformação. Eles não serão mais abstratos e genéricos, serão concretos e específicos, conforme sejam apontados pela população que os sente, de acordo com sua própria percepção da realidade, com seu repertório cultural, com sua experiência de vida, frequentemente de muito sofrimento e justa revolta.

Construir o “Estado Necessário” não será somente difícil. É uma tarefa que, para ser bem-sucedida, deveria contar *a priori* com algo que já deveria estar disponível, mas que é, ao mesmo tempo, seu objetivo criar. Isto é, as capacidades e habilidades de gestão extremamente complexas necessárias para transformar o Estado Herdado.

Assim colocado, o problema pode parecer sem solução. Mas, ela existe. E existe porque já há a consciência da necessidade da construção do “Estado Necessário”. E quando existe esta consciência é porque a solução já é vislumbrada por uma parte dos atores envolvidos com o problema.

As discussões em curso e as ações de capacitação de gestores no âmbito do Estado e da universidade pública remetem a uma consciência por parte desses atores da emergência da forma institucional que aqui denomino “Estado Necessário”. Elas revelam a percepção de que rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, à iniquidade, à injustiça, à corrupção e à ineficiência, que restringem os resultados obtidos com a ação de governo, que frustram a população e solapam a base de apoio político dificultando a governabilidade, não podem ser toleradas. E que, para que isto ocorra, não bastam o compromisso com a democracia, o desejo de um futuro mais justo, o ativismo e a militância.

É tarefa da universidade pública ter um papel central na criação de condições para que os gestores públicos materializem esse compromisso. É imprescindível que um novo tipo de conhecimento teórico e prático acerca de como governar (para a população e em conjunto com ela) seja urgentemente disponibilizado. E por meio dele que uma nova cultura institucional será criada para alavancar a construção do “Estado Necessário”.

O cenário atual demanda do gestor público um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho e procedimentos qualitativamente muito diferentes dos que se encontram disponíveis no meio em que ele atua. O conteúdo a ser incorporado às políticas, fruto de um viés não mais conservador e sim progressista, transformador, irá demandar um processo sistemático de capacitação.

Para darmos uma ideia do desafio cognitivo que isto significa vale lembrar que a forma como se dá a determinação do que são problemas e o que são soluções, o que são causas e o que são efeitos, o que são riscos e o que são oportunidades, é enviesada pela relação de forças políticas vigente. Isso porque, em muitos casos, ela terá de ser invertida.

Estamos vivendo um momento, da democratização política, em que as duas pontas da gestão pública e do processo de elaboração de políticas estão sofrendo uma rápida transformação. Na sua ponta inicial — a veiculação da demanda — há claramente maior probabilidade de que assuntos “submersos” e de grande importância para a população passem a integrar a agenda de decisão política. Na sua ponta terminal — a decisão de onde alocar recursos — existe igualmente grande probabilidade de que problemas originais passem a ter sua solução viabilizada. Como tratar essas novas demandas até transformá-las em problemas que efetivamente entrem na agenda decisória? Como fazer com que o momento da implementação



da política (que se segue ao da formulação) possa contar com um plano para sua operacionalização eficaz, que maximize o impacto favorável dos recursos, cuja alocação pode ser agora localmente decidida de forma rápida, mediante instrumentos inovadores e transformadores, como é o caso do Orçamento Participativo?

Modelizando: o privado, o público, o social e o governamental nos planos da “realidade” e da “gestão”

Numa perspectiva descritiva, a observação do movimento privado vs. público no período mais recente que sucede à hegemonia do neoliberalismo indica que os atores privados vêm mantendo (ainda que ao que parece com menos intensidade) sua capacidade de orientar as políticas públicas para atendimento de suas reivindicações. E, ademais, que eles ainda estão conseguindo impor, em parte “por default”, métodos de gestão privada à porção do Estado que atende, diretamente, aos seus projetos políticos. E, provavelmente em menor medida ainda que pela mesma razão, que continuam conseguindo que o Estado conceba e empregue arranjos para o atendimento às necessidades sociais coerentes com seus interesses.<sup>17</sup>

Numa perspectiva normativa, essa observação deriva na percepção, fundada nos ideais democráticos e republicanos dos servidores públicos, de que essa tendência deve ser acompanhada por outra simétrica. E que esta, embora deva ser construída, no âmbito político, pelos movimentos sociais, terá de ser secundada de um esforço, no âmbito do aparelho de Estado, dos gestores que compartilham os ideais de servir ao público. Esforço esse que contém um desafio teórico que implica um decidido engajamento da universidade pública para tornar possível a capacitação desses gestores.

