

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 12 (II) OUTUBRO DE 2019

ISSN 2525-5495

## SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política
- 5 Apresentação  
Reginaldo Souza Santos  
Fábio Guedes Gomes
- 8 Combinada a crise brasileira  
Fernando Pedrão
- 42 Administração Política: prolegômenos  
Emerson de Sousa Silva
- 89 Por uma Administração Política: as contribuições de Dowbor e Polanyi  
para uma epistemologia em (des)envolvimento  
Simony Rodrigues Marins  
Ludmila Meira
- 107 Transformação econômica e social do Brasil sob a perspectiva da  
Administração Política na gestão das universidades públicas federais  
Jorge de Souza Bispo
- 121 Agências Reguladoras e contratos de gestão: uma análise dos aspectos  
relacionados a avaliação dos órgãos reguladores no Brasil  
Alisson Barbosa Calasãs
- 141 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE) de  
Moçambique: um breve ensaio sobre o projeto piloto sob a perspectiva  
da Administração Política  
Neuton Messias da Silva Neto
- 154 Administração Política e as veredas da literatura  
Laura Sousa Matos

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 12 (II) OUTUBRO DE 2019

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

EM PARCERIA COM A **HUCITEC EDITORA**  
Rua Dona Inácia Uchoa, 209, 04110-020 São Paulo, Brasil  
<lerereler@huciteceditora.com.br>

## Diretores

Reginaldo Souza Santos  
Fábio Guedes Gomes

## Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, EAUFB  
Amílcar Baiardi, UFRB  
Carlos Pedrosa Júnior, UFPB  
Daniel Andrade Caribé, EAUFB  
Deborah Moraes Zouain, Ebape/FGV  
Eduardo Fausto Barreto, EAUFB  
Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFB  
Fábio Guedes Gomes, Ufal  
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, EAUFB  
Francisco Vidal, EAUFB

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFB  
José Bezerra de Araújo, UFCG  
José Carlos de Souza Braga, Unicamp  
José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL  
Luiz Marques de Andrade Filho, FEA/UFBA  
Maria da Graça Pitiá Barreto, EAUFB  
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, EAUFB  
Renato Peixoto Dagnino, Unicamp  
Sílvio Vanderlei Araújo, EAUFB  
Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFB  
Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA  
Wilson Cano, Unicamp

## Edição

Editoração e produção gráfica: Hucitec Editora  
Coordenação editorial: Mariana Nada  
Assessoria editorial: Katia Reis  
Assessoria técnica: Mônica Matos Ribeiro  
Projeto de capa: Alana Gonçalves de Carvalho, EDUFBA  
Revisora: Vanda Bastos  
Impressão e Acabamento: Fast Design

## Realização

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 / necadm@ufba.br

Revista Brasileira de Administração Política / Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.  
Vol.12, n.2 (out. 2019)- - Salvador : EAUFB, 2017 - .

Semestral

ISSN 2525-5495

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

CDD 350

# **A QUE SE PROPÕE A 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

**E**stamos entrando no ano de 2020 com um presságio de coisa muito ruim pela frente: *o aprofundamento da crise do capitalismo que se arrasta já por meio século*. Quanto mais prossegue acelerado o avanço tecnológico, mais os gerentes do capitalismo se perdem em encontrar uma solução para o problema do desemprego — a principal e mais evidente consequência da crise que é estrutural e tende a se agravar se os primeiros prognósticos da pandemia decorrente do coronavírus se confirmarem.

O mais grave é que os administradores políticos do capitalismo (do Estado e das grandes corporações) buscam uma saída pelo caminho do agravamento: *aumentando a produtividade do trabalho através do uso de mais tecnologia*, responsável pelo desemprego estrutural. Em trabalho recente (*À procura de ouvidos sensíveis e mentes lúcidas: um ensaio da Administração Política*), defendemos a tese de que é uma crise da administração política da economia e que só há uma saída possível: combinar redução da jornada de trabalho com o redirecionamento do eixo central da produção de bens e serviços de consumo privado (individual) para a produção de bens e serviços de consumo coletivo (educação, saúde, segurança, saneamento, habitação popular — concebendo um amplo projeto de *desfavelização* das cidades brasileiras<sup>1</sup> — transportes urbanos, rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, aeroportos etc.).

---

<sup>1</sup> Este é uma proposta de habitação popular bem diferente da que o Brasil vem praticando nos últimos 50 anos, pois mantém a população no seu habitat atual, com todas as vantagens que a sociabilidade lhe oferece — e não a expulsa de tudo e de todos.

Seguindo esta linha de preocupação, o número 23 da REBAP é aberto com o texto de Fernando Pedrão tratando justamente da crise do sistema capitalista, que é entendida como resultado dado “pela contradição entre a progressão da concentração de capital e a do desemprego”; e que reverbera no Brasil de forma “decisiva porque se soma ao bloqueio causado pela pressão externa e pelas consequências de políticas econômicas desastrosas”. Como dito acima, o problema maior dessa crise é dado por uma má administração política da economia capitalista. Por essa razão, em seguida, vem o artigo de Emerson de Sousa tratando justamente do que chamou de *prolegômenos da Administração Política*, que atribui a esse campo as formas de organização social, os estágios de desenvolvimento das relações sociais em que nos encontramos e a capacidade intelectual para “prescrever ações que venham a contribuir para o processo de emancipação humana”. Fechando esse primeiro bloco de textos com abordagens de natureza mais teórica, temos o trabalho escrito por Simony R. Marins e Ludmila Meira que procura dar uma contribuição às bases teórico-metodológicas do campo da administração política a partir das contribuições de Ladislau Daubor e Karl Polanyi, concluindo destacando as relevâncias das contribuições que estes autores dão com os estudos sobre a pedagogia econômica e antropologia econômica.

Nas abordagens mais relacionadas ao exercício prático da Administração, a primeira consideração é feita no texto de Jorge de Souza sobre a Transformação Econômica e Social do Brasil, tomando como referência a Administração Política, tomando como instrumento dessa transformação as universidades públicas federais. Nesse mesmo sentido, temos o trabalho de Alisson Calasãs que versa sobre as agências reguladoras e faz uma análise crítica que mostra que o “Brasil não possui um modelo ideal de avaliação de desempenho das agências reguladoras, primeiro pela falta de padronização, segundo pela falta de foco na missão estratégica de tais órgãos em promover um equilíbrio econômico como proteção ao consumidor...”. Essa abordagem analítica é concluída com o texto de Neuton Messias Neto que faz uma análise muito apropriada do Programa de Alimentação Escolar de Moçambique sob a perspectiva da Administração Política, buscando subsídios para a construção de metodologia que possa, no futuro, ser universalizada.

Por fim, o sétimo e último artigo elencado neste número é escrito por Lara Matos e versa acerca dos subsídios da literatura ao progresso da

ciência — particularmente em relação ao campo das ciências sociais, que considera que a literatura é um “campo de pesquisa possível e legítimo para a Administração política”. Nas suas palavras — tudo que as ciências apresentam, hoje, já foi antecipado pelas artes em geral, sobretudo pela literatura.

Mais uma vez, o leitor tem a oportunidade de ter em um mesmo número desta REBAP um conjunto de textos que estão tratando de questões fundamentais de nossa realidade. E isso pode ser comprovado com a leitura dos mesmos. Temos certeza que ao final concordarão com a avaliação dos diretores.

Reginaldo Souza Santos

Fábio Guedes Gomes

Diretores

# COMBINADA A CRISE BRASILEIRA

FERNANDO PEDRÃO<sup>1</sup>

*Este estudo é uma homenagem a Celso Furtado, que foi um gigante do pensamento sobre o Brasil.*

## Resumo

Acumulam-se hoje, nas nações ocidentais, os efeitos de uma crise do capitalismo representada pela contradição entre a progressão da concentração de capital e a do desemprego, potencializada pelos impactos sociais da pandemia. No conjunto, resultam em depressão da produção e contração da demanda. No Brasil essa crise é decisiva para a sobrevivência do país porque se soma ao bloqueio causado pela pressão externa e pelas consequências de políticas econômicas desastrosas. A crise política obstrui soluções racionais na economia e nos setores sociais.

**Palavras-chave:** Crise estrutural da capital; crise sanitária; crise política.

## Abstract

Western societies undergo a structural crisis derived from the contradiction between capital concentration and unemployment trends, with varied effects on advanced and backward nations. The crisis join with economic and social effects caused by corona virus. The crisis is definite on Brazil whose economy is already blocked by external debt and disastrous economic policies.

**Keywords:** Capital structural crisis; health crisis; politics crisis.

## O reconhecimento da situação

Há uma crise mundial em andamento que alcança os fundamentos da civilização ocidental e os diversos países precisam encontrar seus caminhos para sobreviver a ela. A sociedade brasileira se encontra em uma situação crítica, que se manifesta em uma crise econômica, sanitária e social,

---

<sup>1</sup> Doutor e docente livre pela UFBA, titular da Academia de Ciências da Bahia, diretor Científico do Instituto Brasileiro de Políticas Sociais e Econômicas.



com interações ainda não claras entre esses planos e com projeções para o futuro da sociedade. Esta crise não se resume em recessão econômica, mas tem um epicentro na economia, com uma depressão em processo e com desdobramentos na desigualdade e na mobilidade dos diferentes estratos sociais. Desemprego e queda na ocupação ensejam movimentos de retrocesso político, de autoritarismo primitivo, que constituem um perigo para a civilização.<sup>2</sup> O atraso econômico, representado pela reprimarização da economia e pela inércia tecnológica, implica em dificuldade para articular políticas defensivas eficientes. Aprofunda-se a diferença entre os objetivos de grande capital e as necessidades de sustentação da capacidade produtiva, enquanto a política econômica segue uma linha autofágica de perda de competitividade. A gravidade da situação requer um esforço para pensar sobre o futuro do país além de divergências de interpretação.

Esta crise tem diversas raízes. Tem origens antigas na formação da economia brasileira. Tem raízes nos movimentos mundiais do capital desde a segunda metade do século XX e raízes recentes no conflito entre nações hegemônicas pela supremacia mundial. Nesse sentido é parte do esgotamento do modelo de ordem mundial baseada em mercado, empresa e Estado privatista, que é um tema que já tem sido debatido de modo abrangente em diversos momentos, com observações que hoje se revelam fundamentais.<sup>3</sup> Com economias nacionais cada vez mais interdependentes de movimentos mundiais, tais como de produção bélica e de turismo, impõe-se reconstruir um pensamento nacional historicamente realista.

Esta crise tem duas originalidades. A primeira decorre das circunstâncias históricas em que acontece e a segunda pelos efeitos negativos acumulativos das políticas com que é tratada. Os efeitos de conjuntura são mundiais, mas os da política são brasileiros. Os efeitos de conjuntura vêm da crise do capitalismo ocidental, que envolve a perda de competitividade da Europa Ocidental e a crise da supremacia norte-americana, cuja manutenção representa custos insuportáveis sobre uma economia

---

2 Oportuno referir a Luiz Alberto Moniz Bandeira cujo *A desordem mundial* (2017) é uma avaliação exaustiva das contradições do sistema de dominação capitalista no modo como ele projeta as contradições do centro hegemônico às nações periféricas. A obra de Moniz Bandeira é um dos principais faróis de milha da análise do processo histórico brasileiro em sua condição de emergência de uma sociedade oriunda de um sistema pós-colonial escravista para a de um capitalismo dependente.

3 Cabe citar pelo menos três trabalhos com essa qualidade que são: Atilio Borón (org.), *Nova hegemonia mundial*, 2004; Gilberto Dupas (org.), *Nova ordem mundial*, 1995; Henrique Ratner (org.), *A crise da ordem mundial*, 1978.

profundamente endividada. Há uma crise da economia norte-americana que consiste em perdas de competitividade desde o fim do século XX que apareceram como crise em 2008.<sup>4</sup>

Por sua parte, o Brasil hoje paga o preço de um modelo de concentração econômica montado na década de 1970, com empresas criadas por contratos públicos e corrupção assumida como direito natural. Com perspectivas de negócios exauridas na Europa e nos Estados Unidos, o Brasil se encontra na necessidade de aceitar investimentos chineses em infraestrutura que seguem um aumento exponencial da presença chinesa na indústria e na agricultura, que transmitem o projeto chinês de supremacia mundial. Sob os dados imediatos da preferência da elite brasileira pelos Estados Unidos, há uma necessidade de recompor um arco de relações internacionais nas diversas partes do mundo, que demandaria objetividade e competência. É um cenário em que o BRICS tem um papel estratégico e sobre o qual o Brasil tem poucas margens de manobra imediata, mas que não pode ser ignorado. Superar o subdesenvolvimento é substituir tendências de estreitamento de opções por outras de ampliação de opções.

Frente a esse quadro encontra-se a crise interna que se descobre na diferença entre uma ampla e profunda concentração de renda e expansão de desemprego e perda de renda da maioria. É um processo que tem um componente de desempenho do governo e outro de comportamento do setor privado. A capacidade de mobilização econômica do governo está comprometida pela dívida externa e por gastos de manutenção do sistema de infraestrutura e despesas de sustentação do sistema político em que entram usos de recursos por negociações políticas e corrupção. A esfera privada, que tem sido beneficiada com recursos públicos, direta e indiretamente, desde a ditadura, reduzida a exportações de baixa tecnologia, tem uma faixa de investimentos inerciais em pequenas e médias empresas que operam em mercados regionais e uma faixa de grande capital, plenamente internacionalizado que se concentra em projetos apoiados pelo governo.

Para uma análise objetiva do processo brasileiro é preciso distinguir os aspectos de eficiência e fluidez financeira do componente de produção tradicional e de um componente modernizante com seus respectivos efeitos de ocupação e renda. A seguir, impõe-se distinguir, do relativo ao componente de produção tradicional, o que ele representa como capacidade

---

<sup>4</sup> Ver Paul Krugman, *On competitiveness*, 1995.

instalada, emprego e potencial eleitoral, e o potencial político do setor moderno, que gera pouco emprego e só tem efeitos políticos indiretos.

Essa distinção tem diferentes impactos no meio urbano e no rural. Vêm-se agora os efeitos do movimento de construção de um novo sistema de grande propriedade rural ausenteísta desde 1974. São imensas extensões de terra despovoadas, seguidas de desmatamento, mobilizadas para exportação. A produção de alimentos ficou por conta das pequenas e médias propriedades. Assim, o último quarto do século passado foi de ampla contrarrevolução rural com concentração da propriedade e aumento da violência.

Daí derivou-se uma emigração rural e um despovoamento do campo. A contradição política do meio rural se reproduz qualificada nas periferias urbanas, onde a predominância de desemprego coincide com a influência de igrejas evangélicas, de traficantes e de milícias, em um quadro de extrema vulnerabilidade dos grupos populares. Com circuitos familiares de solidariedade entre os pobres e uma necessidade imediata de sobrevivência das maiorias dos mais pobres, desenvolvem-se mecanismos alternativos de exploração dos mais pobres, especialmente nos pagamentos a igrejas, que descrevem uma dependência de um sistema de poder alternativo hoje organizado nas grandes cidades para onde fluem os expulsos pela violência rural.

O componente interno da crise do sistema é essencialmente brasileiro, que decorre do esgotamento do modelo de modernização conservadora iniciado no governo José Sarney, apropriado pelo governo Fernando Collor e consolidado nos períodos de Fernando Henrique Cardoso. É inevitável considerar que houve grave incompetência da política econômica nacional que agravou a vulnerabilidade da economia nacional. O intervalo populista progressista contraditório dos governos de Lula da Silva e de Dilma Russeff descobriu as contradições desse modelo, incluindo as classes populares no mercado,<sup>5</sup> mas continuou com os mesmos erros de política econômica, tentando conciliar uma política social progressista com políticas econômicas reacionárias, dirigidas desde o Ministério da Fazenda, mantendo o Ministério de Planejamento como um escritório complementar,

---

<sup>5</sup> Esse movimento significou um aumento do mercado interno que protegeu o Brasil da contração que se expandia desde a Europa.

praticamente reduzido à tarefa do orçamento anual.<sup>6</sup> A gravidade dessa contradição também foi alertada em tempo, mas sem maior sucesso perante a condução partidária personalizada da política econômica.<sup>7</sup>

A contradição política se revelou como crise no personalismo que obstruiu a visão ideológica e abriu espaço para o utilitarismo de Michel Temer, representativo do oportunismo do bloco dominante subsidiado pelo Estado. Concretamente o populismo progressista não teve substituto no recrudescimento do conservadorismo utilitário que ignorou os efeitos das mudanças no cenário internacional, especialmente das que foram conduzidas pelo protecionismo truculento do governo Trump. Falta voltar a ver com clareza os interesses e os possíveis objetivos do Brasil. Objetivamente, há uma crise ideológica em que o oportunismo não representa um liberalismo capitalista — que se descobre como crise moral — que desvenda a ilegitimidade histórica do sistema político que se apoia em formas primitivas de poder. Nesse contexto a sociedade brasileira tem que enfrentar esta crise como um esclarecimento de sua trajetória histórica com sua formação social.

### **O desenvolvimento truncado**

O “modelo” brasileiro<sup>8</sup> definido a partir do governo Dutra como um liberalismo ocidental, desde então caminha para um bloqueio estrutural consequente de depender de um sistema de espoliação social que não se sustenta em longo prazo. Essa pode ter sido a principal inferência da análise de Celso Furtado sobre o aparente esgotamento do modelo de desenvolvimento industrial autônomo que já se prenunciava em 1970.<sup>9</sup> A

---

<sup>6</sup> A escolha do governo Lula de ministros da fazenda como Antônio Meireles e Joaquim Levy, assumidamente reacionários, justifica as análises de João Machado Borges Neto, *Governo Lula, uma opção neoliberal* e de Fernando Cardim de Carvalho, *FHC, Lula e a desconstrução da esquerda*, ambos de 2005. A necessidade de uma visão histórica profunda implica em depuração da esquerda com desqualificação de personalismos e utilitarismos.

<sup>7</sup> Cabe citar de João Antonio de Paula (org.), *Adeus ao desenvolvimento*, 2005.

<sup>8</sup> Expressão irônica de Celso Furtado justamente para sinalizar que a política econômica brasileira simplesmente seguiu a inércia da conjuntura sem ter proposta própria alguma para as mudanças de estrutura necessárias para deter a tendência ao subdesenvolvimento.

<sup>9</sup> Cabe uma referência necessária às obras de Celso Furtado *Análise do “modelo” brasileiro* (1972) e *Prefácio à nova Economia Política* (1976) que desvendam as características estruturais da variante brasileira de capitalismo periférico à luz de uma crítica dos fundamentos históricos da análise econômica. Essas obras superaram definitivamente a análise ingênua do subdesenvolvimento que situam como parte do movimento mundial do capital. Com seu *Prefácio* superou a análise desenvolvimentista que ainda padecia de um ranço de equilíbrio monetário e retoma a questão marxiana fundamental de divisão internacional do trabalho. O

contradição é do sistema em seu conjunto, em que convergem a nova grande produção rural capitalista, a indústria internacionalizada e os sistemas de serviços internacionais.

As razões do esgotamento do movimento industrial estão, como sempre, fora da indústria. Essa foi uma indústria que se instalou para atender ao mercado interno, o que quer dizer, suprir a demanda atual e a futura. A indústria teria que se antecipar à demanda interna, por exemplo, ventiladores, colchões de mola, chuveiros elétricos. Teria que acompanhar o crescimento da renda da classe média, mas voltou-se para uma produção para o bloco dirigente e para os novos ricos, que por mais esbanjadores que sejam constituem uma pequena parte do mercado. A falácia do país dos novos ricos, com mansões e carros acima do milhão de reais descreve apenas a fragilidade do sistema que se ocupa dessas pessoas.

Em uma perspectiva otimista das possibilidades da sociedade econômica burguesa vários dos principais pensadores da realidade brasileira em décadas anteriores falaram de um desenvolvimento interrompido<sup>10</sup> ou incompleto que implica em presumir que o Brasil teria se atrasado em um movimento geral de desenvolvimento do capitalismo em que o essencial seriam diferenças de velocidade em um mesmo rumo de prosperidade. Entretanto algumas observações sobre as fontes de formação de riqueza na produção rural, na indústria e sobre os serviços a pessoas, descobrem contradições que funcionam como freios na formação de capital cujo papel não pode ser ignorado. Primeiro, que o aumento da renda gerada pelos aumentos de produção primária sustentasse a renovação tecnológica e segundo, que a renda gerada pelo crescimento do produto fosse internalizada no sistema produtivo. Nenhum desses dois requisitos podia ser atendido, primeiro porque o crescimento da renda primária foi mais lento que as demandas de capital do setor moderno e segundo porque a desnacionalização do sistema produtivo fez com que a formação de capital fluísse para o exterior, tanto a de propriedade externa como a de brasileiros.

Separado de seus efeitos estruturais o crescimento do produto exprime apenas a situação aparente da economia nacional independente da propriedade social da renda, pelo que não reflete a resposta efetiva da

---

sistema capitalista se nutre de expropriação de valor trabalho e a expropriação periférica incontrolada leva a um bloqueio orgânico do sistema.

10 Cabe sempre citar Raimundo Faoro, *Os donos do poder*, que descreve a doença infantil do oportunismo da burguesia brasileira.

economia enquanto entidade nacional. O crescimento do produto que foi obtido com a industrialização subsidiada e com a construção acelerada de infraestrutura no período da ditadura se fez sob condições externas desfavoráveis de uma elevação da taxa externa de juros, transformando-se em endividamento e inflação.<sup>11</sup> A crise de 1981-1984 foi o preço que se pagou pela absorção dos custos sociais do crescimento e foi a justificativa para a guinada liberal conservadora que começaria com o período Collor. Por trás do dilema entre nacionalismo e liberalismo estava a dura realidade da insolvência da economia nacional, que se revelava plenamente na incapacidade de realizar os investimentos de manutenção da infraestrutura necessários para garantir o desempenho das exportações. A venda de empresas públicas para pagamento de juros da dívida externa foi parte dessa insolvência que atingiu a operacionalidade da economia por meio do coeficiente de importação.