A atenção ao campo da Gestão Social, que se iniciou há pouco mais de uma década, segue hoje presente na universidade pública como uma forma de enfrentar a exclusão e atender à demanda dos movimentos sociais por meio da docência, da pesquisa e da extensão. Soma-se a essa ação focalizada no segundo polo do processo contraditório de democratização

---

<sup>17</sup> Sem o objetivo de detalhar ou polemizar, mas apenas a título de exemplo, menciono o programa de construção de habitações implantado pelo atual governo. Apesar do fato conhecido de que mais da metade das moradias existentes no país serem construídas pelos seus moradores, ele se utiliza dos instrumentos tradicionais de contratação e construção que beneficiam fortemente atores privados. O considerável impacto positivo que poderia desencadear no que se refere à geração de trabalho e renda e à existência de tecnologias construtivas e de arranjos organizativos e produtivos baseados em empreendimentos solidários sugerem que a concepção desse programa esteve subordinada à defesa de interesses privados.

vs. exclusão social outra um pouco mais recente, associada ao primeiro polo da democratização. Mais especificamente, ao espaço público (ou, mais precisamente, governamental) que integra esse polo. Entre os resultados dessa ação há que destacar a retomada da preocupação da universidade pública com a Gestão Pública que havia arrefecido consideravelmente e em alguns casos (como o da UFBA) praticamente abandonada na década de 1990.

A democratização do país abriu uma nova oportunidade e apresentou um novo desafio. Passada a onda neoliberal e a hegemonia do “*New Public Management*”, o Estado brasileiro inicia um processo de mudança e, recuperando-se da atrofia imposta pela conjuntura anterior,<sup>18</sup> busca tornar-se mais permeável aos movimentos sociais e suas demandas. O fato de se abrir para os gestores governamentais a possibilidade de incidir sobre o primeiro polo daquele processo (o da democratização) democratizando seu espaço de atuação, parece ter refletido no ambiente universitário entre os interessados na GP, na GS e nas suas interfaces.

Superpondo-se àquele processo, ainda que de modo não independente, existe na sociedade brasileira um outro, também contraditório. Ele se caracteriza por um movimento que segue ampliando o espaço do privado e de outro que se contrapõe visando à ampliação do espaço do que é público, entendido este não apenas com o que é “estatal” ou “governamental” mas, também, o que é entendido como “social”. Talvez mais do que o primeiro, esse processo demanda um esforço cognitivo de interpretação que dê conta da oposição privado vs. público que ele abarca. E, também, no âmbito da gestão e da formação de gestores, de uma revisitação de conteúdos, como aquela que este trabalho busca fazer, que permita um tratamento orgânico dos problemas que emergem desses dois processos. Por demandar uma diferenciação entre a Gestão Pública e a Gestão Social ele é tratado com algum detalhe a seguir.

As modificações pelas quais vem passando o país estão configurando um novo espaço em ambos os polos do processo contraditório de demo-

---

<sup>18</sup> Ao contrário do que os defensores da Reforma Gerencial querem fazer crer, nosso país tem uma muito baixa proporção de servidores públicos na população economicamente ativa. Segundo a OECD, ela (incluindo administração direta, indireta, e empresas estatais) é de 10,7%, quando em nossos vizinhos, como a Argentina, é de 16,2%. Em nosso “modelo”, os Estados Unidos, de 14,8%. Em nossos colegas “emergentes”, como Índia, de 68,1%. Naqueles países que nos têm sido apontados como exemplos de capitalismo bem-sucedido, como a Dinamarca, de 39%. Se levarmos em conta o fato o viés que apresenta do Estado brasileiro, do não atendimento das necessidades da maioria da população, e a hoje consensual decisão de ele seja corrigido, fica ainda mais evidente a necessidade de ampliá-lo.

cratização vs. exclusão social: o espaço do social. O que faz necessário um esforço cognitivo para identificar (descrever e explicar), no “plano da realidade” referente ao espaço público, esse novo espaço que neste plano se vai delineando e desfazendo a identidade até há algum tempo completa entre o público e o governamental. Em seções anteriores deste trabalho, tratam-se alguns dos aspectos necessários para tanto.

No que se refere ao procedimento de modelização a que se refere este item, a captura daquilo que vem ocorrendo no “plano da realidade” será aqui mostrado por meio de duas figuras. A primeira — Figura 4 — mostra a atualização que, no “plano da gestão”, parece ser a que decorre do contexto interpretativo das relações entre GS e GP contido na literatura que foi analisada. A segunda — Figura 5 — mostra a atualização que resume a proposta desenvolvida neste trabalho.

Na Figura 4 aparece, no “plano da realidade”, uma intersecção entre os espaços privado, público e social. O que dá a entender o modo como se percebe a configuração atual desses espaços, coerente com o que aqui se denomina “Estado Herdado”. A Figura 4 retrata um processo em tudo semelhante, ainda que concernente a uma nova etapa de desenvolvimento do capitalismo, àquele que se tratou no item que precede a estilização apresentada na Figura 2. São, também, vetores políticos, sociais, econômicos e ideológicos, semelhantes aos que deram origem à configuração clássica do capitalismo, os que aqui, inseridos num processo de coorganização com as características próprias do ideário neoliberal e da reforma gerencial, originam a configuração mostrada na Figura 4, no “plano da realidade”.

Aí se mostra a considerável intersecção entre os três espaços com ela coerente. Apenas a título de exemplo, pode-se sugerir que intersecção dos três espaços seria o lócus das ações de “responsabilidade social empresarial” que, como é usual, são realizadas a partir de recursos públicos obtidos por meio da renúncia fiscal.

A Figura 5 apresenta, no “plano da realidade”, uma modificação. Embora siga aparecendo uma intersecção entre os espaços privado e público e social, ela é bem menor. E o espaço público é entendido como uma união do espaço social com o governamental.<sup>19</sup> Diminuiria, sensivelmente,

---

<sup>19</sup> A vasta e rica contribuição que vem sendo realizada pelos pesquisadores da Economia, Sociologia, Administração, Ciência Política acerca da emergência do “social” e da sua crescente individualização no cenário brasileiro poderia ser explorada para fundamentar o que mostra o “plano da realidade” da Figura 5. Por razões compreensíveis isso não é feito aqui.

a intersecção entre o espaço privado e o público, que estaria quase que restrita à intersecção entre o espaço privado e o social, correspondente às empresas que, movidas por espírito antagônico a sua natureza, atuam visando à inclusão social por meio de ações de “responsabilidade social empresarial”. O que procura dar a entender outra percepção acerca da configuração atual desses espaços, coerente com o que aqui se denomina processo de transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, a qual, idealmente, supõe um movimento que recoloca, no âmbito do Estado, a responsabilidade pelas ações orientadas à satisfação das necessidades sociais e que implica uma decidida ação no espaço governamental.

Neste caso, as ações realizadas, no espaço público, estariam menos dependentes das empresas, uma vez que empreendimentos solidários, formados a partir de um processo contra-hegemônico de transformação da economia informal, numa Economia Solidária que evite a “inclusão” dos trabalhadores que ali hoje sobrevivem à economia formal, seriam os responsáveis pela produção de bens e serviços de uso coletivo (público ou social); hoje, realizada mediante a alocação de recursos públicos e a utilização do poder de compra do Estado. Ao mesmo tempo em que aumentaria a intersecção entre o espaço social, diminuiria, assim, aquela relativa ao espaço governamental. A intersecção dos espaços privado e público estaria limitada àquelas ações pertencentes ao âmbito governamental ou social que, embora sejam hoje a maioria, não possam ser realizadas com o concurso dos empreendimentos solidários.