Como questão central despontou a transformação da economia mundial na qual a matriz energética voltava para os combustíveis convencionais, isto é, quando as grandes potências voltavam para combinações de petróleo e carvão, onde a energia nuclear se tornava uma reserva estratégica. O Brasil não tem carvão, ficou atrasado em energia nuclear<sup>12</sup> e em energia solar e ainda não tinham começado suas grandes descobertas de petróleo. Em 1990 fechava-se o ciclo da produção hidrelétrica eficiente e o país começava a depender de energia em barragens baixas. No final da década de 1980 o potencial de crescimento da economia brasileira estava praticamente esgotado e sua recuperação viria com petróleo e soja. Com um desempenho medíocre das empresas brasileiras em tecnologia e uma falta de articulação entre centros de pesquisa houve uma perda estratégica que se acumulou como fator de atraso da economia em geral.

As políticas de desenvolvimento, como todas as políticas públicas, foram concebidas, formuladas e executadas em determinados ambientes internacionais que constituíram a moldura para políticas de continuidade ou para as decisões de ruptura que foram direcionadas para compensar ciclos negativos ou para produzir mudanças direcionadas. A capacidade

---

11 Fora isso, o milagre brasileiro consistiu em venda de armas e munições para a guerra Iran-Iraque em que o Brasil foi parceiro do comércio bélico com Sadam Hussein, que foi transformado de herói em bandido pelo norte-americanos depois que invadiu o Kuwait, autorizado por Washington.

12 A demora inexplicável dos projetos de energia nuclear contou com uma conspiração sutil contra as iniciativas do Almirante Álvaro Alberto. A defesa do programa nuclear brasileiro ficou restrita à Marinha.

de estabelecer objetivos sociais e prioridades tornou-se o distintivo entre planejamento para o desenvolvimento e planejamento burocrático.<sup>13</sup>

Uma avaliação das políticas de desenvolvimento desde a década de 1960 mostra que em grande parte não foram políticas de mudança efetiva do sistema, porém simples ajustes que preservavam o substrato político dos planos.<sup>14</sup> Uma análise comparativa dos planos de desenvolvimento do Brasil e da Argentina mostra uma série de variações em eficiência administrativa e de políticas públicas sem tocar nos fundamentos estruturais das economias nacionais. A inoperância do planejamento brasileiro para comandar ou induzir mudanças, indiretamente contribuiu para a preservação consolidada do sistema de poder. Quando o planejamento patrocinado pelas Nações Unidas foi apresentado como um trabalho estritamente técnico que não interfere nos sistemas de poder, o planejamento deixou de ser uma atividade central dos governos e os ministérios de planejamento passaram a ser meros cuidadores dos orçamentos anuais.<sup>15</sup>

Os fracassos nas tentativas de política de desenvolvimento da década de 1980<sup>16</sup> foram determinantes das políticas da década seguinte, quando se pretenderam soluções por via de mercado, sem reconhecer que as tendências do mercado atingiam não só ao Brasil, mas às economias europeias além dos outros latino-americanos.<sup>17</sup> Não há, portanto, como pensar em crise nacional por separado das interações entre a economia nacional e a internacional. Assim, o ambiente para o desenvolvimento está constituído dos movimentos da conjuntura e das alterações estruturais. A objetividade das decisões dos capitais se definiu sobre cenários mutantes que geralmente

---

13 A burocratização do planejamento no Brasil em geral foi uma manobra de governos conservadores defensores de gestões patrimoniais da economia nacional. É uma tendência que recrudescer com a Nova República que instalou um estilo de planejamento formal restrito a propostas vagas. Os documentos de estratégia de desenvolvimento produzidos nessa época foram claros retrocessos comparados com os das gestões da ditadura.

14 O estudo da crise implica em avaliação das políticas econômicas que por vezes são apresentadas como neutras, mas que de fato representam o contexto político. No Brasil a comparação das políticas de 1960, 1963 e 1974 ilustram essa observação. Concretamente, uma comparação do Plano Trienal de 1960, com o PND II de 1974 e com o planejamento do governo Collor, mostra uma progressiva recuada em relação com a relação da taxa de crescimento com a distribuição da renda. O aprofundamento da concentração da renda coincide com o desemprego e com a exclusão social em geral.

15 A combinação de uma função doutrinária, interpretativa, junto com a operacional organizativa esteve na essência do planejamento para a modernização nos países-do-mar-do-norte, mas foi reduzido ao seu papel de indutor de técnicas modernas sob a influência norte-americana. Exemplos dessas duas visões são a de Ragnar Nurkse e a de W. Arthur Lewis, *Development Planning*.

16 O chamado plano da Nova República pretendeu contar com apoio norte-americano e encontrou uma negativa frontal que indicou os desdobramentos do acordo Trilateral de Tóquio.

17 A Guerra das Malvinas foi uma tentativa de desviar o desastre econômico por um inimigo externo e situações semelhantes aconteciam no Peru e na Colômbia assim como na França.

foram percebidos pelos sistemas de planejamento das empresas antes que pelos governos nacionais freados pelo conservadorismo político.<sup>18</sup> A representatividade do sistema político continuou sendo uma interrogante do sistema de poder que esteve vulnerável a aventureirismo de diversos tipos desde Ademar de Barros e Carlos Lacerda até Jair Bolsonaro.<sup>19</sup> A contradição entre um sistema burguês conservador e a racionalidade de um planejamento nacional confirmava a reincidência do liberalismo conservador que acoberta sistemas individualizados de poder corrupto.

Mantendo o foco nos processos objetivos do sistema socioeconômico, é preciso registrar que os movimentos de mudança na economia, que foram defendidos como inovadores, pretenderam na verdade<sup>20</sup> realizar uma modernização formal sem intervir nas condições de mercado, separando a mecânica das inovações tecnológicas da genética tecnológica do capital.<sup>21</sup> O fundamento científico da tecnologia foi praticamente ignorado pelo capital no Brasil, ficando por conta das universidades públicas, na contracorrente das políticas públicas. A privatização do ensino superior, que se instalou desde a ditadura e cerceou a capacidade de iniciativa científica das universidades, tem um papel central no atraso dos pequenos e médios capitais que têm poucas oportunidades de renovação.

A modernização econômica no Brasil foi conduzida por um acordo de classes no contexto do Estado conservador, dentro de pautas compatíveis com a preservação de um sistema de privilégios à semelhança das antigas sesmarias. É um processo com diferentes determinações que mantém o poder em movimentos pendulares limitados, optando por políticas compensatórias nos pontos de maior tensão do sistema, afastando tendências revolucionárias. Cabe considerar que o desenlace das reações armadas à ditadura decorreu de uma aliança do sistema de poder autoritário com o

---

18 Aqui se fala de conservadorismo político pelas estratégias de sobrevivência dos políticos e não por opções ideológicas em que as práticas políticas geralmente se distanciam das declarações ideológicas.

19 Para uma análise da materialização do processo político é referência necessária de Paula Beigelmann *O processo-partidário brasileiro de 1945 ao Plebiscito*, 1968.

20 Destaque para *Abordagens inovadoras*, de Mario Henrique Simonsen & Roberto Campos que resume a visão de modernização conservadora do segundo período da ditadura no Brasil. Os problemas sociais do processo de desigualdade ficaram completamente fora dessa análise, que mantém a tese que é preciso aumentar o bolo para distribuir quando o aumento do bolo levou a maior concentração. Ver de Helga Hoffmann, *Pobreza e propriedade no Brasil*, 1986.

21 A principal representação dessa visão da mecânica da tecnologia está em Tamás Szmrecsányi e Victor Pelaez *A economia da inovação tecnológica*, 2004. A economia burguesa de perfil neoclássico ignora as teorizações pós-keynesianas sobre o papel do progresso técnico na ligação entre curto e longo prazo, assim como ignora a visão do materialismo histórico para a qual a tecnologia é uma necessidade do capital. Ver Karl Marx, Capítulo Seis inédito de *O Capital*.



componente burguês do sistema que operou no sentido da hegemonia do capital financeiro. Na sustentação da ditadura definia-se a contrarrevolução burguesa.

A sociedade civil da chamada Nova República foi um consenso no sistema de poder por uma composição que absorvia um espectro mais amplo de classes médias, que absorvia novas formas de subalternidade, com uma alienação compatível com a situação de poder mundial. O Brasil pós-ditadura reafirma sua aliança subordinada com os EUA, assumindo o perfil pragmático de suas relações com a China e com a Europa ocidental. As relações com a Rússia continuaram no Index ou simplesmente inertes.

Prevalece uma alienação da economia conduzida pela expansão do grande capital centralizado no bloco mundial dominante. A alienação é o lado subjetivo da desnacionalização do sistema produtivo em que entra uma substituição de empresas e uma internacionalização das empresas brasileiras que não têm compromisso algum com a economia nacional. As substituições na composição do sistema mundial dominante não reduzem, senão aumentam as condições de dominação. Não é só que o comércio brasileiro com a China superou o comércio com os Estados Unidos, mas que a penetração de capitais chineses obedece a uma lógica da dominação mundial em que o papel do Brasil está previamente definido como de país dependente produtor de matérias primas.

### **Um aspecto de método**

A crise abrange a sociedade em seu conjunto, pelo que é um problema da reprodução social em seu sentido mais amplo que só pode ser tratada com uma visão de Economia Política. As teorias marginalistas, neoclássicas e keynesianas, não têm a menor chance de trabalhar realisticamente sobre essa crise que é uma alteração da dinâmica mundial. A análise da realidade social é histórica e incorpora o desvendamento da história profunda quando reconhece a funcionalidade dos modos sociais subordinados pela violência colonial. A direção das empresas é familiar ou tribal e o governo está impregnado de familismo<sup>22</sup> e de relações estamentais, tais

---

<sup>22</sup> Desde Vargas até hoje a presidência da república esteve prejudicada por influências nocivas de familiares que geram custos suspeitos e em vários casos estão próximas de criminalidade.

como com religiões e clubes de futebol, que se revelam instrumentos de corrupção ativa.

O Brasil de hoje se move sobre processos em variados graus de articulação social, sobre um controle de um bloco dominante impregnado de mobilidade perversa por controle da máquina pública, com uma reprodução afetada por caudilhismo e caciquismo, com tolerância para práticas abusivas por movimentos *gangsters* do sistema de poder corrupto. Os métodos da sociologia positivista falham em registrar essas peculiaridades que só se tornam visíveis pela lente dos estudos históricos. Assim como não há condições para descartar contribuições da teoria clássica, é necessário reconhecer as condições dos estudos empíricos. Florestan Fernandes foi o primeiro a reconhecer essa necessidade.<sup>23</sup> O estudo do processo brasileiro requer análises comparativas para as quais são necessárias leituras independentes de Marx, de Weber, dos modernos como Charles Wright Mills e como Daniel Hamberg. A influência de Louis Althusser no pensamento da esquerda brasileira tem um papel especial<sup>24</sup> assim como as incursões mais recentes em Antonio Gramsci e Gyorgy Lukács, mas são influências sobre grupos socialmente restritos e o transbordamento de reflexões teóricas no Brasil é prejudicado pelo burocratismo universitário e pela condução mecanicista dos órgãos oficiais federais de pesquisa. De qualquer modo, as dificuldades históricas funcionaram como vacina que protegeu a vida intelectual brasileira do formalismo tacitamente conservador da sociologia saxônica e francesa, tal como revelada em livros supostamente emblemáticos como o *Tratado de Sociologia* organizado Raymond Boudon ou a *Teoria social hoje*, de Anthony Giddens e Jonathan Turner.

Perante os novos desafios da dinâmica perversa do subdesenvolvimento e da dominação é inevitável assumir um papel de originalidade que depende de atualizar o preceito de Marx sobre a centralidade dos estudos históricos. Progressos nos estudos da história e da arqueologia que alimentam a abordagem de história profunda indicam a oportunidade de buscar uma ciência social unificada que substitua a concorrência pela cooperação. É uma crise da reprodução social que envolve as inter-relações

---

23 Refere-se a *Fundamentos empíricos da explicação sociológica* que marcou uma filiação weberiana que desapareceu em sua posterior opção marxista.

24 Cabe uma referência especial ao trabalho de Décio Saes, *O impacto da teoria althusseriana na história da vida intelectual brasileira*, 1998.

entre as esferas da economia, da política e culturais,<sup>25</sup> em que é inevitável enfrentar a necessidade de inovar.

### **A recomposição subalterna**

O Brasil saído do mercado internacional adverso do fim da ditadura<sup>26</sup> precisava de uma recomposição de suas bases produtivas para um estilo de crescimento que mobilizasse sua formação de capital com um efeito acelerador interno. Esse objetivo só poderia ser alcançado com uma reforma do sistema financeiro e com políticas setoriais de desenvolvimento para as quais não havia vontade política nem condições de organização. Tentaram uma pequena reforma monetária e uma política tímida que não mobilizou o grande capital nacional e não chegou ao pequeno capital e ficou imobilizada pela inflação acelerada. Tornou-se um governo de administração do curto prazo enquanto se avolumavam os elementos da crise. A política econômica não conseguiu superar a conjuntura externa desfavorável e o balanço de forças sociais que prevalecia no governo Sarney conspirou para abortar o novo planejamento, que esteve representado por Dilson Funaro e Bresser-Pereira.

Tentou uma saída pela produção de bens de consumo com a pretensão de ampliar sua capacidade de exportação e confiando em efeitos da modernização do setor público. Não se considerou que a dinâmica de uma economia complexa depende do setor de bens de capital e que a relação orgânica entre setor produtivo e infraestrutura. Faltou planejamento. Não houve uma política industrial para o desenvolvimento<sup>27</sup> e continuou a política microeconômica sinalizada pelos órgãos do setor privado. Com taxas de juros em alta a dívida externa imobilizou o governo que ficou reduzido à busca de capitais especulativos para cuja atração elevou a taxa de juros inviabilizando a indústria nacional. Estava montado o cenário da crise que resultaria em hiperinflação.

---

<sup>25</sup> Sobre a abordagem, ver de Ladislav Dowbor. *A reprodução social*. Também, de Celso Furtado, *Prefácio a uma nova economia política*, 1976, e de Charles Wright Mills, *La imaginación sociológica*, 1974. Outra referência é Edgar Morin com seus trabalhos sobre complexidade.

<sup>26</sup> A última tentativa da ditadura ficou registrada no II PND cuja inviabilidade decretou o fim da era do ministro Veloso.

<sup>27</sup> A falta de uma política industrial inibiu o desempenho internacional da economia brasileira dividida entre a gestão passiva de empresas brasileiras e estratégias internacionais de sucursais de grandes grupos internacionais.

O desastre estrutural se projetou em hiperinflação bombeada pelos juros da dívida externa e pelo déficit público. A salvação seria a política conservadora do Plano Real, mas o período de Cardoso foi de privatizações para pagamento da dívida externa com a consequente desnacionalização da economia. No período de Cardoso houve desnacionalização da indústria e do sistema elétrico e desvalorização das forças armadas. Os prejuízos do sistema elétrico foram profundos e o país entrou em contração de oferta quando a privatização deu lugar à queda nos investimentos.

Lula da Silva seguiria a linha do bom senso no controle da dívida com um pacto de convivência com o capital financeiro, diferente do discurso ideológico de seus principais colaboradores. O cenário foi alterado por sorte — com muito trabalho — em encontrar petróleo e em resultados de agronegócios. O contrapé desse modelo foi o desemprego da classe média que oscilou entre emigrar ou migrar para a direita, para funcionar como carne de canhão para o aventureirismo político.

### **A atualização do bloco dominante dominado**

Na América Latina em geral e no Brasil em especial tornou-se necessário distinguir entre elite e bloco dominante pelas conotações qualitativas desses dois conceitos, por suas implicações culturais e pelo significado histórico concreto do bloco dominante. As elites sempre representaram um poder de reflexão sobre o mundo social que implica em um compromisso com as maiorias. Nesse sentido, por exemplo, Hesíodo, Montaigne, Condillac, representaram pensamentos de elite. O bloco dominante exerce condições específicas de poder, essencialmente interno, mas carregando as implicações internacionais da reprodução interna do poder, tal como ficou caracterizado pelos movimentos das colonizações modernas e pelo comportamento neocolonial das empresas brasileiras em diversos países africanos e pelo comportamento da Petrobrás na América Latina.

A prática da política é realizada pelo bloco dominante que tem componentes relativamente sadios e componentes relativamente podres operando em coexistência com o princípio básico de participação nos poderes executivo, legislativo e judiciário. Essa repartição formal de poder que responde pelo princípio de governo pela sociedade civil e é aceito como democrático na verdade é a organização institucional do poder da burguesia,

que estabelece direitos e deveres das pessoas como cidadãos contribuintes, subentendendo que quem não contribui não é cidadão.

Há uma diferença clara entre os grupos mais ricos, desde os ambientes coloniais e pós-coloniais e as elites pensantes, em que os primeiros estão em posições de poder e os segundos se dividem entre os que aderem ao sistema de poder e os que se mantêm como sua consciência crítica. A modernização implica sempre em um poder de reflexão que tende a confrontar a irracionalidade do poder. Há consciência crítica nos diversos tipos de sistemas, mas no essencial está entre minorias dominantes e maiorias dominadas.

O papel histórico efetivo das elites nas sociedades que foram colônias é muito limitado, em parte porque são grupos sociais de poder econômico limitado e em parte porque representam correntes conservadoras minoritárias no sistema de poder. As elites coloniais nunca se sentiram responsáveis pelo corpo social em seu conjunto e reconheceram como mais fortes suas ligações com as nações colonialistas metropolitanas. A introjeção de uma ideologia nacional surge de uma metamorfose do sistema social quando se perceberam como diferentes e estranhos ao mundo das metrópoles, algo que está claro em autores brasileiros e argentinos das primeiras décadas da independência. O principal papel de Sarmiento na Argentina pode ter sido de descobrir uma ideologia nacional resistente aos interesses materiais imediatos.

No Brasil as elites tenderam a se identificar com a tecnoburocracia, que lhes garante empregos privilegiados e acesso a corrupção<sup>28</sup> e têm um papel limitado na gestão do capital.<sup>29</sup> As elites procuram posições vantajosas ao abrigo dos conflitos políticos, com presença em profissões socialmente valorizadas como Direito e Medicina e participação no poder judiciário.

O bloco dominante representa aspirações de poder que partem de relações locais de mercado e de política, mediante formas de organização

---

<sup>28</sup> Nas sociedades periféricas, como no Brasil, no México e em outros, as margens de corrupção indicadas pelo controle de fatias de orçamento constituem uma parte tácita da repartição de poder.

<sup>29</sup> Aqui se introduz uma variante da análise weberiana de Wright Mills observando que o sistema burguês gera subdivisões estamentais nas classes sociais, que qualificam a modernização ao situar as condições práticas em que ela se realiza. Não há uma diferenciação sequencial entre estamento e classe como supôs Marx, porém uma coexistência entre os dois com uma revitalização dos estamentos em sua funcionalidade com a reprodução das classes. É uma inferência latente da obra de Max Weber — *Classe, estamento e partido* — que oferece definições independentes dessas categorias. É onde entra o componente militar em sociedades como o Brasil que não contemplam conflitos armados.

basicamente familiares. O atual bloco dominante surgiu de uma combinação de efeitos indiretos da renda gerada pelo setor exportador com uma ação pública para a formação de um mercado interno. A formação do bloco dominante baseou-se no controle do Estado por uma aliança do comércio exportador com os grandes capitais rurais, formando empresas para contratos públicos. O país em processo de industrialização continuava a ser regido com critérios mercantilistas.<sup>30</sup> Assim, na estruturação social do país formou-se como uma camada dirigente de bases regionais variadas, culturalmente complexa, que surge do desenvolvimento da esfera empresarial, com fundamentos rurais definidos e modernizados, desenvolvendo-se em operações urbanas e de comércio exterior, com articulações com o sistema financeiro. O componente industrial em sua maioria desenvolve operações multisetoriais, que é a forma de empresas que começam como empreiteiras e desenvolvem ramos industriais e agrícolas.

O bloco dominante está exposto às influências ideológicas conservadoras tradicionais que processam misturas de referências religiosas com tradições protetoras da solidariedade familiar em contextos tacitamente individualistas e pragmáticos. A ideologia do bloco dominante é o interesse pessoal. A cultura brasileira sempre deu um tratamento pragmático à ética e à religião, assumindo tacitamente um comportamento realista. Ao se aprofundarem os efeitos da vida em grandes cidades passaram a predominar os modos de uma cultura hedonista, com um individualismo que modificou as relações familiares e deu novo significado ao consumo. O clássico cinismo urbano contrasta relações de classe nos estamentos superiores com os populares, sob influências da mídia que resulta em variados efeitos de internacionalização nas classes superiores e nas populares.<sup>31</sup> Esse bloco dominante modernizado está constituído de pessoas que tendem a estudar no exterior, portanto, que têm algum tipo de associação ideológica com alguns países do bloco hegemônico. Os movimentos individuais

---

30 O país teve uma política industrial para o Nordeste e práticas industriais para São Paulo e para o Paraná, porém jamais teve uma política industrial nacional, em grande parte por resistência dos próprios industriais que considerava que seria uma limitação de suas ações. Sobre esse tópico, ver, por exemplo, de Werner Baer, *A industrialização brasileira* e, de Wilson Suzigan, *A indústria brasileira*. A fragilização do setor industrial perante condições externas desfavoráveis pode ser atribuída à atitude mercantilista da indústria que ignorou a necessidade de investir em ciência e tecnologia. O problema da falta de uma política industrial no período de Lula da Silva ficou registrada em Wilson Suzigan & João Furtado, *Política industrial e desenvolvimento*, 2005.