No “plano da gestão”, a Figura 4 (na página seguinte) mostra a “projeção” que nele determinaria as ações situadas no “plano da realidade”. Aqueles vetores acima referidos, “transduzidos” mediante um processo de coorganização possui, ademais, aspectos cognitivos típicos de ambientes profissionais situados no interior do Estado e da universidade, mas também orientados pela vertente neoliberal, seriam os responsáveis pela configuração apresentada no “plano da gestão”.

Teria sido aquele processo e essa transdução os responsáveis pela ideia bastante difundida, pertencente ao contexto interpretativo ao que se fez referência, inicialmente, de que o conceito de GS não apenas abarcaria o espaço do Público e do Privado como seria compatível com os seus etos e com os interesses dos atores que neles exercem sua ação. Ideia que embasa a proposta de que a GS estaria, estreitamente, relacionada com a gestão privada, pode ser entendida como uma extensão de uma outra mais comum

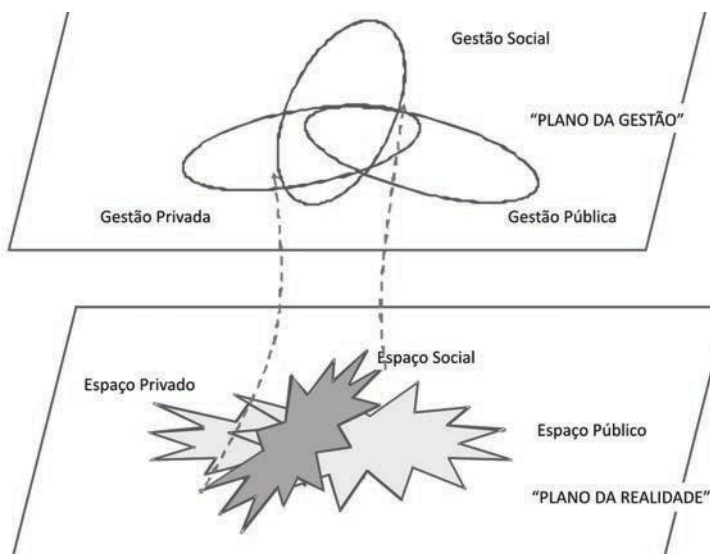


Figura 4

e central na proposta da reforma gerencial: a de que caberia aos gestores públicos e aos pesquisadores e professores de Administração "Geral" a incorporação dos princípios que orientam a gestão do espaço privado — a Administração de Empresas — ao que até então era entendido como a Gestão Pública.

A observação daquele contexto interpretativo indica uma postura inovadora, empreendedora, *avant la lettre*, ou mais-realista-do-que-o-rei, da comunidade formada por aqueles atores, sempre atenta às tendências mundiais e ansiosa por transpô-las, às vezes de forma acrítica ao nosso ambiente. Alguns deles, diga-se de passagem, de modo francamente contraditório com suas intenções políticas e convicções ideológicas. Preocupados em não parecer retrógrados ou saudosistas, eles terminaram sancionando projetos políticos contrários aos seus interesses e alinhando-se com agendas de atuação, pesquisa ou docência que hoje se mostram crescentemente disfuncionais em relação ao cenário de democratização em curso.

Essa observação sugere que parece ter havido mais preocupação em criar, no "plano da gestão", o campo da Gestão Social do que precisar a fronteira que, no "plano da realidade", separa o "privado" do "social" e delimitá-lo no interior do espaço público. O que parece ter ocorrido, no "plano da gestão", foi o que o Pensamento Complexo alude (e aconselha):

a identificação dos componentes de um sistema não pelas fronteiras que os separam e excluem, e sim pelas dinâmicas que os animam. Embora essa separação, por ser nada mais do que um modelo heurístico para entender uma realidade complexa, não deva ser transposta para modelizar o “plano da realidade”; o que nele ocorre possui vigorosas e bem conhecidas determinações políticas e socioeconômicas, nacionais e mundiais.