31 Numerosos exemplos de pessoas originárias das classes populares que emigram em busca de inserção social com mais mobilidade nos EUA e na Europa, refletindo essa percepção individual da organização social.

resultam em tendências coletivas e a preferência, principalmente pelos Estados Unidos, reflete um desgaste das bases sociais de um projeto de nacionalidade brasileira. Os movimentos do bloco dominante mostram a importância dos processos de alienação na modernização desigual da formação social.

### **O buraco negro da classe média**

O Brasil vive hoje uma crise essencial formada de componentes sanitários, políticos e econômicos, com efeitos causados pela crise mundial do capitalismo e do bloqueio do desenvolvimento nacional. A crise brasileira está condicionada pela do centro hegemônico norte-americano que vem se gestando desde a década de 1980 e erupção em 2008, arrastando-se aos atuais conflitos detonados pela questão racial. As causas internas estão na progressão de contradições determinadas pelo sistema de dominação interno, que regula oportunidades de trabalho e de mobilidade social. Esta crise é a mais ampla e profunda que o país já enfrentou e encontra uma sociedade dividida sem condições de planejar e realizar uma política unificada. As dimensões da crise brasileira impõem estudar o Brasil, superando bloqueios de alienação teórica e recuperando a dimensão histórica do processo social.

Os processos sociais da política impõem uma agenda de estudos voltados para a realidade, para entender as tendências vigentes e as possibilidades do futuro. É preciso tratar da estruturação social, portanto, dos processos formativos do bloco dominante, das classes populares e dos setores médios. Neste estudo parte-se da constatação do papel estratégico da classe média na dinâmica das classes sociais.

Os movimentos das classes médias no Brasil hoje são os pontos focais de um processo político detonado pela frustração do desenvolvimento, com seus efeitos acumulativos sobre os segmentos mais vulneráveis da sociedade organizada. A exposição desses setores à frustração econômica abre uma vulnerabilidade ao populismo autoritário causando um conflito social da contradição entre as demandas da classe média frustrada e o sistema de concentração de riqueza. As expectativas de classe média se encontram com a destruição do emprego formal levando a uma recomposição da posição concreta dos setores médios nos movimentos de classe.

Este estudo parte de referências aos trabalhos de Charles Wright Mills, especialmente ao seu livro sobre o trabalho clerical traduzido ao português como *A nova classe média*.<sup>32</sup> A falha da tradução, entretanto, revela o abismo social da formação das classes na sociedade da produção industrializada na qual o trabalho em segunda linha na administração do trabalho produtivo de mercadorias materiais ganha um espaço socialmente legitimado, que fundamenta um estrato social dotado de flexibilidade funcional regulada por qualificação indireta, que não depende de técnicas de produção, porém de modos de organização do trabalho.

A classe média brasileira é produto da sociedade capitalista urbanizada dependente. O modo de depender mudou ao longo do tempo e a classe média acompanhou essa mudança, continuando a agir como dependente, desvalorizando todas as formas de trabalho manual e pressupondo que o Estado deve garantir sua renda.

A classe média brasileira surgiu como o corpo de trabalhadores da burocracia colonial e da imperial e ganhou substância na República, quando a tecnificação do Estado criou empregos regulares e a formação de um setor privado de comércio internacional e de indústria garantiu um conjunto de empregos diferenciados das classes populares. A classe média ganhou um perfil de classe urbana e teve sua primeira consolidação com o sistema de concursos públicos do DASP no Estado Novo. Havia empregos blindados que podiam ser ocupados pelos filhos educados das elites regionais. A participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial foi um divisor de águas, porque deu lugar a uma aceleração da transformação do Estado nos seus níveis federal, estadual e municipal que resultaram em empregos e em carreiras burocráticas.

Há um problema central relativo ao papel da classe média no processo social brasileiro, que, entretanto, não pode ser colocado fora do contexto em que ele se encontra. É urgente entender o processo da sociedade brasileira. Para progredir nessa tarefa é preciso reconhecer as condições básicas de desigualdade sobre as quais se assenta a formação do projeto de Estado nacional brasileiro. O Brasil tem protagonizado uma modernização desigual simétrica com sua desigualdade social herdada do sistema colonial escravista e atualizada com movimentos de migrantes que se integraram ao sistema de poder.

---

32 Charles Wright Mills. *A nova classe média*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.



O Estado nacional brasileiro se iniciou no período das regências, conduzido pelo partido conservador surgido na independência, que conduziu um processo de unificação sob a liderança civil dos interesses do Vale do Rio Paraíba, no primeiro eixo Rio-São Paulo. Passou por uma monarquia liberalizante que entrou em rota de conflito com a estrutura de poder dos grandes proprietários. A transformação socioeconômica do país começou com as primeiras etapas da industrialização, com a formação de capitais urbanos e de um operariado engajado nos portos, nas ferrovias e nas indústrias. A primeira polarização política aconteceu na década de 1920, quando se configurou uma oposição entre o projeto político conservador da grande propriedade exportadora — não do latifúndio autosuficiente — e as necessidades de uma sociedade de assalariamento. Nas décadas seguintes, serão as demandas da sociedade urbana que darão a base política para um modelo nacional que encontrava sua expressão na industrialização nacional. Uma leitura objetiva desse processo expõe os fundamentos práticos do novo conservadorismo modernizantes que caracterizou o Estado Novo.

Será preciso separar o processo de definição das formas políticas do processo de desenvolvimento das forças produtivas, que procura uma expressão política. Tal expressão política seguiu os dois rumos, de esquerdas que representam a classe média dissidente e de direitas que representam interesses de capitais. As classes populares pouco tiveram a ver com esse processo e só vão aparecer no fim da década de 1950 com sindicatos de elites operárias urbanas e ligas camponesas. Mas já na década de 1950 o projeto nacional estava sob a pressão crescente do poder financeiro internacional representado pela combinação tácita entre o financiamento público e os fluxos de capitais privados em busca de aproveitar o mercado brasileiro em expansão. A influência norte-americana se aprofunda pelos movimentos de capitais e pela cooptação do bloco dominante e dos segmentos ascendentes da classe média. Nesse movimento se configura uma equação do sistema de poder no país em que se confrontam a renovação do bloco dominante liderada pelos bancos e por uma grande indústria apoiada pelo governo e o aparecimento de classes populares urbanas constituídas de um componente já numeroso de operários e de um número maior de trabalhadores avulsos integrando a informalidade.

Neste período, basicamente com as obras de infraestrutura desencadeadas na década de 1960, surge um movimento nacional de extensão da

grande propriedade rural capitalista, voltada para mecanização e exportação, junto com o aparecimento de empresas empreiteiras que assumem uma liderança no setor privado. A extensão do capital no meio rural assume o rótulo geral de agronegócios e constitui uma forma de produção. A superfície dos estabelecimentos agropecuários se multiplicou por seis e o Brasil se tornou grande exportador de soja e carne. Esse novo sistema de interesses resultou em expulsão maciça de pessoas do meio rural e constituiu a grande contrarrevolução que se organizou desde a década de 1970 e se tornou dominante no período Collor. Desde então, as classes médias se reproduzem como componente dependente, entre a redução do emprego público, o desemprego tecnológico e a queda da ocupação rural. Mas os setores médios constituem a ligação entre o bloco dominante e as classes populares cujas carências se tornam insuperáveis. O sistema encabeçado por esse bloco dominante precisa de meios de controle social que são oferecidos pela mídia e reproduzidos pela classe média.

A experiência brasileira obriga a pensar em termos de uma fluidez das classes sociais, com substituições significativas de seus integrantes, com um componente residual minoritário de elites e um componente resistente de classe média, em que há uma minoria ascendente e uma maioria com perdas de renda. O esforço dispendido pela classe média em educação dos seus filhos é revelador da dificuldade consequente do estreitamento do mercado de trabalho

O movimento mundial geral de concentração do capital e de precarização do emprego representa uma diminuição dos salários na composição da renda nacional disponível que opera contra o estamento social cuja reprodução depende de salários. Esse dado geral indica menor número de salários comparado com o crescimento vegetativo da população assalariada. É o movimento geral de estreitamento das opções de emprego das classes médias que se reproduzem em empregos favoráveis e em pequenos negócios.

As classes médias são a fração do sistema social que se separa das carências de renda das classes populares, mas não supera a dependência para formação de sua renda. No mundo atual de queda do emprego regular, agrava-se a dependência da classe média em relação com os empregos gerados pelo bloco dominante. Esvaem-se as classificações de classe média do pós-guerra, porque junto com a informatização da produção estreita-se

o estrato social de renda garantida. Estreita-se a faixa da sociedade que se identifica com consumo e perspectivas de renda de classe média.

A classe média é produto da formação do sistema capitalista pelo que ocorrem em condições espaço-temporais específicas. Constituem um componente da formação da burguesia que tem pequena presença na formação de capital, mas uma participação significativa no consumo, com situações de renda garantida e padrões de consumo acima da sobrevivência. Por seu número têm uma participação essencial na formação da poupança, apesar de individualmente só minoritários com pequena poupança. Mas é o encolhimento da classe média que anuncia a depressão e indica o desemprego das classes populares.

A classe média tem um comportamento econômico basicamente defensivo, mas incorre em pretensões de consumo que a submetem a pressões insuperáveis de endividamento. O endividamento da classe média é fato determinante na maioria das economias capitalistas, tanto das que fazem parte do bloco central, começando com os EUA, como nas periféricas como a brasileira.

Há diferenças importantes entre as classes médias dos países que valorizam trabalho manual como os europeus, e países rejeitam trabalho manual como consequência de preconceitos herdados do período colonial. Em sociedades compradoras de tecnologia precisa de uma qualificação que a mantenha habilitada a participar do mercado de trabalho seletivo, pelo que enfrenta os custos crescentes da educação de qualidade. A dificuldade de acesso à educação competente obriga a classe média a competir por vaga no ensino público nacional ou a pleitear bolsas no exterior.

Diferente das classes populares, as classes médias em geral funcionam com horizontes de renda maiores que um ano o que lhes permite serem sujeitos de crédito do sistema bancário. Em condições favoráveis da economia a classe média capitaliza o suficiente para ter moradia própria, mas revela-se vulnerável a endividamento tal como acontece nos Estados Unidos e na Europa e não somente no Brasil.

Como dependem de empregos determinados pelo grande capital e pelo governo, tendem a ter posições conservadoras, evitando conflito com seus eventuais empregadores. Desenvolvem estratégias defensivas para se colocarem em posições favoráveis nos processos de mudança da hierarquia

social.<sup>33</sup> Na escala continental do Brasil, a classe média representa um grande número, entretanto, proporcionalmente menor que em outros países latino-americanos como no México, no Uruguai, no Panamá.

A classe média tem pouco poder de decisão sobre sua participação na vida econômica do assalariamento, enfrenta dificuldades para realizar trabalho independente. A disputa por salário se torna um fator de dependência da classe política, convertendo-se em dependência ideológica.

Há uma questão central relativa à formação das classes médias nos países periféricos que precisa ser estabelecida. São diferentes condições históricas de formação de setores médios nos países dependentes segundo a complexidade de sua economia e de seus processos de modernização. Na complexidade progressiva de relações sociais nas esferas nacionais e em suas articulações internacionais surgem espaços de ocupações para trabalho qualificado em escalas intermediárias, primeiro no setor público, depois nas atividades de exportação e nos setores de terciário tecnificado, que constituem as bases materiais das classes médias. Assim, ainda no quadro geral do capitalismo devem ser apontados aspectos essenciais do aparecimento das classes médias.

No movimento geral de modernização desigual da sociedade, as classes médias são submetidas a pressões de empobrecimento e de desnacionalização, assim como estão expostas a pressão ideológica da luta de classes. Por seu número, localização e influência sobre as classes populares, as classes são estratégicas para os projetos de poder da direita e da esquerda.

Nesse contexto há três pressupostos a considerar que são representativos da formação das classes médias na segunda metade do século XX que se distinguiram da formação de classes médias europeias no século XIX. A literatura chegou antes da sociologia e da economia. A formação das classes médias na França foi descrita por Honoré de Balzac por Gustave Flaubert por Émile Zola. Trabalhos precursores de Sinclair Lewis, John dos Passos e John Steinbeck traçaram esse processo nos Estados Unidos no período entre guerras. No Brasil conta o trabalho de Lima Barreto que rasteou o sistema de preconceitos embutido na urbanização.<sup>34</sup> A literatura se antecipou à sociologia para pintar um quadro realista da luta silenciosa de

---

33 A análise da classe média no Brasil tem que reconhecer a primazia de uma explicação do processo de mudança do sistema de hierarquia social em que se reconhece a contribuição de Jessé Souza em seu *Subcidadania brasileira*, 2018.

34 Lima Barreto, *O triste fim de Policarpo Quaresma; Numa e a Ninfa*.

classes com autores críticos do sistema como Erskine Caldwell<sup>35</sup> e William Faulkner.<sup>36</sup>

Primeiro, a pluralidade das classes médias desde seu início, quando há um componente de empregos em empresas comerciais, na indústria e em serviços e outro componente na esfera pública e em que a dependência do emprego público é formalmente limitada por legislação apesar de ser manipulada pela corrupção orgânica do sistema político.

Em segundo lugar vem a variedade dos processos de alienação que se desenvolvem junto com a emergência das classes médias que estão mais próximas dos mecanismos de controle social manejados pelo bloco dominante. As classes médias são os grupos que alimentam o sistema de entretenimento de massa, tanto como funcionários dos sistemas de comunicações como no papel de público privilegiado que forma a opinião pública.

Em terceiro lugar estão as contradições entre setores de classe média que configuram uma dinâmica de classes entre os que são parte dos governos tecnificados e os que são parte operacional das empresas. Não só por diferenças de estabilidade como de adesão a projetos de poder. O movimento geral de alienação da classe média foi movido por mediações internas, principalmente religiosas, e por influências externas em que a mídia sempre teve papel preponderante. Nos anos subsequentes à Segunda Guerra o desenvolvimento do cinema corroborou com uma política inteligente dos Estados Unidos de intercâmbio e de viagens culturais dirigidos às classes médias latino-americanas e asiáticas que contribuíram para a cooptação das classes médias ao modo norte-americano de vida. Foi um mecanismo de grande impacto no Brasil, no México, na Argentina, no Uruguay, no Peru assim como nas Filipinas e no Japão e em nações europeias de segundo plano como na Croácia e na Romênia, sempre respeitando restrições étnicas, preferindo interlocutores brancos e aceitando alguns exóticos como filipinos e indianos.

No quadro de uma economia mundial que oscila entre crescimento moderado e estagnação, as classes médias são emprensadas entre pressões de consumo alimentadas pela mídia e por efeito demonstração e incerteza de renda. O efeito derivado do desemprego, que obriga as pessoas a buscarem alternativas de trabalho independente, induz a classe média a

---

35 Erskine Caldwell, *Tobacco road*.

36 William Faulkner, *The sound and the fury*. Londres: Random House, 1990.

uma situação de dependência especial em relação com empregos regulares garantidos, mesmo quando representam compromissos de dependência maiores.<sup>37</sup>

Desde seu aparecimento no cenário político na década de 1930, a classe média no Brasil é o fiel da balança do sistema político como um campo flutuante que procura se distanciar das classes populares e se integrar com os mais ricos sem ter oportunidades nem condições materiais para essa ascensão. Por isso, a classe média representa um dique reprimido no sistema, disponível para apoiar aventuras políticas que sinalizem oportunidades de ascensão.

Em um sistema socialmente desestabilizado pela quebra do emprego a classe média se torna o centro do torvelinho político por sua carência de estabilidade e seu apego a referências culturais em queda. A classe média precisa de referências de estabilidade pelo que se torna vulnerável a preconceitos religiosos e étnico, contribuindo para o racismo sutil e sistemático do sistema nacional de emprego. Em uma leitura em profundidade do problema social do emprego no Brasil como no México, a classe média tende a se acolher a ideologias sutilmente conservadoras que valorizam seus ganhos de *status*.

Com a informatização da produção diminuem os requisitos de trabalho qualificado na indústria e os serviços são operados por trabalhadores semiquualificados que estão no componente inferior da classe média ou são das classes populares. Os trabalhadores estão sujeitos a demissões para controle de custos, frente a uma queda da demanda.

O desemprego tecnológico atinge fortemente a classe pela redução de seu espaço de manobra para sua sobrevivência, pelos custos crescentes de componentes de consumo que precisa para manter *status* e pela incerteza de renda que enfrenta com a redução dos empregos regulares.

A classe média depende de ensino de qualidade para concorrer em mercado e as diferenças de qualidade entre o ensino público e o privado reveladas neste momento de crise definem a diferença entre a reprodução da alta e a baixa classes médias no Brasil.

No Brasil, o sistema de poder autoritário colocado por uma minoria agressiva caudilhesca depende de uma penetração imediatista com a classe

---

<sup>37</sup> Um exemplo representativo do atual quadro político brasileiro é o chamado sistema de rachadinhas pelo qual empregos de assessores de deputados e senadores têm o compromisso de devolver uma parte dos salários aos empregadores como contribuição subterrânea aos seus gastos políticos.

média alienada, tal como aconteceu com o fascismo italiano e com o sistema norte-americano denunciado por D. Wright Mills, em 1962.<sup>38</sup> O que se denominam de classe médias ou de setores médios são diferentes estratos sociais essencialmente urbanos, de pequeno patrimônio, que têm em comum o objetivo de se separarem das classes trabalhadoras e ascenderem a participar do bloco dominante. Na América Latina os setores médios apareceram primeiro com a urbanização na Argentina, em seguida no México com o Estado pós-revolucionário burocrata e depois no Brasil com a modernização autoritária do Estado Novo.<sup>39</sup> O fortalecimento desses estratos médios foi um argumento fundamental na política de identificação nacional dos diferentes regimes autoritários.

No Brasil os setores médios concentram os preconceitos de classe que também são étnicos e religiosos e compartilham as ideologias do bloco dominante apesar de serem discriminadas por eles. Desse modo, constituem um colchão mediador eficiente no controle dos movimentos das classes populares. O emprego público foi mais numeroso e mais garantido que o privado, estendendo-se no setor privado apoiado em contratos públicos.

Na incerteza do futuro da economia brasileira o futuro da classe média é um dado essencial. As perspectivas da classe média dependem de demanda de trabalho e custos de vida. Como o bloco dominante tem faixas de consumo exclusivo e consome no exterior a classe média precisa dos empregos fornecidos pelo bloco dominante e da demanda das classes populares.

O desmonte do turismo é um dado de suma importância apesar de ser um setor relativamente menor que na Europa, mas socialmente distribuidor de renda. Na economia do turismo em declínio, em que as pessoas tendem a consumir localmente, o turismo remanescente introjeta o consumo residual que deve fluir para a classe média, mas a queda da demanda interna do turismo corta as fontes de sustentação da classe média.

É uma perspectiva de mercado em contração em que a classe média precisa enfrentar custos crescentes de seu consumo básico. Em seus custos e em suas fontes de renda está o problema geral da educação e da qualificação para o mercado de trabalho. A pandemia é um fator decisivo na determinação do acesso a educação. A classe média se encontra entre custos

---

38 David Wright Mills, *The white collar*, 1962; *Power, politics and people*, 1964.

39 Ver de John Johnson *The middle sectors in Latin America*, 1965.

exorbitantes do ensino privado em todas as carreiras que têm perspectivas de demanda, como medicina, odontologia, e a escassez de vagas no ensino público. Acumula-se um déficit de educação que se reflete na perda de capacidade para concorrer no mercado de trabalho. Estreitam-se as faixas de renda das classes médias que tendem a emigrar mais e a perder em número e em disponibilidade de renda. Assim, integrantes da classe média são rebaixados às condições materiais de classe popular, levados a viver em apartamentos menores e em localizações de massa, a estudar em escolas públicas e reduzir seu consumo ao essencial. No Brasil, esse encurtamento da classe média tornou-se evidente em dispensar empregados domésticos, primeiro em dispensar trabalhadores permanentes e depois em dispensar faxineiras.

Por essas razões diminui o contingente social da classe média perde força e diminui sua capacidade de influir sobre o voto das classes populares. Menos numerosa, diminui o peso relativo da classe média no Brasil onde ela se define como dependente do emprego público e de contratos privados com o governo. Na economia ultramoderna o Estado volta a ser o principal empregador.

Esses fatores e a popularização das informações indicam que no Brasil posterior à pandemia tende a haver uma reorganização das classes sociais e das relações entre as classes sociais com diminuição do papel da classe média ou com a revelação de sua assimilação com as classes populares.

### **Povo e classes trabalhadoras**

No Brasil o povo sempre foi a periferia do sistema produtivo, desde os negros libertos que foram carregadores de ganho até os que aprenderam a fazer sapatos e os que aprenderam a consertar pianos e os que se tornaram barbeiros, alfaiates, encanadores, eletricitas. A massa são todas as pessoas que precisam trabalhar e têm que inventar seus ofícios. O trabalho independente sempre foi o modo de sobreviver de uma maioria que nunca teve emprego, mas cujo trabalho permitiu que os salários dos empregados sempre fossem baixos.