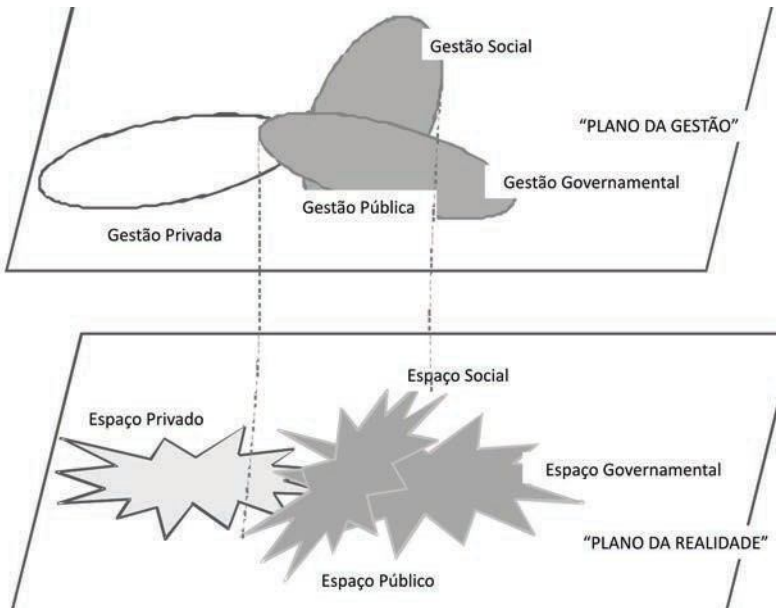


Figura 5

O mostrado no “plano da gestão” da Figura 5 resulta de uma intenção de interpretar a realidade para atuar sobre ela e do grau maior de definição que, por função, é a ela inerente. Aí o espaço público projeta-se, no “plano da gestão”, em dois subcampos: o da Gestão Social e o da Gestão Governamental. Os dois espaços que se estão individualizando no “plano da realidade” — governamental e social — e a esperada expansão, agora não mais viciosa, mas virtuosa, deste último, já estão fazendo emergir, no “plano da gestão”, um movimento de coorganização e transdução simétrico ao anterior. Lembrando o que se indicou, em itens anteriores desta seção, esse movimento, cuja responsabilidade recai sobre aquela co-

munidade recém-nomeada, é um elemento cognitivo indispensável para o trânsito do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”.

Na figura, o campo da Gestão Pública aparece denotado quase que como uma união de dois conjuntos com contornos evidentemente difusos. Isto é, o “subcampo” da Gestão Social com aquele conjunto que resulta da exclusão da intersecção do campo da Gestão Privada com o “subcampo” da Gestão Governamental.

Em que pese a sua precariedade, acredito que essa tentativa de modelização possa vir a ajudar o entendimento das “interfaces, delimitações” entre a GP e a GS. E, inclusive, para chamar a atenção para situações como a que se verifica no “plano da realidade” em que, por exemplo, o Estado segue transferindo recursos para ONGs e para empresas através de renúncia fiscal para implementar e até para formular políticas sociais. E, também, para as que ocorrem no “plano da gestão” em que arranjos institucionais concebidos para a “gestão do social”, como o Orçamento Participativo, começam a contaminar áreas de política pública até há pouco capturadas pelos interesses privados e empresariais e geridas segundo a racionalidade por eles imposta.

E, em consequência, como uma espécie de “ponte cognitiva” que liga esses dois perfis, concebida em função de minha experiência e nos valores e interesses que devem ser privilegiados no ambiente da universidade pública brasileira contemporânea, os conteúdos, habilidades, etc. que considero pertinentes. As características dessa “ponte cognitiva” estão, por isso, fortemente influenciadas pelas restrições e pelas oportunidades que marcam a realidade brasileira atual abarcada no que respeita às atividades de gestão que elas implicam pela Gestão Social e a Gestão Pública.

## **7 Considerações finais**

O esforço de escrita deste trabalho teve um resultado paralelo (não buscado, ou alcançado *on the job*) no campo metodológico, que talvez possa servir como uma referência para a concepção de um quadro sistêmico para descrever, explicar e prescrever as relações que se verificam no “plano da realidade” e no “plano da gestão” entre os elementos que se posicionam no âmbito das “interfaces e delimitações”. A obtenção desse resultado (ou a “aplicação” do procedimento metodológico) permitiu descrever e explicar as esferas do privado, do público e do social (ou, como argumento, do privado, do governamental e do social) que se situam no “plano da realidade”

e projetá-lo de modo descritivo-explicativo mas também normativo, no “plano da gestão”, individualizando esferas de Gestão Privada, Pública e Social (ou, como irei argumentar, Gestão Privada, Governamental e Social).

É minha percepção que o aprimoramento desse procedimento metodológico pode ser útil na tarefa de formar gestores públicos (governamentais e sociais) capazes de ajudar na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e ambientalmente sustentável.

Dado que a conceituação de GS que se propõe neste trabalho é distinta da adotada em outros círculos, inicio esta seção por este ponto, apontando, mais precisamente do que já fiz, as distinções e justificando a minha proposta. Para tanto, refiro-me a um dos autores que mais se tem dedicado a precisá-la.

Segundo Tenório (2000, p. 114 e ss),

a GS [...] deve atender, por meio da esfera pública, o bem comum da sociedade” mediante processos decisórios participativos, dialógicos baseados na racionalidade comunicativa — por contraposição à Gestão Estratégica — aquela que “no qual o sistema-empresa determina as suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade”, mediante uma “ação estratégica” (por oposição à “ação comunicativa”) utilitarista, hierárquica, tecnoburocrática. O tipo de gestão que se contraporía à GS estaria então associada à “[...] ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado; fenômeno comum às sociedades contemporâneas”.

No primeiro trecho de natureza descritiva, ao escrever que a GS “[...] deve atender, por meio da esfera pública [...]” o autor pode estar querendo dar a entender que ela estaria relacionada a ações realizadas no “plano da realidade” pelo Estado. Mas pode também querer indicar que a GS seria uma atribuição do Estado, no “plano da gestão”, referida a ações realizadas por outros atores (empresas, ONGs, movimentos sociais, etc.).

No segundo trecho de natureza normativa, ao escrever que a Gestão Estratégica “[...] se manifesta tanto no setor público quanto no privado [...]” o autor pode estar querendo dar a entender que a GS, tal como aquela à qual se contrapõe, pode se “manifestar”, também, no setor privado. Ao passo que a proposta que faço pudesse concordar com o primeiro



trecho, dificilmente poderia fazê-lo, até onde é possível entender o significado do verbo manifestar, em relação ao segundo.

Com o mesmo objetivo de explicitar diferenças conceituais e de, eventualmente, suscitar uma explicação, abordo um outro plano, o relativo ao ambiente de consenso que caracterizaria o demarcado pela GS. Nele, Tenório (2009), ao relatar a sua experiência com o tema da GS, a entende como um

“[...] processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social — público, privado ou de organizações não governamentais)”. Ele propõe, mais adiante, que “[...] o adjetivo social, qualificando o substantivo gestão, será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

No primeiro trecho, o autor parece admitir, implicitamente, que pode ocorrer num “sistema privado” (entenda-se, uma empresa privada) uma situação em que um trabalhador possa “compartilhar” com o patrão alguma “autoridade decisória” no âmbito de um “processo gerencial dialógico”. No segundo, ele dá a entender que num “sistema” como esse poderia deixar de existir qualquer “tipo de coação”.

Novamente nesse caso, haja vista os conteúdos teóricos apresentados nas seções precedentes acerca da natureza das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, é difícil aceitar a conceituação proposta pelo autor.

Ainda, no relato da sua experiência, que transcrevi na segunda seção, Tenório (2009) escreve que “o importante não é diferenciar gestão pública de gestão social, mas resgatar a função básica da administração pública que é atender aos interesses da sociedade como um todo”. Por, também, não concordar, pela mesma razão acima referida, que seja essa a função da administração pública, fica difícil aceitar que não seja importante diferenciar entre GP e GS.