É revelador que o conceito de massa só tenha entrado na análise social em 1916<sup>40</sup> muito depois das noções de trabalhador e operário que foram consagradas por Engels e Marx. A massa moderna é a herdeira da horda e funciona com instintos de solidariedade semelhantes aos dos rebanhos, mas desenvolve a capacidade de se organizar e transformar em tribos e em estamentos.<sup>41</sup>

Esses conceitos são necessários para explicar a estruturação social brasileira. Desde o período colonial a economia brasileira foi conduzida por um núcleo ligado a circuitos internacionais de capital apoiado em extensas áreas de economia local, com sistemas de ocupação baseados em servidão, organizados com subocupação crônica. O componente exportador enfrentou as contradições orgânicas do sistema escravista e passou a um sistema de grande propriedade, de exploração de trabalho livre, alimentado por migrações internas e subsidiado por imigração. Esse foi um modelo de pequenas dimensões comparado com a extensão territorial e a população brasileira. Definia-se que uma parte do corpo social não integra a sociedade organizada do capital. Mas os dois componentes em seu conjunto constituem um sistema de exploração do trabalho. O sistema de exploração foi unificado por meio do subsídio real de força de trabalho do componente local para o do capital. Essa integração subterrânea se instalou por meio da combinação de uma dinâmica externamente controlada do componente de grande capital e uma invariância técnica da economia local.

Esse sistema foi conduzido por um pequeno número de grandes proprietários e comerciantes integrantes do capital mercantil que não se incorporaram aos movimentos de inovação tecnológica da indústria. Mas sob as mudanças no sistema de concorrência internacional esse sistema foi progressivamente abalado por duas tendências convergentes que foram as de internacionalização do componente de economia de grande capital e de aumento da pressão social por emprego que atinge a economia em seu conjunto e se torna o fundamento do domínio do sistema político sobre a sociedade.

Sob a pressão do capital internacional nos componentes de grande capital que implica em aumento das remessas de capital ao exterior, bem

---

40 Elias Canetti, *Massa e poder*, 1916. Mas esse conceito foi enriquecido com a análise da psicologia social de que é exemplo Eugene Enriquez, *Da horda ao Estado*.

41 Uma análise sócio-psicológica da horda se encontra em Eugene Enriquez, *Da horda ao Estado*, 1995.

como de pressão social no componente de economia local, acentua-se a diferença entre o universo geral dos sistemicamente explorados e o dos que são engajados no sistema produtivo. A principal vantagem da exploração pelo emprego, que é a previsibilidade de renda, foi progressivamente demolida por políticas guiadas pelos interesses do capital. Há uma recomposição da relação entre capital e trabalho em que as pessoas são impelidas a procurar ocupação independente, tendendo a um sistema que questiona os próprios fundamentos do capitalismo.

O movimento geral de destruição de postos de trabalho, que começou na década de 1980, mas que chegou ao auge com o atual governo, implica em uma crise estrutural de ocupação que se desenvolve em paralelo com o aumento dos requisitos de qualificação para os novos postos de trabalho que são criados. Define-se uma nova diferença entre a massa de pessoas que precisam de renda de trabalho, o contingente que constitui a força de trabalho empregada e o número dos marginalizados do mercado trabalho que integram a informalidade em suas diversas formas. Longe de ver, como se via, a informalidade como um desvio do emprego, ela passa a ser a regra da maioria dos trabalhadores de baixa qualificação e de um componente cada vez maior de trabalhadores semiqualeificados e qualificados. Assim, o que se pode agora denominar de crise do trabalho é a impossibilidade prática de grande parte da população de ter acesso à renda suficiente para sobrevivência.

### **Configuração estrutural e conflito social**

Em economia a acumulação dos movimentos de conjuntura representa deslocamentos de estrutura e marca o rumo do sistema produtivo. A acumulação de efeitos conjunturais resulta em deslocamentos de estrutura, alterando a capacidade produtiva. Sob a pressão da renovação tecnológica guiada pela concentração do capital, as mudanças estruturais implicam em condições específicas de concorrência cujos efeitos finais são seleção de empresas e de mercadorias.

Esse processo se desenvolve no Brasil no momento histórico da mudança de setores dinâmicos do sistema produtivo, com a ascensão da indústria automotora e de maquinaria agrícola, além das indústrias ligadas ao petróleo. Essas mudanças significaram correspondentes alterações no mercado de trabalho com impacto nos modos de desemprego. Levas de

trabalhadores passaram de semiquualificados a não qualificados e a integrar o universo da informalidade. O crescimento induzido da informalidade modifica as regras práticas de funcionamento do mercado, com maioria de pessoas sem horizonte de renda garantida.

As mudanças qualitativas no mercado de trabalho afetam a composição da esfera da informalidade, com grandes diferenças regionais, limitadas por restrições de transporte, mas com saldo final de concentração nas regiões e cidades mais ricas.

Os efeitos sociais da reestruturação operam no sentido de mudança nos estratos de classe média e nas classes populares, gerando numerosos contingentes de desempregados que não são exército de reserva do sistema produtivo porque não têm qualificação para ocupar os novos empregos. Assim, praticamente em uma década a economia brasileira passou a ter problemas de desemprego irreversíveis, com efeitos na favelização e na violência em suas diversas formas. Estão dados, portanto, todos os elementos de uma crise social em escala nacional que é a plataforma sobre a qual se coloca a crise sanitária.

### **O bloqueio político**

O sistema político se avalia por baixo por sua capacidade de se reproduzir e por sua representatividade e sua capacidade de enfrentar os problemas principais da reprodução social. É sintomático que neste momento o Senado tenha aprovado uma regulamentação da água no país que favorece a exploração empresarial do consumo de água e vai em detrimento das classes populares. Água como mercadoria é mais grave que energia como mercadoria e alinha o senado brasileiro com o discurso da Coca-Cola. Expõe-se claramente a insensibilidade do bloco dominante perante as necessidades da sociedade.

O sistema político organizado opera dentro de limites de interesse que são dados pelo capital financeiro, pelas forças armadas e por um sistema de tradições cuja principal representação são as religiões. É um sistema misto, com diferentes condições de consolidação nos partidos políticos e nas lideranças dos partidos que são mecanismos de negociação pela formação de blocos de interesse. Nesta república burguesa os partidos

políticos apenas oferecem sinalizações ideológicas vagas porque não são representações ideológicas senão de grupos de interesse.<sup>42</sup>

Essa estrutura estamental absorve sinalizações ideológicas de modo direto e através dos meios de comunicação. Estes integram um setor terciário tecnicamente requintado que movimenta opinião pública, pelo que se torna ele próprio um capital político. A modernização do terciário periférico da política tornou-se um dado estrutural do sistema político, que utiliza pesquisas de opinião como aliciadoras de votos.

O bloqueio político resulta do desvirtuamento ideológico do sistema político formalizado em partidos que deu lugar a um sistema de interesses personalizado que negocia frações de poder.<sup>43</sup> Daí decorre que o sistema só se reproduz em função de acordos de interesse, sobre uma base de caciquismo. Como os fundamentos eleitorais se dão sobre colégios locais, formou-se uma pirâmide cujo principal eixo são os legislativos estaduais de onde se definem acordos para a representação nacional.

A consequência desse sistema de utilitarismo determina a inoperância do sistema político organizado para se reproduzir. O sistema político burguês é necessariamente contraditório, porque precisa de forças sociais cujos interesses divergem dos interesses da política institucional. Isso faz que o poder executivo tenha que negociar praticamente tudo com o legislativo e que ambos dependam de um judiciário que é inercialmente conservador. Os movimentos pendulares do sistema se reduzem a um mínimo que se reflete na política econômica imobilista que apenas segue a inércia do sistema tornando-se ineficaz frente a novos desafios como hoje acontece com a crise sanitária.

O sistema político compreende um componente oficializado na forma de partidos e uma atividade informal tradicional, em que o mecanismo de reprodução do sistema faz com que ele seja basicamente reativo e que as reivindicações sociais derivem para movimentos sociais. Essa tendência já estava registrada desde a década de 1970 quando seu registro foi parte de uma pauta de renovação da sociologia.

Hoje, essas características do sistema político fazem que haja um bloqueio nas contradições de interesse entre diferentes seções da representação burguesa, antecipando um conflito de objetivos para opções políticas

---

<sup>42</sup> Ver de Paula Beiguelman, *O processo político-partidário brasileiro de 1945 ao plebiscito*, 1968.

<sup>43</sup> O atual exemplo do Centrão mostra como a manipulação de cargos públicos se torna um objetivo que pesa sobre o sistema eleitoral.

posteriores à pandemia, quando tende a prevalecer um movimento pendular de contenção que permita a continuidade do modo conservador. Alternativas progressistas, entretanto, terão espaço maior correspondendo ao desgaste inevitável das políticas conservadoras.

### **Os movimentos da crise**

A crise brasileira está anunciada desde 1918, com a interrupção do mercado europeu para café, fumo e cacau, e se reafirmou desde o governo Dutra – 1946-1950 – quando o país enveredou por um modelo conservador moderno baseado em formas de exploração quase escravistas. As propostas de modernização industrial e de infraestrutura do período JK encontraram uma economia incapaz de gerar novas exportações. Depois de uma década crucial de decomposição do modelo cafeeiro de exportação, o Estado brasileiro passou por tentativas de modernização controlada nos dois intervalos principais do Estado Novo e da ditadura, sucumbindo à pressão da expansão do grande capital internacional, encontrando um ambiente hostil na década de 1980, sempre reincidindo em considerar que a crise é um fenômeno nacional.

A crise é uma tendência que se prenuncia na contradição entre necessidades de importação causadas pelo crescimento inercial da economia e a inercia quantitativa e qualitativa das exportações que continuam dependendo de vendas de produtos de baixo valor por peso. O peso acumulativo da balança comercial causado pelo crescimento inercial da sociedade econômica se traduziu em pressão sobre a taxa de câmbio e em consequentes déficit público e inflação. Desde a década de 1980 o país não tem políticas efetivas de desenvolvimento e não tem recursos nem competência para aproveitar os efeitos dinâmicos de despesas de manutenção como política de desenvolvimento.

Desde o desastre financeiro latente deixado pelos governos militares, o país passou a depender cada vez mais de capital especulativo e apoiou mais que consentiu uma centralização do sistema financeiro que desenvolveu uma lógica imediatista dos investimentos. Com a centralização governamental do período Collor o país perdeu a capacidade de explorar políticas setoriais e transformou os ministérios em representações de interesses privados, com o caso mais notório em agricultura na qual de fato passou a haver três ministérios: o ministério da agricultura, representando

os grandes proprietários, o ministério de indústria e comércio representando os interesses dos agronegócios e o ministério do desenvolvimento rural representando pequenos produtores e movimentos agrários. Na prática o país ficou sem políticas setoriais significativas e o Estado passou a aceitar passivamente a extensão dos interesses privados.

A tentativa de sair do buraco por meio de uma política conservadora, que concilie as tendências de concentração de riqueza inerentes à concentração internacionalizada do capital, que caracterizou os dois períodos de Fernando Henrique Cardoso fracassou em controlar a dívida externa, pelo que contribuiu para o recrudescimento da crise. As limitações dessas políticas que giraram em torno da manipulação de capitais de risco, geraram uma instabilidade sistêmica que não puderam controlar com políticas ortodoxas. Variantes entre opções mais ou menos progressistas da corrente keynesiana revelaram-se impotentes para lidar com as variações objetivas do mercado financeiro, descobrindo a fragilidade das políticas de curto prazo desprovidas de um planejamento estrutural.<sup>44</sup> Houve, sem dúvida, um problema de incompetência em um sistema de grande porte como o brasileiro, entregue a políticas geradas em ministério de fazenda e com critérios privados de especulação financeira. É a repetição das políticas da dupla Gudin-Bulhões do período pré-64 com seu alinhamento aos interesses norte-americanos.

O populismo progressista do período de Lula da Silva incorporou as classes populares como mercado,<sup>45</sup> mas acumulou erros básicos de política econômica, sempre com políticas de curto prazo esgrimidas de modo não profissional por um médico sanitário como Antônio Palocci e como especuladores financeiros como Antônio Meireles, Joaquim Levy e o atual Paulo Guedes. No essencial foi um momento de contradição entre uma corrente conservadora majoritária e uma corrente progressista minoritária, pelo que a política monetária e financeira foi uma continuação da política do período de Fernando Henrique Cardoso com notória incompetência em política econômica.

---

44 As determinantes e as incertezas da política econômica brasileira em uma progressão de inconsistências técnicas e contradições ideológicas estão documentadas em *A ordem do progresso*, Marcelo de Paiva Abreu (org.), 1990.

45 A ampliação das bases populares do mercado protegeu o país da contração de demanda que atingia a Europa e chegou um pouco antes que o estímulo das compras pela China.

Houve, portanto, uma ambivalência da política econômica que pretendeu ser populista, mas constituiu um apoio consistente ao grande capital: políticas assistenciais convivendo com financiamento do grande capital e privilégios aos bancos. Essa dubiedade resulta em movimentos contraditórios, com margens importantes de inconsistência que, pode ser atribuída a um vício ideológico do Estado personalista brasileiro, cujo horror ao planejamento leva a uma progressão de erros causadores de crise. No período de Dilma Rousseff houve linhas de política ideológicas, mas que foram penetradas por aparelhamento partidário e pela impregnação de corrupção da tecnoburocracia.<sup>46</sup>

A nova guinada da crise pela pandemia expõe o problema básico de financiamento do Estado cujas receitas caem e cujas despesas sobem. O discurso oficial não oculta o fato que o governo está em déficit de insolvência, dependendo de uma renovação na formação de capital. Será necessário estímulo para investimentos competitivos capazes de concorrer no mercado interno e de explorar novos mercados para exportação. A questão central continua sendo de controle social da formação de capital, que é um objetivo que pode ser encaminhado por uma gestão de despesas de manutenção em infraestrutura com um tratamento sistemático dos efeitos de acelerador. O país precisa de planejamento econômico e abandonar o liberalismo conservador que apenas contribui para ajudar ao grande capital.

### **Os possíveis rumos do sistema**

Os rumos da economia brasileira estão sinalizados por um conjunto de fatores, começando pelas perspectivas de mercado para o atual elenco de mercadorias em um cenário negativo que pode variar em gravidade segundo tendências do quadro mundial. As previsões da OCDE de queda do comércio mundial em 27%, do Banco Central de contração do PIB do Brasil em 5% e do FMI em 7%, além das despesas extraordinárias com a pandemia, indicam claramente uma combinação de recessão com inflação e desemprego. A economia brasileira segue o rumo de um bloqueio estrutural

---

<sup>46</sup> Prosseguem revelações de fraudes cometidas por ministros de governos anteriores e do atual que confirmam a organicidade da corrupção na sustentação dos governos conservadores.

que só pode ser superado mediante uma reversão decisiva do atual modelo autoritário liberal e da subordinação aos interesses financeiros.

O governo enfrenta despesas que não pode evitar e para as quais não tem recursos, com a perspectiva de uma inflação com retrocesso da economia. Faz despesas assistenciais e incorrerá em taxaço do capital tornando-se contraditório com sua proposta reacionária. O discurso oficial não oculta o fato que o governo está em déficit de insolvência, com uma balança comercial desfavorável, precisando de investimentos externos e de políticas que intensifiquem a aplicação da formação de capital. O equilíbrio das contas públicas depende de fluxos de capital especulativo que reage negativamente às políticas autoritárias. O turismo emissivo deve ser fortemente contido e o estímulo para novos projetos competitivos terá que ser fortalecido. É preciso consciência que se trata de um ambiente de guerra econômica, em que a corrupção deve ser punida com máximo rigor. É preciso reconhecer que o crescimento depende de processamento social de tecnologia, de uma qualificação socialmente equitativa e acima de tudo de recuperação do planejamento econômico para o desenvolvimento econômico e social.

### Referências

- ABREU, M. P. (org.) *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- ANTUNES, R. (org.) *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- BACHA, E. & KLEIN, H. (org.). *A transição incompleta*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- BELLUZZO, L. G. & COUTINHO, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Vols. I e II. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BORÖN, A. (org.). *Nova hegemonia mundial*. Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- ENRIQUEZ, E. *Da horda ao Estado*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. São Paulo: Globo, 2006.
- FERNANDEZ, O. L. *A evolução da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- FURTADO, C. *A economia latino-americana*. Santiago do Chile: Editora Universitaria, 1969.



- FURTADO, C. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.
- MONIZ BANDEIRA, L. A. *A desordem mundial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- MORAIS, J. Q. (org.). *História do marxismo no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1998.
- PAULA, J. A. (org.). *Adeus ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Autêntica. 2005.
- SODRÉ, N. W. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- SODRÉ, N. W. *História da burguesia brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

# ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: PROLEGÔMENOS

EMERSON DE SOUSA SILVA<sup>1</sup>

## Resumo

O presente escrito procurar apresentar, em linhas gerais, os fundamentos teóricos da Administração Política, campo científico que tem por objetivo se debruçar por sobre a gestão das relações sociais de produção, podendo, tanto compreender o estágio de desenvolvimento de uma sociedade quanto prescrever ações que venham a contribuir para o processo de emancipação humana. Para tanto, foi promovida a descrição de suas bases conceituais, a defesa da relevância da assunção da Gestão como objeto principal de pesquisa e uma explanação relativa ao papel do Estado no contexto do desenvolvimento socioeconômico. Ao final, foi realizada algumas considerações sobre esses tópicos e sugeridas algumas formas de expansão das pesquisas a serem promovidas no âmbito do próprio campo.

**Palavras-chaves:** Administração Política, Gestão, Relações Sociais de Produção.

## Abstract

This paper aims to demonstrate, broadly, the theoretical fundamentals of the Political Administration, knowledge field that deals with the study of the modes of management of social relations of production. This area seeks both to understand the development profiles of societies and to prescribe actions that may contribute to the process of human emancipation. Therefore, it was promoted the description of its conceptual bases, the defense of the relevance of the Management's assumption as the main research object, and an explanation related to the role of the State in the context of socioeconomic development. At the end of the paper, some considerations were made on these topics and some ways of expanding the research to be promoted within the field itself were suggested.

**Keywords:** Political Administration, Management, Social Relations of Production.

---

<sup>1</sup> E-mail: mersonico@yahoo.com.br.

## Introdução

Enquanto um fenômeno, a Administração Política deve ser vista como uma prática social que permeia vastas extensões da interação humana. O seu dever, fruto de atos de concertação, é o de condicionar a conduta dos agentes dentro de um padrão previamente estabelecido de procedimentos e que tem por finalidade garantir a legitimidade, a estabilidade e a continuidade das relações sociais de produção.

As palavras de E. M. Ribeiro (2008) mostram que a Administração Política, no âmbito das sociedades modernas, tem que ver com as ações de mudanças organizativo-institucionais e, de modo mais específico, com as bases da relação dessas com a sua estrutura estatal de normatização da coletividade.

Todas as sociedades são dirigidas por alguma forma de Administração Política, especialmente as sociedades de classes e, mais notadamente, aquelas que vivem sob o jugo do modo de produção capitalista, dado o poder e a influência dos setores dominantes por sobre os formatos pelos quais as pessoas organizam o circuito produtivo. Sumariamente, ela espelha a Gestão das Relações Sociais de Produção.

Contraditoriamente, esse é um fenômeno pouco estudado em sua essência, tendo muito dos seus temas de pronunciamento sendo abordados pelos mais diversos segmentos das Ciências Sociais. Da Economia à Sociologia, passando pela Política e pela Geografia, não são poucos os estudos que versam sobre problemáticas correlatas ao assunto, mas que não as tratam sob a perspectiva de um dos seus principais predicados: ela é resultante de um ato gestor.

Eis então a razão pela qual o surgimento formal de um campo de pesquisas sobre o tema é algo alvissareiro. Esse evento satisfaz uma lacuna na tecitura das Ciências Sociais Aplicadas, uma vez que, dessa forma, é possível aviar meios de se compreender e de se interpretar os modos pelos quais as sociabilidades planejam, organizam, comandam, coordenam e controlam as relações sociais de produção.

Nascida daquilo o que os seus textos inaugurais recorrentemente chamam de “inquietações intelectuais” de um grupo de pensadores vinculados à Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, liderado pelo Dr. Reginaldo Silva Santos e pela Dra. Elizabeth Matos Ribeiro, a

Administração Política advoga que as relações sociais de produção são fruto de uma intencionalidade gestonária e, como tal, também devem ser alvo dos estudos da Administração Profissional (Santos, 2009, 2010; Santos & Ribeiro, 1993).

Logo, a finalidade dos estudos vinculados ao próprio campo teria por norte a superação da materialidade, num contexto no qual a coordenação política das relações sociais de produção pudesse promover ou, ao menos, se comprometer com a emancipação humana (Santos, 2010; Santos & Gomes, 2017).

Se antes a arena dos estudos administrativos se circunscrevia apenas ao “chão de fábrica”, ou seja, tão somente à realidade intraorganizacional — mesmo aqueles que se voltavam para temas como a socioambiência ou a Gestão social — com a Administração Política ela se abre para o circuito produtivo como um todo, da fase da alocação até aos momentos de distribuição e consumo.

À Administração Política interessa verificar como as instituições sociais se relacionam para por em movimento o circuito produtivo e como as sociedades se valem das organizações políticas e econômicas para poder alcançar as suas metas de promoção do bem-estar geral. Em um dos formatos originais de apresentação do nascente campo do conhecimento, essa interação se dava por meio do trato entre Sociedade, Estado e Modo de Produção.

Ao primeiro, cabe a expressão dos desideratos de desenvolvimento social; ao segundo, a mediação político-organizativa dessa vontade e, por fim, ao último, o fornecimento da base técnico-gerencial para a sua respectiva execução. Sob esse prisma, a intervenção estatal é um fator de extrema importância.