Finalmente, ao expressar que “O conceito de gestão social seria desnecessário se tanto o agente público como o econômico praticassem uma gestão republicana: uma gestão preocupada com a justiça social, com o interesse pelo bem comum e não com interesses privados”, o autor leva seu esforço conceitual a uma crítica — indireta e desfocada, ainda que bem intencionada — não ao capitalismo (ou o que parece perceber como sendo

o neoliberalismo), mas aquilo que este, por ser como é, impossibilita. Ao colocar a GS como algo orientado para o bem comum, os direitos de cidadania, a solidariedade, a harmonia, o republicanismo, a participação, a autonomia, etc. (numa palavra, para a valorização do social ante o privado e ao que denomina estatal), ele chega a uma conclusão surpreendente. De fato, não seria necessário um estilo de gestão como o que a GS propõe se aqueles que personificam no interior da empresa e do Estado a exploração e a coerção que o capitalismo legitima e naturaliza atuassem de forma oposta àquela como atuam. Isto é, respeitando os preceitos republicanos, promovendo a justiça social, o bem comum, etc. Ao não esclarecer que aquela valorização é obstada pelo antagonismo inerente ao capitalismo e que teria de estar associada — com anterioridade ou em paralelo — à sua alteração, o tom de quase denúncia que adota não é suficiente para desfazer o sabor do que parece ser uma simples petição de princípio.

Em síntese: o resultado principal do meu percurso de envolvimento e entendimento acerca do tema, aqui tratado, é a proposição de que a GS é uma parte constitutiva da GP, sendo a GG a outra. E que Gestão Privada, por seu turno, deve ser entendida como um conjunto formado pela gestão dos negócios da empresa, desde logo, e da gestão dos negócios que ela possui com o Estado; inclusive daqueles cujo objetivo se relaciona à implementação, formulação e avaliação das políticas sociais.

Ele leva a duas conclusões. A primeira, um tanto arriscada, é a de que a discussão acerca das interfaces e delimitações referentes à GP e à GS careceria de sentido uma vez que precisá-las quando um conjunto contém o outro é pouco produtivo. Mas esta conclusão é, sobretudo, inócua, uma vez que o entendimento da GP e da GS, como conjuntos e não da segunda como um subconjunto contido na primeira, está solidamente estabelecido.

A segunda conclusão não é semântica ou, meramente, “acadêmica”; ela pode ter importantes implicações no que se refere à agenda de pesquisa e de ensino da universidade pública. A proposição de que a GP é um conjunto que, além de disjunto em relação à Gestão Privada, é composto apenas por outros dois: GS e a GG; implica, por um lado, um distanciamento (“crítico”, inclusive) dessa agenda daquela explorada usualmente explorada pela área de Administração (em particular pela de Administração de Empresas ou de Negócios, o que, entre nós, está sendo conhecido como *Business Administration*). Implica, por outro lado, que a formação de gestores públicos, em função do que se enfatiza neste trabalho, tenderá a ganhar

considerável impulso, deverá ocorrer de modo integrado. Isto é, individualizando e, ao mesmo tempo, integrando no âmbito da GP, a GS e a GG.

Esse resultado suscita, imediatamente, uma pergunta: quem (e como) formará os profissionais (não os chamo de gestores para evitar confusão) que, em empresas e em organizações do “terceiro setor”, deverão atuar na implementação das políticas sociais formuladas pelo Estado? E os profissionais que, nas empresas, estão envolvidos com ações de “responsabilidade social empresarial” e que participam nas decisões acerca de como elas deverão utilizar os recursos oriundos de renúncia fiscal ou de outra natureza?

A essas perguntas podem ser oferecidos dois tipos de resposta. Ambos podem ser formulados, inicialmente, em forma de pergunta. O primeiro relaciona-se à natureza do conhecimento que necessitam esses profissionais e o segundo a quem, dentro do universo das instituições de ensino superior brasileiro, caberia a função de formá-los?