Nessa lógica, a conduta gestonária do Estado passa a ser o catalisador do processo de evolução das relações sociais de produção e de ampliação dos níveis de bem-estar geral (Santos, 2009, 2010; Santos & Ribeiro, 1993; Santos & Gomes, 2017), uma vez que ela detém posições privilegiadas por sobre a coordenação normativa e a estoques de capitais quando em comparação aos demais agentes.

Obviamente, como já vem sendo exposto neste introito, o modelo aí proposto tem por premissas as seguintes proposições: a de que a gestão é o principal determinante das formas de Administração Política e a de que o

Estado não é um elemento exógeno ao circuito produtivo, que é fortemente influenciado pelo seu nível de protagonismo.

Consequentemente, no presente texto, busca-se dissertar sobre dois conceitos primordiais para os documentos fundantes do campo da Administração Política: a gestão como objeto de pesquisa e o protagonismo estatal. O objetivo por trás dessa meta é o de especificar o modo como essas definições são e podem ser utilizadas pelos pesquisadores da referida área.

Para tanto, buscou-se organizar expositivamente os conceitos básicos do referido campo do conhecimento, a relevância do conceito de gestão para a sua estruturação e a necessidade de recepcionamento da hipótese de que o Estado não pode ser visto como uma componente externa ao circuito produtivo.

Basicamente expositivo, além desta Introdução, o ensaio ora desenvolvido ainda é conformado por três seções argumentativas, uma para cada um dos tópicos acima elencados, e as necessárias considerações finais. Dado o tratamento que foi concedido a esses pontos, acredita-se que este artigo tenha sido feliz em alcançar seus objetivos.

### **Conceitos basilares**

A Administração Política é a disciplina acadêmica que tem por objetivo elucidar a contribuição da Gestão no desenvolvimento econômico, social e ambiental sob os mais variados cortes espaciais, ou mesmo conceituais, como a própria organização (R. S. Santos, 2010).

De acordo com Santos & Ribeiro (1993), a Administração Política é mais apropriadamente definida como o modo pelo qual o Estado se estabelece e se organiza para conduzir o processo das relações sociais de produção, por meio da indicação das ações e dos programas econômicos e sociais mais adequados para tal desígnio.

A Administração Política é um fenômeno que pode ser visto tanto como um novo campo do conhecimento em busca de consolidação de suas constatações, como um movimento intelectual de questionamento dos conceitos fundantes da ortodoxia da Administração Profissional como também uma nova abordagem do desenvolvimento econômico ou teoria social (Justen, Gurgel, Ferraz & Paço Cunha, 2017; Paço Cunha, 2019).

No entanto, o volume de escritos a ela vinculado e o avanço dos debates realizados em seu nome já permitem recepcioná-la como mais um

campo do conhecimento e como tal ela procura desenvolver uma metodologia própria com vistas ao trato dos problemas atinentes ao seu objeto de pesquisa (Santos, 2014; Ribeiro, 2018).

A Administração Política aparece como uma novidade no cenário multifacetado da Administração Profissional. Num misto de iconoclasta rebeldia com venerável respeito, o novo campo se insurge contra o exacerbado funcionalismo presente na estrutura interpretativa da referida ciência e se propõe a dar-lhe novas formas de compreensão e de expressão da realidade social.

Com efeito, temas até o momento estranhos à teia conceitual da Administração Profissional, tais como a política econômica ou estrutura agrária, passariam a ser objeto de pesquisas realizadas por administradores, que teriam ampliadas as suas fronteiras de intervenção intelectual.

Refugando o acriticismo reinante no entorno das pesquisas em Administração, o referido campo trava diálogos com os mais diversos setores do conhecimento social, desde a Economia Política de matriz keynesiana até o pensamento crítico de raiz marxista (Justen et al., 2017).

Filippin (2017) vê nos estudos e questionamentos basilares do campo da Administração Política um esforço para se tentar compreender as múltiplas dimensões do Estado capitalista a partir de uma reinterpretação da evolução do próprio modo de produção no Brasil.

Gomes (2007), por seu turno, chega a definir a Administração Política como o conjunto de processos históricos de organização da produção social e sua distribuição, que tem por finalidade a garantia da existência material da sociedade que são de um modo tão enraizado que qualquer ruptura com essas formas de intervenção gestonária pode implicar em alterações estruturais de tal monta que podem propiciar em novas formas de organização social.

Por sua vez, Ribeiro (2008, p. 13) ao resgatar os momentos iniciais do campo, estabelece que o “conceito de Administração Política vai estar, portanto, intimamente vinculado e/ou condicionado aos ditames das novas exigências nas relações entre o governo e a economia e entre a economia e a sociedade”.

Filippin (2017) vê nessa síntese a sugestão de que a Administração Política apresenta-se como uma fase suplementar da Economia Política que, segundo aquele autor, responderia pelo “que” e pelo “porque”. De modo alternativo, a Administração Política tem por objetivo:

[...] compreender a gestão estatal e a gestão das relações entre o ente público e a sociedade, ou seja, compreender como a produção capitalista no Brasil se organiza e passa por modificações, reformas ou mudanças, a partir do processo histórico de construção e reconstrução das relações entre o Estado e a economia capitalista periférica e a gestão dessas relações no contexto dos conflitos de classe (Sumiya, Silva & Araújo, 2014, p. 41).

Todavia, na pura acepção das palavras, a que se digna significar o termo Administração Política? Uma resposta crível e adequada aos objetivos desta pesquisa pode ser arrancada da junção da definição de Política dada pelo imortal João Ubaldo Ribeiro com o conceito de Administração dicionarizado pelo Professor Paulo Sandroni.

Desse modo, o termo Administração é aqui compreendido como o “conjunto de princípios, normas e funções cuja finalidade é ordenar os fatores de produção de modo a aumentar a sua eficiência” (Administração, 2010, p. 22), por seu turno, Ribeiro (1998) precisa a Política como o processo por meio do qual os interesses dos agentes são cambiados em metas (ou objetivos) sendo, após isso, convertidas em decisões efetivas.

De forma indulgente, então, pode ser dito que a Administração Política trata do esforço combinado de, a partir de uma dada cesta de interesses, se determinarem os objetivos prioritários e de se coordenar a ação produtiva a fim de que tais desideratos sejam atingidos da forma mais eficiente possível.

Sob uma óptica mais estrita, a Administração Política é a condução gestonária das formas de organização produtiva da sociedade, desde os seus aspectos mais concretos — como o modo de produção — até os seus pormenores mais fluidos, como a intencionalidade por trás dos espíritos das leis.

Assumindo um perfil de forte teor normativo, a Administração Política apresenta um alto nível de generalidades e abstrações e se afasta enormemente do perfil de intervenção da Administração Organizacional, cuja natureza é tão somente descritiva e explicativa (Santos, 2014).

De acordo com Filippin (2017) o percurso da Administração Política se entremeia por uma diversidade de fontes teóricas que vão desde a Administração Clássica até a o Institucionalismo, passando pelos estudos de Guerreiro Ramos e pelos ditames da Economia Política.

A Administração Política, em seu esforço de construir uma teoria interpretativa, arroga para si a responsabilidade de formular explicações robustas que propicie o claro entendimento acerca das disfuncionalidades e carências que incidem por sobre as sociedades, podendo assim “encaminhar, aconselhar e dirigir soluções para o enfrentamento dos problemas que” atravancam o desenvolvimento humano (Santos, Gomes, Santos, Ribeiro & Andrade Filho, 2016, p. 1.034).

Por sinal, Ribeiro (2012) deixa claro que a Administração Política procura se distanciar o máximo possível do funcionalismo instrumental adotado pela Administração Profissional, haja vista que não se é possível assumir que a prática administrativa seja algo socialmente neutro, cujo apego à técnica prática não, em verdade, um modo de intervenção político-social.

De modo semelhante, a Administração Política é uma estrutura teórica que deriva do pressuposto de que toda e qualquer ação administrativa — nos mais diversos graus — acaba por promover modificações na qualidade das relações interpessoais, no contexto organizacional e na própria tessitura social, em qualquer período histórico e em qualquer espacialidade (Ribeiro, 2018).

Paço Cunha (2019) realça o fato de que os tópicos fundantes da Administração Política se postam contrários às proposições conceituais acrílicas presentes em boa parte dos estudos do campo aqui denominado Administração Organizacional, além de travar diálogos mais densos do ponto de vista teórico com os mais variados setores do pensamento social brasileiro, indo esse arco da administração pública até a escola marxista, com especial foco no debate com os preceitos da economia política.

Por sua vez, Sumiya, Silva & Araújo (2014) também registram que os postulados da Administração Política rejeitam a superestimada atenção dada pela Administração Organizacional ao “chão de fábrica”, onde essa acaba esquecendo-se das relações travadas pelos demais agentes econômicos numa ambiência que se alastra para além do que seria o interesse de simples *stakeholders*.

Origina-se em Norberto Bobbio a percepção assumida pelo campo da Administração Política de que o processo evolutivo do sistema capitalista intima do Estado um papel mais incisivo no que se refere à promoção do desenvolvimento econômico (Santos & Ribeiro, 1993). Isso advém do fato de que aquele filósofo define essa prática social Política como um elo



entre as instituições políticas e governamentais e as instâncias e estruturas sociais de intervenção com vistas à promoção do desenvolvimento (Administração Política, 1998).

Entretanto, a Administração Política, mais do que isso, deve ser recepcionada como uma amálgama da conduta gestonária dos agentes econômicos inseridos em três estamentos distintos — Sociedade, Modo de Produção e Estado — que vão determinar os meios pelos quais o circuito produtivo promoverá o atendimento das necessidades que constituem a materialidade cotidiana.

Em consonância com o declarado por Gomes (2007, p. 113) uma Administração Política pode ser utilizada para “legitimar mudanças estruturais e a constituição de novas funções estatais [...] capaz de estabelecer e promover as condições [...] políticas suficientes para o processo de reprodução capitalista”.

Conforme proclama Ribeiro (2012), a Administração Política procura refletir sobre as formas pelas quais as práticas administrativas se metamorfoseiam em conhecimento e, de modo análogo, como essas mesmas ações se transmutam em tecnologias de gestão com características sociais.

Nesse sentido, para cada uma das instâncias socioeconômicas, Santos (2009) estabelece uma incumbência e uma base de intervenção, conforme descrito a seguir:

- :: Sociedade — conjunto de indivíduos e instituições, fonte das demandas a respeito da necessidade de bem-estar geral;
- :: Modo de produção — no caso atual, o Capitalismo. É o responsável pela concepção e operacionalização da base técnica e operacional com vistas aos níveis de bem-estar demandados;
- :: Estado — elemento estabilizador, ele é o estuário das demandas sociais por maiores níveis de bem-estar geral e dínamo do processo de redistribuição.

França Filho (2009), ainda que involuntariamente, dá pistas do raio de atuação da Administração Política quando categoriza as organizações a partir de suas respectivas lógicas dirigentes em três classes distintas (Firmas, Estado e não governamentais) e sugere pontos de tangências suas nas orlas de intervenção, onde tais interações exigiriam um forma conduta que iria para além de seus escopos.

Daí pode se inferir que, se internamente a essas entidades é cabível a aplicação dos ditames da Administração Organizacional, nas arestas entre elas, contudo, as formas de relação, agora derivadas de um viés societal, seriam da exclusiva alçada da Administração Política.

Santos (2014) qualifica a Administração Política como um campo da Administração Profissional cujo objetivo é o de orientar a promoção do bem-estar geral, pautando-se por valores tais como desnaturalização, emancipação e libertação, no qual o controle é realizado socialmente tendo a sua avaliação como decorrência dessa ação de supervisão.

Defender a existência de um campo científico como a Administração Política é tomar como certo que toda e qualquer ação administrativa — dado o seu caráter conceitual de intervenção e/ou condução — é, em verdade, uma expressão concreta de uma intencionalidade de uma vontade previamente construída (Ribeiro, 2012).

A abordagem da Administração Política se realiza num plano macroestrutural, inter-relacionando os movimentos do Estado, da Sociedade e das organizações privadas, trazendo à superfície um conhecimento até então ignorado pela Administração Profissional, muito embora tenha sido o óbvio: os destinos de uma coletividade são resultado das relações que ocorrem em seu interior (Sumiya, Silva & Araújo, 2014).

Justen et al. (2017), por sua vez, definem a Administração Política tanto como um campo de conhecimento quanto como uma prática social e um movimento que tem como foco a responsabilização do administrador com temas tais quais como Gestão do desenvolvimento, relações de produção e distribuição da riqueza, e que visa se colocar como um contraponto às platitudes do *mainstream* da Administração Profissional.

Alternativamente, pode ser também aceito que:

[...] a Teoria da Administração Política do Desenvolvimento se posiciona como uma teoria social de natureza política, ideológica, propositiva de ações transformadoras e condutoras de um desenvolvimento crítico, não performático e libertário. Ele concede à Administração a possibilidade de pensar e agir a um só tempo os macroprocessos das relações sociais de produção [...] (Santos, 2014, p. 219).

Dessa forma, categorias como produção, poder e relação de poder, a distribuição, o consumo e o consumidor, o Estado e as suas facetas como

instrumento de dominação e teatro de intervenção dos mais diversos interesses, são temas atinentes ao referido constructo teórico (Justen et al., 2017).

A Administração Política refuga abordagens de perfis meramente funcionais e mercantis e, com base numa conduta inquisitiva e, ao mesmo, propositiva, procura compreender a realidade produtiva assumindo essa como uma totalidade, onde se imiscuem as mais diversas facetas do desenvolvimento humano (Sumiya, Silva & Araújo, 2014).

O empenho intelectual que gravita em torno dos estudos constituintes da Administração Política, se destina a construir uma epistemologia particular, tecer uma série de críticas à exacerbada visão instrumental que permeia a Administração Profissional nacional e, principalmente, a se estabelecer como um campo do conhecimento científico, sendo que a promoção de uma refletida apreciação sobre os perfis de regulação das interações sociais de produção (via mediação estatal), a exigência de respeito às particularidades do país quando dos momentos de teorização, o apelo ao espírito democrático como princípio unificador e a busca pelo bem-estar geral são as suas marcas primeiras (Paço Cunha, 2019).

Daí se infere que se mostra passível de ser sustentado o argumento de que as diferenças entre tais interregnos se dá no sentido de que a temporalidade organizacional é funcional, normativa e burocrática, delimitada pelo prazo da produtividade e do lucro, ao passo em que a temporalidade social é ampla, difusa, recursiva, interativa e iterativa, estando sempre à mercê das forças políticas, não necessariamente partidárias e se resume ao prazo requerido para que as ações administrativas redundem na ampliação do bem-estar geral.

Medeiros Júnior (2017) defende que essa temporalidade social é um aspecto inerente à Administração Política de uma dada sociabilidade, uma vez que ela é fruto da ação gestonária dos agentes econômicos, principalmente quando esse planejamento se refere à adoção de medidas em busca da promoção de uma situação de pleno emprego.

Aos olhos da Administração Política, a emergência de uma sociedade com melhores condições de distribuição de renda e riqueza social é um projeto que já se encontra vencido, precisando que a Sociedade tome consciência de seu papel de elemento provocador dessa situação (Santos et al., 2007).

Justen et al. (2017) destacam dois avanços incrustadas no arcabouço proposto pelos estudos do campo da Administração Política:

:: A imbricação da Administração com as formas de desenvolvimento socioeconômico e, nesse contexto, com os entraves provocados pelas contradições geradas pelo modo de produção capitalista no processo de geração e ampliação dos níveis sociais de bem-estar;

:: A constatação de que as relações sociais de produção não se circunscrevem apenas às unidades organizacionais particulares, podendo essas se colocar como o alvo de ações de planejamento e regulação governamental.

De modo complementar, os estudos e as pesquisas no campo da Administração Política diagnosticam também que existe uma hipertrofia de base neoclássica e funcionalista na produção acadêmica da Administração Profissional e que essa necessita, também, se voltar para as mais sortidas formas de Gestão das relações sociais, independentemente do período histórico e do sistema de produção (Santos et al., 2016).

Administração Política, além de pôr em xeque as teorias clássicas da Administração Profissional, ela atua no sentido de interpretar a correlação entre o Estado, a sociedade e suas organizações. É a partir desta correlação que resulta da sociedade a definição do nível de desenvolvimento pretendido, ao Estado cabe a manifestação política destas pretensões e às organizações incumbe ou não pôr em movimento os instrumentos para o alcance dos itens anteriormente determinados (Santos, 2009).

Conforme Santos, Ribeiro, Ribeiro & Pinto (2017), os debates sobre a relação entre administração e política estão presentes na área de administração, particularmente nos estudos clássicos sobre administração pública, assim como no campo da ciência política, há mais de um século, porém, é somente a partir da década de 1990 que a Administração Política se apresenta como mais um Espaço de debates sobre o desenvolvimento social.

No âmbito da Administração Política, as relações que se constroem entre a política econômica, o cenário internacional, a correlação das forças políticas e econômicas e a ideologia vigente, ao passo que dão suporte ao modelo econômico existente, influenciam a condução das políticas públicas e a qualidade de vida das pessoas numa determinada sociedade (Gomes, 2012).

A interação entre essas entidades, ao ver da Administração Política, se dá num sentido em que a Sociedade se mostra capaz de definir o nível de bem-estar ao qual deseja, o Estado manifesta politicamente essas preferências e as Organizações — enquanto membros executores do Capitalismo — podem pôr em movimento suas ferramentas para o alcance desses objetivos (Santos, 2009).

De modo pormenorizado, a dimensão da Sociedade se expressa através das necessidades individuais, materializadas nas demandas sociais, ao passo em que a dimensão do Estado tem o seu *mister* mediado por meio da capacidade de planejamento e de execução de políticas públicas, enquanto que a dimensão do Mercado se apresenta como o meio da capacidade que os demais campos do conhecimento e de práticas sociais devem ter para implementar (executar) o projeto de nação e/ou o projeto de sociedade (Santos, Ribeiro, Ribeiro & Pinto, 2017).

Assim, mostra-se inadequado — e até certo ponto, impossível — tentar compreender a realidade social a partir de uma única ciência social concreta, sendo que a interpretação dessa totalidade pode ser feita por diversas disciplinas que se diferenciariam pela forma como elas objetificam tal fenômeno, ou seja, o aspecto da sociedade por ela abarcado (Santos, 2008).

Dessa forma é preciso frisar que:

O fortalecimento da Administração Política, entretanto, poderia lançar novos olhares para a dimensão micro que, embora orientada para uma visão mercantilista, basearia suas ações e decisões a partir de uma perspectiva que incluísse o componente social [...] pois, o conhecimento gerado pela Administração Política busca dar a devida relevância às pulsões de vida no processo de interpretação da realidade social. Ou seja, ao invés de preocupar-se com a reprodução das estruturas dominantes da sociedade atual, procura criar condições para a sua transformação, na medida em que coloca novas lentes sobre as dimensões macro que condicionam a vida nas organizações (Sumiya, Silva & Araújo, 2014, p. 45).

Do que daí pode ser extraído que, ao propugnar pela compreensão dos macroprocessos que ocorrem no seio da Sociedade como meio de

intervenção, a Administração Política fornece a essa mesma um caminho para entender a sua própria constituição e sua própria conduta.

### **A Gestão como objeto**

Nesta seção todo esforço se direciona com a finalidade de determinar a Gestão como o objeto de pesquisa da Administração Profissional, seja para a Administração Profissional, que se ocupa das relações de produção internas às entidades, quanto para a Administração Política, que arroga para si o entendimento das relações sociais de produção. E, no caso dessa última, isso é algo sobremaneira crucial.

Antes de qualquer coisa, essa mudança desloca o termo Organização do seu sentido concreto e o assenta por sobre o seu significado como substantivo abstrato. Agora, não é mais a entidade produtiva ou social enquanto personalidade autônoma o foco da análise, mas, sim, os formatos pelos quais a conduta voltada para objetivos é coordenada.

Consequentemente, o termo Organização é utilizado nas fronteiras deste escrito não em sua acepção de substantivo concreto — definido como uma locução que expressa uma ideia autônoma, que não precisa de outrem para existir — mas em sua concepção de substantivo abstrato, ou seja, a sua existência é mediada por uma causa anterior ou movimento exterior.

Organização aqui não é algo que tem forma e existência própria, não é uma entidade que se torna um alvo de estudos e pesquisas, tal como ocorre na Administração Profissional. Pelo contrário, tomando por ponto azimutal o declarado por Vidal (2009), a locução Organização é aqui recepcionada como um conjunto procedimental ou um processo pelo qual o ato de produzir é estruturado, que cobra a ação de terceiros para ter existência.

De modo mais específico, a Administração Política abarca toda uma série de decisões que se atrelam ao “que fazer” e ao “como fazer”, ou seja, tangencia a mobilização dos insumos e ferramentas necessários para se edificar um projeto de nação (Santos, Ribeiro, & Santos, 2009). E, nos limites da Administração Profissional, essa é uma proposta feita pela Administração Política, que assevera que é a Gestão o que garante sentido de ser à referida disciplina social, a Organização é tão somente, enquanto fenômeno concreto, um dos lugares da sua realização. Sem essa trava, ela

pode jogar luzes por sobre um campo desde suas origens negligenciado: as relações sociais de produção.

Toda essa transformação é permitida pelo reconhecimento, por parte da Administração Política, de que não é a Organização, enquanto substantivo concreto, mas, sim, a Gestão o verdadeiro objeto de pesquisa da Administração Profissional (Santos, 2009; Vidal, 2009). Isso pode parecer simples, mas as suas implicações são devastadoras.

Com isso, a Administração pode sair do interior das unidades produtivas e ir discorrer sobre os mais diversos segmentos e eventos sociais nos quais haja a ocorrência de ações de planejamento, organização, comando, coordenação e controle, não apenas sob a luz de uma abordagem gerencial, mas também estritamente política. O “como fazer” é alçado à condição de fenômeno social que permeia todo comportamento coletivo e assim pode ser tranquilamente abordado pelos estudos administrativos, abrindo portas em locais onde antes tudo o que se viam eram muralhas conceituais.

A consequência política daí decorrente é que a organização não é mais uma entidade com vida própria — ou seja, não é mais um fenômeno sociológico — mas uma coleção previamente planejada de ações de coordenação e controle, um algo cujo movimento não nasce do seu interior, mas de uma vontade externa a ela.

Os escritos seminais da Administração Política, dessa forma, passam a definir que outra implicação dessa mudança se dá por sobre a qualidade da finalidade da ação administrativa. Se a ortodoxia a assentou por sobre a eficiência lucrativa da firma ou a eficácia procedimental das entidades sociais, a Administração Política elege a promoção do bem-estar geral para esse posto (Santos, 2009, 2010).

É preciso salientar a importância da determinação da Gestão como objeto primordial da Administração. Sem isso, não há como essa ciência se debruçar sobre as formas assumidas pelas relações sociais de produção. A manutenção da Organização, enquanto fenômeno social, como o objeto do campo limita o seu raio de ação, posto encerrar o seu foco nos limites das paredes organizacionais, mesmo quando o tema é a Gestão social.

Por isso que é necessário desconstruir os argumentos em favor da Organização como objeto da Administração Profissional e reconstruí-los em termos da Gestão assumindo esse papel de protagonismo. Essa reestruturação passa, inclusive, pela caracterização morfológica do termo “Organização”, a fim de determinar qual o sentido que ele carrega consigo.

Diante do exposto até aqui, vai ficando patente que o trabalho do administrador se aplica à organização enquanto substantivo abstrato e, não, como substantivo concreto. Consequentemente, é cobrado do gestor o máximo conhecimento da entidade que ele conduz para que assim ele possa melhor atender às suas obrigações enquanto força dirigente e a isso a Administração Política dá o nome de Gestão (Santos, 2009, 2010; Santos & Gomes, 2017; Santos et al., 2017) .

Gestão pode ser definida como a intencionalidade que suscita ações ou omissões nos processos constituintes de uma atividade produtiva ou social, seja para o atingimento de objetivos não alcançados ou, de modo diverso, para a reversão de tendências negativas (Pavani Júnior & Scucuglia, 2011).

Logo, a Administração Política aponta para uma inconsistência metodológica na definição da Organização como o objeto de pesquisa da Administração Profissional, seja porque ela serve como alvo de pesquisa para as mais diversas ciências sociais, seja porque ela é apenas um dos Espaços de realização do verdadeiro objeto: a Gestão (Santos, Ribeiro, & Santos, 2009).

Sumyia, Silva & Araújo (2014) destacam esse fato ao lembrar que, ao ver dos escritos vinculados à formação do campo da Administração Política, atribui-se a esse equívoco em relação com o seu objeto um dos motivos pelos quais a Administração Profissional, mesmo passado um século de seu aparecimento, ainda não ter se consolidado como área autônoma do conhecimento.

Esse debate praticamente é o ponto de ignição da própria Administração Política quando, ainda na década de 1990, iniciaram-se os debates sobre a natureza do real objeto da Administração Profissional (Ribeiro, 2012). Sem essa discussão, pouco teria se avançado na evolução teórica do campo.

Dando prosseguimento, Ribeiro (2018) não olvida lembrar que a Administração Política trata as relações sociais de produção como um *ethos* intencionalmente construído pela ação administrativa daqueles que possuem o comando político das sociabilidades, ou seja, todo o devir produtivo é um algo previamente determinado.

Num sentido lato, o entendimento do que é e de como a Administração se afirma como uma prática social somente pode ser apreendido por meio da compreensão dos modos pelos quais os seres humanos se



organizam para produzir e reproduzir materialmente, passando ao largo de qualquer outra abordagem de caráter anistórico e abstrato (Paço Cunha, 2018).

A despeito de movimentos que se direcionaram para a absorção das mais diversas categorias analíticas, a Administração Profissional, como princípio unificador, nunca abriu mão de uma racionalidade instrumental cujo objetivo final era o de amplificar os níveis de aprisionamento e alienação da força de trabalho com vistas ao aumento da produtividade e, consequente, da acumulação (Santos, 2009).

Não é à toa que Santos (2014) resgata uma das críticas presentes em Santos & Ribeiro (1993), que se mira numa desproporcional adesão à racionalidade instrumental por parte da Administração Profissional, denegando o desenvolvimento de uma práxis especulativa ou filosófica no que se refere à realidade social, somente se pautando por um funcionalismo descontextualizado.

A Administração Política define a Gestão, conceito abstrato vinculado à formatação e desenvolvimento das formas de organização, como algo distinto de Gerência, elemento de aplicação que compreende a execução dos preceitos e objetivos gestados (Santos, Ribeiro & Santos, 2009).

A Gerência seria um conteúdo da Gestão, um complemento prático, uma decorrência direta pela qual a concepção abstrata ganha concretude, servindo de dimensionalidade instrumental voltada para a materialização da intencionalidade previamente concertada (Ribeiro, 2012), seja na órbita da Administração Organizacional, seja no âmbito da Administração Política.

Vale a pena ressaltar que o conceito de Gestão tanto estava implicitamente definido como o objeto da Administração Profissional que Fayol (1994, p. 137) encerra o seu pioneiro livro lembrando aos leitores que a “administração, que comporta a aplicação de inúmeros conhecimentos e de muitas qualidades pessoais, é, sobretudo, a arte de lidar com os homens”, ou seja, a coordenação das relações de produção, tanto interna quanto externa às organizações. Seria equivocado, então, entender a expressão “a arte de lidar com homens” como algo pertinente às Organizações, fazendo mais sentido se isso se relacionasse com os modos pelos quais as fontes de comando interagem com os seus comandados no decorrer do processo produtivo.

A Administração Política espelha o entendimento de que a construção do real é uma intencionalidade, ou seja, algo necessitado ou desejado, que passa por um processo de avaliação racional por parte de quem procura ou determina e que é edificado através de uma seqüência de intervenções, mediações, concessões, conciliações e/ou imposições.

O avanço das formas de Gestão do desenvolvimento é fruto de um processo de evolução das forças produtivas, o que o coloca como um fenômeno histórico, e tem como pedra de torque a ampliação dos níveis de acumulação de uma dada sociedade (Nogueira, 2007).

Por isso que a Administração Política preconiza que a Gestão é o objeto da Administração Profissional e que essa pode se referir tanto às formas como as instituições estabelecem as condutas que lhes são peculiares quanto aos modos pelos quais os agentes econômicos coordenam o circuito produtivo (Santos, Ribeiro, & Santos, 2009).

Enquanto ciência, a Administração Profissional deveria possuir um objeto específico de estudo que a distinguisse das demais disciplinas — especialmente daquelas que compõem o grupo das sociais aplicadas — e este está circunscrito à Gestão, ou seja, aos modos de organização do processo produtivo (Santos, & Ribeiro, 1993; Santos, 2009, 2010).

A Gestão — o modo como as relações de produção são organizadas — é um fenômeno social que permitiria à Administração Profissional apreender e compreender uma das modalidades de manifestação da Sociedade, representando um modo específico de estudá-la, permitindo-lhe expandir os horizontes.

A Gestão das formas de produzir — ou, numa interpretação mais aberta, intervir na realidade — é o cerne da preocupação da Administração Profissional, por isso que Taylor (1995) reforça que o objetivo da ação produtiva é a formação e o aperfeiçoamento da interação entre os seres humanos. Isso tudo pode ser sintetizado da seguinte forma:

[...] cabe à Administração estruturar formas de gestão viabilizadoras dos objetivos da organização. Por essa razão, a gestão é apenas um dos conteúdos que dão institucionalidade e essência às organizações. Então, podemos concluir que é a gestão e não a organização que caracteriza o objeto e que dá autonomia à administração enquanto um campo próprio do conhecimento (Santos, 2009, p. 42).

A fim de reforçar esse pensamento, vale a pena ressaltar o expresso por França Filho (2009, p. 143) que, muito embora intentasse legitimar a posição da organização como objeto da Administração Profissional, advogava que a Gestão tem por dever catalisar as mais diversas formas de intervenção no interior das instituições.

Esse é um tópico caro à Administração Política tendo em vista que é a partir da compreensão do objeto de pesquisa que se terá a abrangência dos fenômenos a serem estudados por essa disciplina. Dessa forma, o reconhecimento da Gestão como o seu objeto primaz faz com que sejam expandidos os limites de atuação da própria Administração Profissional.

Ao contrário do que se propaga, não é a Organização esse objeto porque essa unicamente pode ser vista como um dos locais de realização da Gestão, ou seja, da forma de organização da ação produtiva e, tampouco, é um elemento exclusivo de intervenção da Administração Profissional, uma vez que aquela tanto pode ser arena de pesquisas das mais diversas ciências (Vidal, 2009).

Ribeiro (2012, p. 81) também compartilha dessa percepção e lembra que tal conclusão é uma cláusula pétrea para o arcabouço teórico da Administração Política, que vê na Gestão um “espaço próprio das relações complexas de poder, isto é, espaço de concepção, de gestação de um dado modo de relações sociais de produção e distribuição, um dado projeto social, projeto público ou projeto privado”.

A Organização, por mais ampla que seja, é um estar, um teatro de operações, um ponto de localização. Não à toa que Clegg, Kornberger & Pitsis (2011), mesmo compartilhando da tese de que essa é o objeto da Ciência Administrativa, declaram que a Gestão é algo que se faz, que constrói, ao passo em que a Organização é uma “coletividade objetivo-orientada” onde o indivíduo é absorvido por ela.

Sob os auspícios da Administração Política, a Gestão é uma ação que não se resume tão somente ao manejo cotidiano de questões gerenciais, em verdade, ela se consubstancia na orientação institucional do conjunto total das relações sociais de produção (Barreto & Barreto, 2009).

Torna-se imperativo compreender que as prescrições funcionalistas da Administração Profissional, bem como a busca pelo entendimento das Organizações como um fenômeno social, são apenas desdobramentos de uma Gestão das relações sociais de produção, de uma materialidade mais ampla; ações típicas num mosaico mais extensivo (Vidal, 2009).

Mesmo assim, hegemonicamente, os mais diversos teóricos postulam que o objeto de estudo da Ciência Administrativa é Organização percebida como um fenômeno social, cabendo à Gestão apenas o papel de elemento constituinte do universo organizacional (França Filho, 2009).

Tanto o é que Clegg, Kornberger e Pitsis, em seu manual de estudos organizacionais, defendem que a Gestão é um processo designado pela constante seleção do que é relevante e do que não é, ou seja, ele é um evento político de tal modo que:

Gerenciar significa estar no comando de algo, ser responsável por seu bom desempenho executando e sua conduta racional, manipulando e controlando-o como se fosse uma máquina lubrificada; portanto, é um termo relacional [...] (Clegg, Kornberger & Pitsis, 2011, p. 52).<sup>2</sup>

Portanto, torna-se defensável a posição sustentada por Vidal (2009, p. 112) quando declara que "...a organização não pode representar um fim em si mesma, e a tentativa de transformá-la em objeto demarcador de uma determinada ciência constitui frágil teoria", haja vista que, por mais que esses fenômenos ocorram dentro de um ambiente organizacional, o que eles refletem são manifestações de formatos de condução de relações sociais de produção.

Clegg, Kornberger & Pitsis (2011, p. 54) procurando determinar o conceito de Organizações elencam um total de seis predicados que, independentemente de suas finalidades e formas, as definem e fecham o parágrafo argumentando que *organizations are built on roles*.<sup>3</sup> Como se vê, em todo esse discurso se verifica a presença da Gestão como condicionante principal.

Por meio da Gestão, o ser humano organiza o seu característico processo de subjetivização da objetividade natural, sendo através desse conduto que são mobilizadas as forças produtivas em torno de um objetivo disperso, mas, paradoxalmente, coerente: a sobrevivência.

Se a objetividade é um algo derivado do natural, a sua subjetivização se coloca como um fenômeno social uma vez que expressa um processo marcado por uma intencionalidade consciente — num estágio superior

---

<sup>2</sup> Tradução da autoria.

<sup>3</sup> Tradução da autoria: "Organizações são construídas sobre regras".

ao instinto — no qual o ser humano passa a exercer controle sobre suas diversas etapas (Paço Cunha, 2018).

Logo, no processo de edificação de sua base doutrinária, a Administração Política estabelece a ação gestonária como uma finalidade social, que não teria sentido se essa não se destinasse a contribuir com a emancipação da espécie humana, o que representa um resgate da dimensão ética da Administração Profissional (Ribeiro, 2018).

Justamente por causa disso que pode ser visto nos textos que estão à sombra da Administração Política declarações tais como:

Naturalmente consagrar a Ciência Administrativa como campo autônomo do conhecimento exige romper com a visão clássica da ciência moderna, impondo, pois, outro perfil de ciência comprometida não apenas com a especulação filosófica, mas também empenhada em desenhar/indicar proposições (normatizações) que serviriam para orientar os passos para o alcance da mudança ou transformação social (Ribeiro, 2012, p. 81).

Por sinal, Santos et al. (2016) reforça tal preceito quando proclamam que os trabalhos no campo da Administração Política não devem furtar-se em se deixar guiar pelos seus valores, suas crenças, enfim, suas ideologias em busca de uma normatividade empenhada com uma visão daquilo o que seria o justo e o correto moralmente falando, recusando uma postura pretensamente neutra do cenário societal.

Nesse trecho, mostra-se patente a ligação dos textos basilares da Administração Política com a tradição normativa da transformação social, que preconiza que à Ciência não basta apenas tentar compreender a realidade concreta, mas também tentar elevá-la a um estágio considerado superior.

A Administração Política, como vem sendo defendido neste documento, ao quebrar a “quarta parede”<sup>4</sup> dos estudos administrativos, promove uma ampliação dos escopos da Administração Profissional ao permitir que ela se volte para assuntos tidos como alienígena aos seus arquétipos, tais como, por exemplo, o Desenvolvimento Econômico ou

---

4 A Quarta Parede é uma parede imaginária situada na frente do palco do teatro, através da qual a plateia assiste passiva à ação do mundo encenado (Central 42, 2017).

mesmo a Organização Espacial. Ressalte-se que essa constatação se aproxima daquela que pode ser vista em Medeiros Júnior (2017).

Nesse sentido, uma preocupação constante durante a trajetória de construção da Administração Política, enquanto um campo autônomo do conhecimento científico, tem sido em compreender em que bases se dão as formas de Gestão do modo de produção capitalista, tanto do ponto de vista teórico quanto do metodológico (Santos & Ribeiro, 1993; Santos, Ribeiro; & Santos, 2009).

Consequentemente, fazem parte do cardápio analítico da Administração Política as discussões que envolvem a condução das grandes questões nacionais, ou seja, temas que se voltam para as formas de Gestão do Estado e de gerência das políticas públicas, o que permite a esse campo do conhecimento pontuar e prescrever sobre o desenvolvimento da sociedade como um todo (Gomes, 2012). Isso fica mais cristalino quando se reconhece que:

Não se trata apenas de gestão de empresas privadas dentro da lógica capitalista. Mas tem uma concepção mais ampla. Ao entender que a gestão compreende a própria natureza, transcende-se ao ambiente da empresa privada, ou mesmo ao próprio capitalismo. Embora a administração profissional tenha nascido da microeconomia, a necessidade de gestão vai além das necessidades específicas das organizações (Medeiros Júnior, 2017, p. 47).

Sob essa perspectiva, o objetivo da detenção de tal conhecimento administrativo não seria outro senão a junção de aspectos especulativos do saber, em sua abordagem positiva, com sua face empírica ou aplicada, de viés normativo e prescritivo, a fim de se determinar modos de superação da materialidade e de desestruturação de relações hierarquizadas de dominância (Santos, Ribeiro & Santos, 2009).

Consequentemente, como decorrência, cabe ao campo da Administração Política o assentamento das melhores formas de Gestão das possibilidades de produção, realização e distribuição para garantir e expandir os limites da materialidade social, tema que passa ao largo dos cânones da Administração Profissional.

Consta como preceito basilar para a Administração Política a ideia de que os resultados do circuito produtivo são dependentes das formas de

organização e de Gestão das relações sociais realizadas em seu interior e de um modo tão crucial quanto a própria decisão de alocação seus fatores constituintes (Santos, 2010).

A Administração Política também tece preocupações com a forma como as inovações são conduzidas pela Sociedade, uma vez que a marca desse processo tem sido a destruição do trabalho passado pelas novas estruturas edificadas sem, no entanto, que a configuração anterior tivesse sido totalmente exaurida.

A Administração Política deve ser recepcionada como um campo disciplinar ainda em edificação — seja pela modernidade do seu debate, seja pela imprecisão de seus elementos constituintes — que procura resgatar o compromisso da Administração Profissional com a Gestão e que, também, busca expandir o seu raio de alcance para além das paredes das organizações (Santos, 2009).

A proposição basilar da Administração Política é a de que as sociedades, principalmente aquelas sob o jugo do modo capitalista de produção, se desenvolvem a partir do estabelecimento de macro formatos de Gestão, onde perfis de alocação e de condução dos fatores são politicamente decididos (Vidal, 2009).

Conforme tem sido defendido no transcorrer deste relatório, mais do que sugerir para a Administração Profissional uma abordagem que passe ao largo dos princípios de mercado, mas que mantenha ainda o foco nas organizações enquanto um fenômeno social, a Administração Política se propugna a jogar luzes por sobre as relações sociais de produção (Santos, 2009).

Por isso se tenha por claro que a aceitação, por parte da Administração Política, de que o enfoque nas necessidades sociais politicamente manifestas serve de aresta entre o referido campo do conhecimento e a Economia Política que, ao seu modo, também dirige suas atenções para o circuito produtivo (Ribeiro, 2018).

A Administração Política compartilha com as Ciências Econômicas teorias que também procuram compreender a organização e a institucionalização dos processos sociais de produção num dado momento, geralmente estranhas ao arcabouço da Economia Ortodoxa, dentre as quais se destacam: o Institucionalismo, o Gerencialismo e o Regulacionismo (Santos, 2009).

Ao assumir essas concepções, principalmente aquelas atreladas ao pensamento institucionalista, a Administração Política busca reforçar o seu caráter crítico e a necessidade de aceitação de que, ao contrário do proclamado pelas teorias tradicionais da Administração, a divisão do trabalho — dentro e fora da organização — é função dos elementos constituintes da vida social (Sumiya, Silva & Araújo, 2014).

Mas é preciso registrar que, na sua trajetória de construção, a Administração Política também identifica nos economistas clássicos, em sua preocupação em como as sociedades devem se portar a fim de garantir a própria materialidade, pontos basilares de sua constituição (Santos, Ribeiro & Santos, 2009).

A despeito disso, aquelas teorias advogam que o devir da atividade econômica não pode ser unicamente explicado pelas formas de combinação, otimizadas ou não, dos fatores de produção (terra, trabalho e capital), mediadas pelo mecanismo de preços, de modo que essa dinâmica é, também, resultado de condicionantes históricos, sociais, políticos e institucionais (Santos, 1991).

Essas construções teóricas são importantes para a Administração Política. Isso porque — conforme explicam Sumiya, Silva & Araújo (2014), ao analisarem a evolução dessa área do conhecimento — é defendido pela própria Administração Política que as sociedades são construídas tendo como base as relações entre os elementos componentes da coletividade.

Santos, Santana & Piau (2011) veem na Administração Política um sinal de amadurecimento e de avanço nos referenciais teóricos e metodológicos da Administração Profissional, uma vez que aquela permite a essa última uma melhor compreensão das relações sociais que gerenciam a produção, a distribuição e o consumo da sociedade.

Por seu turno, a Administração Política também determina para si uma proposta metodológica específica. Nessa a condição primeira é a de que se deve, para qualquer nível de renda, promover uma política de distribuição de bem-estar. Em seguida, deve ser visto se o nível de bem-estar alcançado é o socialmente aceito. Caso não o sendo, a sociedade deve bancar uma política de crescimento que a permita atingir esse anelo (Santos et al., 2009).

Dentro das fronteiras da Administração Política, as relações que se constroem entre a política econômica, o cenário internacional, a correlação das forças políticas e econômicas e a ideologia vigente, ao passo que



dão suporte ao modelo econômico existente, influenciam a condução das políticas públicas e a qualidade de vida das pessoas numa determinada sociedade (Gomes, 2012).

Por sinal, para que venha a se consolidar como ciência, a Administração Política deve buscar a fixação de conteúdos e de métodos que lhes sejam específicos, predicados que permitirão o alcance de campo autônomo do conhecimento, mas isso pode ser facilitado quando da adoção de um perfil inter/multidisciplinar por parte de quem a opera (Ribeiro, 2018).

Um modo de se identificar possíveis falhas ou fissuras no modo de condução do circuito produtivo se dá por meio da interpretação desse fenômeno sob as lentes da Administração Política, onde é procurado determinar o papel de cada um dos estamentos sociais no contexto da gestão das relações de produção, seus interesses e suas condutas (Santos & Gomes, 2017).

Dessa forma, Santos & Ribeiro (1993) declaram que, sob o manto do modo de produção capitalista, não há como se entender a Administração Política sem se compreender o significado das inter-relações entre o Estado e a Sociedade e o modo pelo qual o papel a primeira dessas entidades afeta a qualidade do desenvolvimento das forças produtivas.