Considero que uma resposta a elas teria de estar balizada, por um lado, pela premência do desafio de capacitar gestores públicos, que deverão estar, desde o início de sua formação, contaminados pelos valores do “público” e, por outro, pelo grande número de escolas de Administração existentes no setor privado de nosso ensino superior. Com base nisso, diria, de modo acaciano (e quase rimando), que as universidades públicas deverão concentrar-se, decididamente, na formação dos gestores públicos e que os destinados a gerir os negócios privados deverão ser formados nas universidades privadas.

### Referências

- ATRIO, J. & PICCONE, M. De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. Caracas, *Revista del Clad Reforma y Democracia*, n.º 42, out. 2008.
- BILHIM, João. *Comportamento organizacional*. Lisboa: Universidade Aberta, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, n.º 28, 2007.
- COSTA, F. L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos & PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora FGV, 2006.
- COSTA, G. & DAGNINO, R. *Gestão estratégica em políticas públicas*. Rio de Janeiro: t.mais.oito, 2008.
- DINIZ, P. Responsabilidade social empresarial e sociedade política: elementos para um debate acerca da questão social no neoliberalismo. Universidade Federal de Uberlândia, mimeo, 2207.

- DRUCKER, P. *Peter Drucker on the profession of management*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.
- EVANS, P. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa. *Revista del Clad reforma y democracia*, n.º 25, 2003.
- FALEIROS, V.P. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- FISCHER, T. A Difusão do conhecimento sobre organizações e gestão no Brasil: seis propostas de ensino para o dècenio 2000/2010. In: Santos, R. S. (org.) *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-Fundação Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia 2004.
- HAM, C. & HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.
- LACOMBE, F. J. & HEILBORN, G. L. J. *Administração: princípios e tendências*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MAXIMIANO, A. C. *Introdução à administração*. São Paulo: Atlas, 1992.
- O'DONNELL, G. Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del Clad, Buenos Aires, 2008.
- . Acerca del Estado en América Latina contemporánea — diez tesis para discusión. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones para el debate. Pnud, Buenos Aires: Alfaguara, 2004.
- . Anotações para uma teoria do Estado (I). *Revista de Cultura e Sociedade*, n.º 3, 1981.
- . Sobre o corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos do Departamento de Ciências Políticas*, vol. 3, n.º 151. Belo Horizonte: UFMG, 1976.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- OSZLAK, O. Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?“. *Reforma y Democracia*, n.º 9. Caracas: Clad, 1997.
- PARAMIO, Ludolfo. El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación. Caracas, *Revista del Clad Reforma y Democracia*, n.º 42, out. 2008.
- PINHO. Gestão Social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade, 2010.
- SANTOS, R. S. et al. *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-Fundação Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia 2004.
- TENÓRIO, F. (2009). Gestão Social: uma réplica. III Enapegs 28 e 30 de maio de 2009, Juazeiro (BA).
- TENÓRIO, F.G. & SARAIVA, E. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M. & PIERANTI, O. P. (orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

THWAITES, M. ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 41, 2008.

WAISSBLUTH M. *Sistemas complejos y gestión pública*. Santiago, 2008.

—. La insularidad en la gestión pública latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 27, 2003.

—. *La reforma del Estado en América Latina: guía abreviada para exploradores de la jungla*. Santiago, Chile: Polis, 2002.

**A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**  
**Apresentação**

*Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes*

**Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil**

*Reginaldo Souza Santos*

**Carta de Garanhuns: uma Administração Política para o desenvolvimento do Brasil**

**A administração da reprodução do capital vista pelas relações entre Estado e mercado**

*Thiago Chagas*

**O estatuto histórico da ciência social na Administração Política**

*Fernando Pedrão*

**Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil: as lições que devem ser aprendidas**

*Priscilla Barbosa Marques da Silva & Sarah Filgueiras Lacerda*

**Administração do desenvolvimento: contexto, desafios e perspectivas**

*Elinaldo Leal Santos & Wesley Gusmão Piau Santana*

**Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta**

*Renato Dagnino*

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFB**

**HUCITEC EDITORA**  
PARA VOCÊ LER E RELER