A Administração Política defende que a Gestão não é apenas um conjunto de técnicas e prescrições gerenciais a serem aplicadas a unidades produtivas, mas sim, uma construção política totalmente orquestrada pela Sociedade com vistas à expansão dos seus níveis de bem-estar, ou seja, um concertado padrão médio de conduta cujo objetivo é o desenvolvimento (Santos, 2014).

Medeiros Júnior avança a discussão e estabelece um paralelo entre o conceito de Gestão e a ação gerencial com as ideias de abstração e concretude dos procedimentos. Segundo aquele autor:

[...] a gestão está relacionada ao ato ou efeito de servir, conceber ou se desenvolver. Trata-se da esfera abstrata. Do que se chama de administração política. A parte concreta é a administração profissional que é o ato de gerenciar, ou de exercer as funções, chamada [...] de administração profissional (Medeiros Júnior, 2017, p. 46).

De todo modo, no arcabouço constituinte da Administração Política o termo Gestão:

[...] responde pelos aspectos mais abstratos dos “atos e ações administrativas”, revelando uma dada concepção e as dinâmicas dos macros processos sociais em diferentes modos de produção de produção social e formas organizacionais [...] a segunda representa as formas como essa concepção teórica irá se materializar nas práticas sociais e organizacionais (Ribeiro, 2018, p. 26).

Noutras palavras, essa proposição — a de que a Gestão não é meramente uma ação técnica neutra e desligada da realidade que a circunda — vai redundar, então, na percepção de que essa prática é, em verdade, um fenômeno eivado de fatores políticos de determinação (Justen et al., 2017).

Logo, receber a Gestão como objeto primeiro de pesquisa da Administração Profissional, por sinal, é um ponto fulcral para a Administração Política (Santos, 2014) e tal proposição tem por estribo os seguintes tópicos argumentativos (Santos, 2009, 2010; Santos & Ribeiro, 1993; Vaz, 1997):

:: A Organização enquanto local de realização da atividade produtiva é apenas um lugar de expressão de um fenômeno que lhe confere sentido social: a Gestão. Ela não possui vida em si, senão por meio da ação dos agentes e participantes. Ademais, a Organização pode ser palco de pesquisas para as mais variadas ciências;

:: Se for a Gestão esse objeto de pesquisa, ela não está presa às quatro paredes da unidade produtiva e se espalha, enquanto fenômeno, para as mais diversas formas de apresentação social.

Não por acaso que Medeiros Júnior (2017) destaca que muitos elementos vinculados aos processos do desenvolvimento são basicamente tópicos atrelados às questões do campo da Gestão, o que justificaria o destacamento de um corpo científico especificamente para abordar essa perspectiva, sendo esse o papel da Administração Política.

### **O protagonismo estatal**

Santos et al. (2007) declaram que a percepção de um sistema capitalista definido pela estabilidade pontuado por instabilidades periódicas de

forma que o aumento da renda fosse o principal determinante do crescimento dos níveis de bem-estar coletivo não encontra bases históricas que a validem.

Essa constatação é legitimada por Santos et al. (2016) que asseveram que a produção de riquezas no âmbito de uma coordenação normativa de matriz puramente privada é fonte de injustiças e iniquidades no decurso da distribuição e de concentração de poder econômico e político.

Em verdade, a vida pregressa do sistema capitalista é marcada por instabilidades recorrentes onde instantes de estabilidades afloram e fenecem de modo quase instantâneo, sendo que esses são, no mais das vezes, resultado de ações de política econômica socialmente pactuadas (Santos, 1991).

Ao assumir essas concepções, a Administração Política busca reforçar o seu caráter crítico e a necessidade de aceitação de que, ao contrário do proclamado pelas teorias tradicionais da Administração, a divisão do trabalho – dentro e fora da organização – é função dos elementos constituintes da vida social, tal qual defendem muitos pensadores institucionalistas (Sumiya, Silva & Araújo, 2014).

O suporte teórico da Administração Política refuga de forma peemptória as abordagens conservadoras do campo da Economia nas quais são defendidas as ideias de que, para toda e qualquer situação, a conduta estatal — principalmente em seu viés financeiro — se assemelha à da vida privada e que o orçamento público deve estar em harmonia com os níveis de contribuição dos agentes econômicos (Santos et al., 2017), alegando que essas proposições não encontram eco na realidade.

Santos et al. (2016) também sustentam que é um equívoco a manutenção de uma Administração Política que preconize que a estabilização econômica é fruto da não intervenção estatal, bem como o estabelecimento do mecanismo de preços como ferramenta bastante e suficiente para se alcançar a alocação social ótima.

Ressalte-se que a coordenação dos esforços da Sociedade, da base técnica do modo de produção e do Estado não pode se guiar precipuamente pela crença no equilíbrio automático dos mercados, uma vez que os interesses dos detentores dos meios de produção são distintos daqueles que sintetizam o desiderato coletivo (Gomes, 2012; Santos, 2014; Santos, 2009).

De modo simplificado, a explicação desse desencontro está na relação desses elementos sociais com as externalidades negativas. Se os grupos produtivos privados veem nisso um aumento desnecessário de seus custos; para o grosso da Sociedade, essa seria uma medida que corroboraria para a redução das assimetrias e iniquidades sociais e, conseqüentemente, ampliaria os níveis de bem-estar generalizado.

Para essa falha, os textos basilares da Administração Política veem na intervenção estatal a porta de saída desse labirinto. O estoque de demandas sociais não atendidas pela iniciativa privada — seja por incapacidade ou por desinteresse — seria coberto pela conduta gestonária do Estado, que se incumbiria de, ao menos, minorar os efeitos deletérios desse fenômeno por meio da operacionalização de um “projeto de nação” (Medeiros Júnior, 2017).

O advento da Administração Política cobre uma lacuna despercebida por boa parte das ciências sociais aplicadas, a saber: a ação gestonária do modo de produção. Essa normatividade se dá por meio da expressão de “como” se gerar e se distribuir a riqueza socialmente produzida.

Segundo os modelos conceituais desenhados pelos textos iniciais da Administração Política, o circuito produtivo deve ser entendido como uma construção social moldada por uma intencionalidade politicamente concertada por meio da articulação da Sociedade, do Estado e pelos agentes produtivos privados (Santos, 2009, 2010; Santos & Ribeiro, 1993).

Para os cânones da Administração Política, o Estado é o principal agente de desenvolvimento de uma sociedade, em virtude de que ser ele quem possui os principais meios políticos de intervenção socioeconômica, sendo peça crucial para se compreender qualquer configuração produtiva que uma sociedade possa vir a assumir.

Não por acaso que muitos dos estudos que se orientam pelos conceitos do referido campo geralmente se referem à política fiscal (Gomes, 2007; Ribeiro, 2018), à funcionalidade de políticas públicas (Medeiros Júnior, 2017) ou mesmo à administração do desenvolvimento econômico (Santos, 2014).

Essa opção metodológica faz com que a Administração Política preconizasse que se origina precipuamente no Estado a coordenação dos demais agentes para que se possa processar um projeto nacional de desenvolvimento, onde se procuraria atender às demandas socialmente eleitas.

Grosso modo, no esquema de interação dos agentes previstos pela Administração Política, o moto inicial estaria com a Sociedade, que evidenciaria o seu desiderato coletivo, a base técnica e gerencial estaria nas mãos dos entes produtivos privados e a normatização política partiria do Estado, que serviria tanto como elemento regulador como também mais um investidor, fornecendo aquilo o que as empresas não conseguissem ou se interessassem em fornecer.

Muito embora essa seja uma forma de idealização da gestão das relações sociais de produção ela pode ser generalizada para o contexto no qual as contradições derivadas do circuito produtivo condicionassem, por meio de uma série de intervenções políticas, não necessariamente estatais, o comportamento e o papel desempenhado por cada um dos agentes, estabelecendo-se como uma situação de poder e de conflito.

O projeto de nação assumiria, assim, a condição de síntese dos interesses postos à mesa e decorreria da correlação de forças existentes o que, obviamente, resvalaria na aceitação de um Estado reprodutor das aspirações dos grupos políticos organizados dominantes.

O que joga no colo da Administração Política, enquanto campo do conhecimento detentor de um objeto definido — que seria a gestão das relações sociais de produção — a responsabilidade de identificar, qualificar, categorizar, historiar, pronunciar e prescrever sobre os modos pelos quais as mais diversas sociabilidades coordenam os seus próprios circuitos produtivos.

Dessa forma, a Administração Política teria que se debruçar não apenas por sobre as finanças públicas, mas também por uma miríade de áreas das ciências sociais, tais como a legislação trabalhista, as relações diplomáticas, a questão agrária, as desigualdades sociais, a política ambiental, a gestão social, a segurança pública, enfim, sobre as mais diversas facetas da vida comunitária.

Entenda-se por “projeto de nação”, na acepção utilizada pelos cânones da Administração Política, como o conjunto de ações dirigidas pelo Estado, aí inclusas as suas bases institucionais e organizacionais, com anuência da Sociedade, com o fito de se promover a superação da materialidade (Santos, 2009). Sendo conduzido por meio da efetivação das mais diversas funções e atividades, justapondo tanto os preceitos da Administração Política, em seu processo de concepção, quanto a aplicação das prescrições da

Administração Organizacional, num contexto recursivo de planejamento, operação e avaliação (Medeiros Júnior, 2017).

Vale dizer da Administração Política, no interior dos seus preceitos fundadores, que é esperado que a ação complementar do Estado possa vir a contribuir para que a Sociedade tenha condições de se transportar para uma etapa superior das relações sociais de produção na qual se tenha deixado para trás a preocupação cotidiana por sobrevivência (Santos et al., 2017).

A despeito da segmentação acima descrita, Medeiros Júnior (2017) estabelece como condição necessária para que haja a construção de um verdadeiro projeto de nação — um conceito caro aos formuladores do campo — uma sintonia fina entre a ação estatal e a sociedade organizada.

Santos (2009) corrobora com tais argumentos, quando ele determina o Estado como a peça central no tabuleiro de conformação das condutas assumidas pelos agentes no processo de geração e ampliação dos níveis de bem-estar, uma vez que ele serve de agente político por excelência de transformação da paisagem produtiva na qual ele está inserido.

Essa proposição é extremada por Santos et al. (2016) quando é defendido que os momentos de expansão esporadicamente vividos pelo modo de produção capitalista somente ocorreram por conta de uma centralização administrativa, onde foi promovido um planejamento que propugnou pela combinação entre estratégias de gestão dos macroprocessos e liberalização — uma liberdade consentida — dos agentes nos níveis de meso e microprocessos.

Na percepção de Vidal (2009), o Estado procura se legitimar e, por consequência, também as estruturas de dominação de classes por meio de uma política de pacificação com base em concessões aos estratos sociais subordinados com o qualificativo de que essas outorgas estão diretamente correlacionadas com as condições vigentes de distribuição do poder político. Sob tal óptica, quanto maior a força política detida pelas elites econômicas, menor tende a ser o nível de concessões por elas promovido em prol do desenvolvimento social.

O Estado, a despeito de seu papel de instrumento de controle e submissão, ganha importância nesse contexto porque, embora não seja o único capacitado, ele se coloca como o mais adequado agente social para lidar com as contradições derivadas do processo político, haja vista seu poder

regulatório, atuando como estuário das demandas coletivas da Sociedade (Vidal, 2009).

Santos (2009), todavia, deixa claro que o protagonismo estatal não é condição *sine qua non* para o estabelecimento e condução de um processo de Administração Política quando ele enumera os elementos constituintes desse evento social na Europa Ocidental do século XIX, no decorrer da fase do capitalismo liberal.

Naquele período, a Gestão das relações sociais de produção estribava-se na fé em um sistema concorrencial, na crença da impossibilidade de crises generalizadas, na suposição de racionalidade completa dos agentes e na certeza da autorregulação dos mercados, cujo papel reservado ao Estado se resumia unicamente à realização da produção social não assumida pelos capitalistas, tais como justiça, segurança, defesa e diplomacia (Santos, 2009).

Análise que não é repetida em Santos et al. (2016), dado que nesse texto eles enumeram uma sequência de regimes, no decorrer dos Séculos XIX e XX, que centralizaram a condução de suas respectivas Administrações Políticas e promoveram a consolidação ou o resgate do sistema capitalista em seus respectivos territórios. O argumento aí defendido é o de que, historicamente, os elementos caracterizadores do referido modo de produção apenas encontram o seu pleno desenrolar sob a ambiência de um gerenciamento social e político conduzido pelo Estado.

No entanto, é preciso reforçar o papel da correlação de forças políticas nesse jogo, dado que é esse o determinante da transmutação daquilo que Vidal (2009) chama de necessidades coletivas — formas de interesses de grupos diferenciados e geralmente conflitivos e contraditórios — em necessidades públicas, que vêm a ser desideratos sociais assumidos pelo poder governamental. Nesse sentido, é preciso deixar claro que:

[...] as diferentes classes sociais lutam não apenas pelos resultados da produção econômica, mas também, e ainda que não tenham consciência plena disso, pela conquista do Estado, com o intuito de nele fundar políticas que atendam aos seus interesses específicos (Vidal, 2009, p. 119).

Saliente-se que toda e qualquer Sociedade deve apresentar algum formato de Administração Política, posto ela organizar seus fatores e seus

recursos com vistas ao atendimento de alguma necessidade — coletiva ou social — que passa a deter algum nível de proeminência política (Vidal, 2009).

Santos (2014), em adição a isso, registra que, desde que assuma uma posição normativa perante o desenvolvimento social, as formas de representação da Administração Política de uma sociedade podem advir das mais diversas matrizes, sejam elas de cunho liberal, marxista, keynesiano ou outras mais. Por sinal, tal constatação torna legítima a proposição de que até a ausência de um declarado projeto de desenvolvimento é um modelo de Administração Política, uma vez que as regras postas em movimento pela sociedade espelharão os perfis de intencionalidade produtiva dessa mesma sociedade.

De modo semelhante, pode se aceitar que todas as prescrições da economia e da administração organizacionais nada mais são do que comandos particularizados que derivam de algum formato de Administração Política, dado atender ao imperativo de suplantar alguma materialidade posta (Vidal, 2009), bem ao espírito daquilo o que Keynes chamou de homem prático que se move à sombra de algum economista morto (Keynes, 1996).

Ademais, a Administração Política preconiza que há um diferencial de temporalidade entre os agentes nos domínios do circuito produtivo, de modo que o tempo necessário para uma sociedade definir, conduzir e estabelecer as bases de um projeto de evolução social, dedicada à construção da materialidade emancipatória, é diverso daquele requerido por uma organização com fins lucrativos, por natureza voltada para a ampliação dos níveis de acumulação (Santos, 2009).

Por isso que, ainda que seja possível uma Administração Política sem um grande protagonismo estatal, Santos (2010) determina que o circuito produtivo no modo de produção capitalista é uma construção bastante dependente da intervenção econômica do Estado, de modo que hoje é praticamente impossível prescindir desse agente.

Santos et al. (2007) reforçam essa defesa ao declarar que o Espaço que cabe ao Estado nesse contexto é de extrema importância, haja vista que a sua intervenção, preconizada naqueles momentos em que a iniciativa privada é incapaz ou se mostra desinteressada, deve se movimentar no sentido de eliminar as fontes de insatisfação social.

Em adição a isso, para os autores da Administração Política, mesmo que as ações do Estado sejam complementares à dos demais agentes, este



deve tomar como objetivo primeiro o atendimento da insatisfação manifestada pela sociedade e que sirva como suporte para o esforço de plena obtenção da sua materialidade (Santos et al., 2016).

Por outro lado, no mais das vezes, as críticas à intervenção estatal residem na lógica de que as ações econômico-administrativas do Estado, baseadas na coordenação das relações de produção e na expansão dos meios e modo de geração de riquezas, inescapavelmente redundam em ineficiências que atravancam o caminho dos mecanismos de adaptação dos agentes, exponenciando os riscos e as instabilidades já existentes (Santos & Ribeiro, 1993).

A Administração Política preconiza que o projeto de desenvolvimento de uma nação deve ter por suporte os seguintes pressupostos (Santos & Gomes, 2017):

- :: O ciclo econômico não deve ser visto como um fenômeno da natureza ao qual, de modo inevitável, todos estão sujeitos cabendo apenas aos planejadores adaptar a conduta macroeconômica dos agentes;
- :: Os planejadores devem abandonar a percepção anticíclica do gasto e assumir que esse deve ser condicionado diuturnamente pela agenda posta pela demanda social;
- :: A situação concreta de qualquer estágio de desenvolvimento tem correlação direta com a qualidade do planejamento, da Gestão e da gerência encetados;
- :: A concepção tradicional de desenvolvimento, dada pela ideia de circuito produtivo (acumulação, alocação, produção, distribuição e consumo), deve ser superada por uma política de expansão do nível do produto até que seja alcançada uma materialidade compatível com a dignidade humana;
- :: As políticas públicas devem romper com as ações improvisadas, desintegradas, inconclusas e onerosas focadas no curto prazo e partir para a integração das mais diversas ações de longo prazo, ou seja, constituir um Projeto de Nação.

No entanto, é preciso ter a clara consciência de que as ações do Estado não são externas à realidade do circuito produtivo, pelo contrário, elas são peças fundamentais dessa engrenagem. De acordo com Santos (1991), a presença estatal não é sentida tão somente por meio da tributação ou

pela prestação de serviços públicos, ela imbrica-se com a própria estrutura produtiva social nos mais diversas áreas dessa tessitura.

No âmbito da Administração Política, torna-se reconhecido que a interrelação entre Estado e Sociedade se posta como uma fonte permanente de novas dinâmicas produtivas que influenciam — ao mesmo tempo em que também são influenciadas — as economias e a conduta dos agentes aí inseridos, dentro de um processo interativo e dialético (Santos & Ribeiro, 1993).

Santos (2010) advoga que colocar o Estado distante da condição de protagonista do circuito produtivo, antevendo-o como uma instituição externa desse sistema é um erro teórico, já que ele é um dos principais fatores de dinamicidade do modo de produção capitalista, principalmente desde os estertores do Século XIX.

Em Santos & Ribeiro (1993) torna-se perceptível que o processo de evolução histórica da intervenção estatal se dá através de três mudanças: ampliação das funções governamentais, modernização e expansão dos aparelhos de intervenção e divisão institucional das formas de trabalho.

Na primeira, o Estado, para além de elemento mantenedor da estabilidade social, passa a assumir responsabilidades também na esfera produtiva; na segunda, ele remodela a sua estrutura organizacional e, na terceira, ele centraliza as atividades tradicionais de governo e descentraliza o seu aparato produtivo (Santos & Ribeiro, 1993).

O Estado assume papéis mais amplos do que detinha em épocas primeiras porque as ações que passam para a sua responsabilidade requerem uma temporalidade diferente daquela assumida pelas organizações com fins lucrativos (Santos, 2009). Na virada do Século XIX, o Estado empreendedor é uma entidade que vai paulatinamente se desenvolvendo.

O Estado não apenas é parte integrante do processo produtivo, como também se mostra como um dos principais determinantes das formas de geração e distribuição da riqueza socialmente produzida e coloca-se como um dos principais dínamos do modo de produção capitalista, decidindo de forma independente os níveis de oferta e demanda agregadas (Santos, 2010).

Há ecos de uma proposta para a Administração Política do Capitalismo na “Teoria Geral” quando Keynes (1996) vislumbra uma gradual ação estatal voltada para a determinação do montante de meios de produção com vistas ao atingimento de um estado de pleno emprego. Conforme

anteriormente salientado, a estabilidade não é predicado dominante na trajetória do sistema capitalista de produção, dado que o seu dever é eivado de flutuações, isso faz com que a esfera da produção propriamente dita deixe de ser o fiel da balança quando o assunto passa a ser a otimização da configuração do bem-estar social (Santos et al., 2007).

O simples aumento do volume de produção, no interior do sistema capitalista, não é capaz de garantir esse processo de equanimidade por conta das dissimilaridades de interesses entre os agentes, o que remete tal obrigação para a área da distribuição o que, conseqüentemente, segundo os cânones do campo da Administração Política, transferirá para o Estado a incumbência de tal tarefa (Santos, 2009).

Santos et al. (2007) reforçam esse pensamento ao testificarem que a lógica de distribuição da renda e da riqueza deve ser o nóculo inicial do circuito produtivo, onde a produção propriamente dita não mais é o foco da ação econômica, mas, apenas uma etapa intermediária.

Keynes (1996), ao especular sobre as possibilidades filosóficas abertas pela Teoria Geral, lamenta a incapacidade da sociedade capitalista em promover uma situação de pleno emprego e de combater a vigente situação de arbitrária e desigual estrutura de distribuição de renda e de riqueza.

A solução por ele vista se dá por meio da prescrição da Gestão — não o controle apenas — das relações sociais de produção como o caminho para se atingir esse objetivo (Keynes, 1996), o que abre Espaço para uma digressão sobre uma possível ideia de Administração Política incrustada no pensamento keynesiano. Dessa forma, abre-se Espaço para se questionar o porquê de se fazer políticas sociais.

Sob a óptica da Administração Política isso decorre do seguinte fato: muito embora as sociedades esperem dos mercados o fornecimento de bens e serviços, alguns desses não o são a contento em virtude da incapacidade das organizações privadas para tanto ou por simples e puro desinteresse dessas em ofertá-los, o que leva ao Estado arcar com tal responsabilidade (Santos et al., 2007).

Não é por acaso que Santos (2009) proclama que, muito embora a aspiração do ser humano seja alcançar a própria emancipação, sob o império do modo capitalista de produção, as sociedades se veem impedidas política e tecnicamente de fazer livremente e, pior ainda, dispor do que foi feito de forma autônoma.

Já foi assentado neste escrito que, desde o Século XIX, a ação estatal e a funcionalidade daí decorrente caminham *pari passu* ao desenvolvimento do modo de produção capitalista e à transmutação de sua estrutura de mercado concorrencial em estrutura oligopolista, onde ele substituiu um papel de regulador impassível a interventor produtivo (Santos & Ribeiro, 1993).

Todavia, sob a luz do pensamento liberal ortodoxo, a intervenção estatal é contraindicada tendo vista dois fatores (Santos, 1991): a sua ineficiência alocativa e a sua interferência na composição dos custos sociais e privados de transação. Sob esse prisma a ingerência governamental é preterida porque o seu senso de oportunidade é defasado — por conta de particularidades políticas — além de criar ineficiências na construção dos sistemas de preços relativos de uma dada economia num dado momento.

Entretanto, mesmo estudos de caráter neoclássico, como os de Adolph Wagner, identificaram que há uma relação direta e mais do que proporcional entre a renda nacional e o nível de gastos públicos, no que Santos (2001a) complementa asseverando que a tendência é a de que se crie um ciclo no qual o novo volume de dispêndio público potencialize o processo de acumulação capitalista, que amplie as capacidades do circuito produtivo e que, como decorrência, eleve o nível de bem-estar geral reiniciando o processo.

Paradoxalmente, percebe-se que, no âmbito dos países de desenvolvimento recente ou subdesenvolvidos, os pertencentes à ala do capitalismo tardio, há um descasamento entre o crescimento do produto e a ampliação da rede de proteção social ou, ao menos, do avanço de políticas sociais (Mendes, 2001).

Por sua vez, Santos (2009) identifica que, na realidade, as disfuncionalidades vinculadas a esse fenômeno são de natureza não econômica, quando ele rememora que, dada a base técnico-científica existente, já seria possível à humanidade garantir a superação da materialidade para todos os seus membros, fato que, em verdade, não ocorre por injunções meramente políticas.

Por isso que as Políticas Sociais são um dos principais instrumentos da Administração Política em seu intento de promoção da emancipação humana. Essas permitem às instâncias planejadoras fornecer aquele conjunto de serviços necessários à sociedade que são negligenciadas pelo modo de produção seja por incapacidade ou por desinteresse.

De acordo com Santos (2001b), medidas no Espaço social somente podem ser consideradas como Políticas Sociais se elas trouxerem consigo três predicados caracterizadores basilares:

- :: Integração com o processo de expansão do capital;
- :: Amplo alcance social;
- :: Disponibilidade de meios de financiamento próprios.

Conforme Santos & Ribeiro (1993), o sucesso das políticas sociais está umbilicalmente ligado à eficiência e à eficácia da Administração Política vigente, que estão espelhadas nas formas organizativas pelas quais ela se estruturou para atender tal desiderato.

A ação estatal, na concepção da Administração Política, mesmo que complementar à dos demais agentes, deve tomar como objetivo primeiro o atendimento da insatisfação manifestada pela sociedade e que sirva como suporte para o esforço de plena obtenção da sua materialidade (Santos et al., 2007).

Há de se ter em mente que cenários de centralização das ações governamentais flertam com o risco de homogeneização da produção pública de bens e serviços sociais e, para um país multifacetado como o Brasil, isso pode trazer — como efetivamente já trouxe no passado — efeitos danosos (Santos & Ribeiro, 1993).

Torna-se interessante lembrar que a Administração Política advoga que a simples expansão do produto, no entanto, não é condição *sine qua non* para se garantir a otimização do bem-estar geral, transferindo para o circuito da distribuição a responsabilidade pela promoção da equanimidade social (Santos et al., 2007).

Por sinal, asseveram que as políticas públicas possuem um papel crucial na construção de um mecanismo otimizado de distribuição social de bem-estar, exatamente por que essas ações cobrem todo um espectro de funcionalidades não atendidas — por incapacidade ou desinteresse — pelas organizações em geral.

A despeito disso, Santos et al. (2007) alegam que as ações de Políticas Sociais não podem se furtar da responsabilidade de contribuir para a libertação do ser humano da sua obrigatoriedade de focar seus esforços, por praticamente toda a sua existência, pela sobrevivência da espécie.

Keynes (1996) reverbera esse potencial da intervenção estatal ao lembrar que — tanto quanto a tributação que possui ascendência sobre os padrões de consumo — uma “socialização dos investimentos” serviria como elemento de promoção e estímulo a um cenário de pleno emprego.

A Administração Política reconhece que as crises do capitalismo abriram avenidas para a expansão da ação estatal, que ampliou tanto absolutamente (em quantidade) quanto relativamente (em qualidade) os seus níveis e formas de intervenção, seja por meio da regulação quanto da intervenção (Santos, 2001b).

A expansão das formas e da natureza das funções do Estado acompanha a própria evolução da dinâmica capitalista em toda a sua trajetória, fazendo com que se tornasse contraproducente especular sobre o papel da ação estatal — aí inclusos seus os padrões produtivos e o seu formato administrativo-institucional — passando ao largo das configurações das relações capitalistas (Santos, & Ribeiro, 1993).

Esses padrões ganhariam corpo na forma da produção estatal de bens e serviços que, por sua vez, se vê refletida na política de dispêndio governamental, fazendo que fosse na alocação dos recursos financeiros disponíveis que o Estado possuiria o seu principal instrumento de viabilização dessa oferta. Ocorre que essa é uma ação essencialmente política, onde a sua concretização se dá por meio da mobilização de uma rede de interações entre o próprio ente estatal e os mais diversos segmentos da sociedade (Santos, 1991).

Contudo, a base concreta do modo de produção capitalista tem por princípio a espoliação da força de trabalho em prol de formas privadas de acumulação de riqueza, definindo um quadro de desigualdade na distribuição desse mesmo estoque produtivo.

Ocorre que, se o Estado capitalista é uma projeção dessa lógica de produção social, fica comprometida a sua ação como ente representativo do interesse coletivo, servindo mais como ferramenta de controle das classes dominantes (Santos et al., 2007).

Na opinião de Santos & Ribeiro (1993), compreender os movimentos constituintes da ação estatal passa pela determinação dos seus próprios limites, o que vai requerer o enfrentamento de questões que se relacionam com situações e condicionantes bastante complexos, uma vez que o Estado passou a ser um vetor de inovação nas relações de produção e de incentivo à ampliação das forças produtivas.

Os cânones da Administração Política tomam por verdadeiro o fato de que o nível e a qualidade dos serviços públicos disponibilizados em uma sociedade servem de parâmetro de qualificação do seu próprio estágio de desenvolvimento e que o modo pelo qual essa oferta é planejada expressa aquilo ao que ela chama de Projeto de Nação (Santos & Gomes, 2017).

A eficácia e a eficiência dos programas econômicos e sociais conduzidos pela ação estatal, consubstanciadas no uso racional dos recursos de uma dada localidade, são função da qualidade do formato da Gestão pública, a Administração Política é definida como o modo pelo qual o Estado gerencia o processo das relações sociais de produção (Santos & Ribeiro, 1993).

A Administração Política advoga que a evolução da ação estatal, sob a égide do sistema de produção capitalista, deve ser percebida como um transcurso pautado pela modificação das formas de intervenção.

Se na fase concorrencial do modo de produção, o foco era a criação das condições externas ao processo produtivo, em seu estágio monopolista, ao Estado é conferido o papel de elemento estabilizador do processo de acumulação, cabendo a ele atribuições tão distintas quanto a de garantidor de uma demanda mínima como a de fonte de financiamento da produção (Santos, 1991).

Essa trajetória é demarcada por três características: a primeira concerne ao aumento das funções governamentais; a segunda se norteia pela reformulação da estrutura organizacional do setor público e, por fim, a terceira é definida pela divisão institucional do trabalho dentro do setor público, de modo que, dadas as combinações possíveis entre essas, se é possível estabelecer as formas de inserção do Estado no contexto das relações sociais de produção (Santos & Ribeiro, 1993).

A isso se soma o fato de que a Administração Política recepiona no seio do seu arcabouço teórico o conceito defendido por Mendes (2001) de que Políticas Sociais somente podem ser consideradas legitimamente cidadãs quando essas são desenvolvidas por sociedades essencialmente democráticas.

Todavia, como a Sociedade, o Estado e as organizações não conseguem produzir sem planejamento anterior, através da interpretação das formas de Administração Política assumidas por esses elementos, podendo ser definida uma correlação entre o modelo de Gestão escolhido e os resultados alcançados (Santos, Santana & Piau, 2011).

No entanto, no que se refere ao planejamento e execução de políticas públicas no Brasil, Santos et al. (2016) asseveram que uma das maiores falhas identificadas é a exagerada centralização no crescimento do produto per se, em vez de se privilegiar o bem-estar geral como fim último a ser alcançado.

A Administração Política realiza uma distinção entre Estado de Bem-Estar Social e Política Social, entendendo esta última como espécie e aquela outra como gênero. A primeira é um modelo de sociedade a ser perseguido, ao passo em que a segunda é um ingrediente da ação estatal que pode ser promovida topicamente e desvinculada de um projeto maior (R. S. Santos, 2001b).

Tanto o é que — bem ao contrário do que possa imaginar o senso comum — Políticas Sociais não são exclusividade de sociedades democráticas, podendo elas ser realizadas por regimes autoritários ou estados totalitários como forma de mitigação de conflitos ou de amealhar apoio social (Mendes, 2001).

Santos (2001b) radicaliza seu posicionamento e defende que se a Política Social, propositadamente desvirtuada em seus princípios basilares, pode estar a serviço de um projeto político concentrador — de poder e de riqueza — o Estado de Bem-Estar Social requer do aparato administrativo um compromisso com os aspectos produtivos inerentes ao processo produtivo.

O engendramento de um Estado de Bem-Estar Social estaria a serviço de um processo de internalização de um devir cidadão na sociedade para a qual ele se dirige, expressando uma opção política dessa mesma coletividade com a redução dos efeitos gerados pelas hierarquias sociais ali existentes.

No entanto, esse é um fenômeno político de repartição da riqueza gerada pelo circuito produtivo, o que redundará num choque entre as mais diversas funções de utilidade e que, geralmente, é definido em favor daquele segmento social que detém maior poder de intervenção. Daí decorre que, em sendo a execução eficaz e eficiente de políticas públicas o principal vetor de um projeto de nação voltado para o desenvolvimento, o verdadeiro campo de batalha para a determinação desse anelo é o orçamento público (Santos & Gomes, 2017).



## **Registro interpretativo**

Os textos canônicos do campo da Administração Política, de forma recorrente, deixam claro que os seus estudos têm por objetivo cobrir uma lacuna de suma importância para as Ciências Sociais de caráter aplicado: a Gestão das relações sociais de produção (Ribeiro, 2008, 2012; Santos, 2009, 2010; Santos & Ribeiro, 1993).

Quando o faz, ela conclama pela necessidade de se estabelecer uma diferenciação aos demais campos desse segmento científico. Nesse sentido, nos mais diversos graus, as discussões são elaboradas no sentido de definir os suportes epistemológicos, metodológicos e filosóficos tais como preconizam Ribeiro (2008, 2012), Santos (2014), Santos & Santana (2011), Santos, Santana & Piau (2011) e Ribeiro (2018).

Nesse sentido, a assunção da Gestão como objeto de pesquisa e o apostolado do protagonismo estatal são demarcações de suma importância para o referido campo. Isso porque eles abrem caminho para o seu amadurecimento teórico, uma vez que servem como chave interpretativa para os seus próprios estudos.

Resumidamente, a combinação da Gestão como objeto, do estudo da gestão das relações sociais de produção como objetivo, da centralidade estatal como premissa lógica e do entendimento da relação Sociedade/Estado/Modo de produção como ferramenta metodológica fornece a quem procura pesquisar sobre os formatos de Administração Política um mapa investigativo que confere algum grau de rigor para o seu trabalho.

Sem se estabelecer aqui um garrote procedimental, estudos na seara da Administração Política devem, então, se voltar para, em primeiro lugar, identificar quais são os formatos de coordenação e controle promovidos por sobre o circuito produtivo em cada sociabilidade examinada e, na sequência, compreender como os dirigentes do processo produtivo impõem ou convencem os segmentos comandados a aceitarem ou se submeterem a tal condição.

Faz necessário avisar que a Administração Política também se pretende uma abordagem interdisciplinar, uma vez que ela procura adotar uma perspectiva teórico- metodológica comum para as demais diversas disciplinas, intenta agenciar uma integração dos resultados obtidos, e diligência a localização de soluções por meio da articulação dos conteúdos

trabalhados sem, no entanto, atentar contra os interesses peculiares dos campos aqui suscitados.

Ribeiro (2018) preconiza a premência em se estabelecer novos conteúdos e métodos de interpretação e avaliação da realidade da Gestão das relações sociais de produção, que extrapolem aqueles já consagrados pelas mais diversas áreas das ciências sociais aplicadas e que venham a travar diálogos com as mais diversas facetas do conhecimento, sejam essas políticas, históricas, institucionais ou, até mesmo, espaciais.

No entanto, a Administração Política não deve ser entendida como uma simples divisão da Administração Profissional, porque a sua preocupação não se restringe ao processo produtivo no interior das unidades produtivas. Também não o deve ser com as Ciências Econômicas, dado que a sua intenção não é compreender os determinantes do circuito produtivo, mas como esse é gerenciado.

A Administração Política se volta para descobrir como as sociedades concertam e operacionalizam a normatividade que conduz e condiciona as relações sociais de produção. E essa ação pode assumir um viés interpretativo, quando procura entender o desenvolvimento das coletividades, ou um perfil prescritivo, quando se compromete com a superação da materialidade e com a emancipação humana.

Tais indicações são nítidas quando da leitura dos textos basilares dos estudos fundantes do campo da Administração Política, tais como Ribeiro (2008, 2012) e Santos e Gomes (2017). Neles, assim como em outros mais, é possível ver que o processo evolutivo das sociabilidades, recepcionado como fruto de atos gerenciais, é ambiente de atuação dessa nova área de pesquisa.

Até o presente momento, a maior parte dos esforços teóricos dos pesquisadores envolvidos com a Administração Política têm privilegiado uma abordagem onde ganha destaque o protagonismo estatal, principalmente sob a óptica keynesiana, mas isso não significa que as contradições desse processo sejam relegadas a um segundo plano.

Pelo contrário, muito da centralidade oferecida à conduta/intervenção estatal tem por suporte a concepção defendida por Santos (1991) e, décadas depois, reforçada por Safatle (2012) de que o Estado não pode ser simplesmente comprimido em uma moldura de aparência apenas disciplinar, mas que deve ser entendido como peça fulcral do processo produtivo, em especial, na sua fase distributiva.

Contudo, isso também não quer dizer que o desvelo com as causas e com os efeitos do protagonismo estatal redunde numa alienação em relação aos conflitos de classes, ao problema da produção do valor e da posse dos meios de produção. Afinal, essa opção procedimental não é um fim em si mesmo.

Os ensaios seminais da Administração Política apenas reconhecem que, dado o contexto histórico do capitalismo moderno, é muito difícil prescindir do Estado como instrumento de combate e prevenção das máculas sociais onde, entre essas, estão a desigualdade e incapacidade de superação da materialidade.

Isso, por sua vez, indo bem ao encontro das observações estabelecidas por Justen et al. (2017), não impede que pesquisas do campo da Administração Política assumam o Materialismo Dialético como seu feramental metodológico. Por sinal, essa nova área abre uma janela de possibilidades para os Estudos Organizacionais de caráter marxista, uma vez que ela franqueia a esse último uma ampliação de suas aplicações, se antes o objeto era apenas a Firma, agora passa a ser a Sociedade.

A despeito disso, a Administração Política, até o presente vem sendo construída de forma constante, ainda que sofra os percalços naturais a quem desbrava novos territórios. Seus desafios hoje se concentram na sua estruturação conceitual, onde os seus fundamentos metodológicos e epistemológicos ganham forma e separam definições e preceitos de modelos interpretativos.

De todo modo, a Administração Política se apresenta como o meio pelo qual se torna factível a compreensão de como os agentes organizam e são organizados e, conforme já fora aqui antecipado, ela se diferencia das demais ciências porque vem para cobrir uma lacuna há tempos escancarada: o entendimento da gestão das relações sociais de produção.

## Referências

- ADMINISTRAÇÃO. In: SANDRONI, P. *Dicionário de Economia do Século XXI*. Verbete. São Paulo: Best Seller, 1999, p.14.
- ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA. In: BOBBIO, N., MATEUCCI, N. & PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Verbete. 11.<sup>a</sup> ed., vol. 1, pp. 15-6. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

- BARRETO, M. G. P. & BARRETO, E. F. Administração ou Gestão: eis a questão. In: SANTOS, R. S. *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo: Hucitec/Mandacaru, 2009, pp. 148-60.
- CENTRAL 42. *O que é exatamente quebrar a Quarta Parede?* 30 setembro 2017. Recuperado de: <<https://central42.com.br/novo/quebrar-quarta-parede/>>.
- CLEGG, S., KORNBERGER, M. & PITSIS, T. *Managing and organizations: an introduction to theory and practice*. Londres: Sage, 2011.
- Fayol, H. *Administração industrial e geral*. São Paulo: Atlas, 1994.
- FILIPPIN, M. *Administração e política: que relação é esta*. Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.
- FRANÇA FILHO, G. C. Para um olhar epistemológico da Administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S. *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo/Salvador: Hucitec/Mandacaru, 2009, pp. 123-47.
- GOMES, F. G. (2007). *Acumulação de capital via dívida pública: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal*. Doutorado. Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador.
- GOMES, F. G. O jovem percurso da Administração Política. *RAP - Revista de Administração Pública*, vol. 1, n.º 46, 2012, pp. 7-24. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000100002>>.
- JUSTEN, A., GURGEL, C. R. M., FERRAZ, D. L. S. & PAÇO CUNHA, E. Administração Política: por uma agenda marxista. *FAROL – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, vol. 4, n.º 10. 2017, pp. 664-760. Recuperado de <[https://www.researchgate.net/publication/320538721\\_Administracao\\_politica\\_por\\_uma\\_agenda\\_de\\_pesquisa\\_marxista](https://www.researchgate.net/publication/320538721_Administracao_politica_por_uma_agenda_de_pesquisa_marxista)>.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MEDEIROS JÚNIOR, G. *Economia e Administração Políticas da saúde no Brasil: uma análise das dinâmicas do capital do Estado na Gestão do SUS em Campina Grande*. Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

- MENDES, F. R. Desafios para um novo conteúdo das políticas sociais na sociedade contemporânea. In: SANTOS, R. S. *Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas Brasil, Portugal e Espanha.* São Paulo/Salvador: Mandacaru /Cetead, 2001, pp. 123-35
- NOGUEIRA, A. M. *Teoria geral da administração para o Século XXI.* São Paulo: Ática, 2007.
- PAÇO CUNHA, E. Ontogênese e formas particulares da função de direção: introdução aos fundamentos históricos para a crítica da Administração. In: PAÇO CUNHA, E. & FERRAZ, D. L. (orgs.). *Crítica marxista da Administração.* Rio de Janeiro: Rizoma, 2018, pp. 15-62.
- PAÇO CUNHA, E. Centralidade da Gestão do Estado como limite da razão política ou para uma crítica da Administração Política. *READ - Revista Eletrônica de Administração*, vol. 25, n.º 2, 2019, pp. 150-78. <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.237.809126>>.
- PAVANI JÚNIOR, O. & SCUCUGLIA, R. *Mapeamento e gestão por processos - BPM. Gestão orientada à entrega por meio de objetos. Metodologia GAUSS.* São Paulo: Macron Books, 2011.
- RIBEIRO, E. M. Revisitando o conceito de Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, 2008, pp. 7-18. Recuperado de: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15479/10619>>.
- RIBEIRO, E. M. Gestão social e Administração Política: fronteiras e aproximações de dimensões teórico-epistemológicas e práticas convergentes. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; DIAS, S. L. F. G.; WANDERLEY, M. B. & MENDONÇA, P. *Gestão social: mobilizações e conexões.* São Paulo: LCTE, 2012, pp. 76-84. Recuperado de: <<https://www.pucsp.br/cedepe/download/enapeg13-18-012-13.pdf>>.
- RIBEIRO, M. M. *A Administração Política do capitalismo contemporâneo em um contexto de crise: uma análise das finanças públicas no Brasil.* Doutorado. Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018.
- RIBEIRO, U. J. *Política: quem manda, por que manda, como manda.* São Paulo: Objetiva, 1998.
- SAFATLE, V. *A esquerda que não teme dizer seu nome.* São Paulo: Três Estrelas, 2012.

- SANTOS, E. L. *Administração do Desenvolvimento: um campo em busca de relevância ou a relevância em busca de um campo*. Doutorado. Núcleo de Pós-Graduação em Administração – Escola de Administração – Universidade Federal da Bahia – UFBA. Salvador, 2014.
- SANTOS, E. L. & SANTANA, W. G. P. Administração do desenvolvimento: passado, presente e futuro. *Colóquio de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração*, Florianópolis, vol. 1.º, mar. 2011. Recuperado de: <<https://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/ane019c.pdf>>.
- SANTOS, E. L.; SANTANA, W. G. P. & PIAU, D. D. N. D. Reflexões sobre os Rumos da Administração Política. *Encontro da ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração*, Rio de Janeiro, n.º 35, set. 2011. Recuperado de: <[http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/58/EPQ1847.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/EPQ1847.pdf)>.
- SANTOS, M. *Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia para a Geografia Crítica*. São Paulo: EdUSP, 2008.
- SANTOS, R. S. *A história das ideias sobre o Estado e as finanças públicas no capitalismo*. Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1991.
- SANTOS, R. S. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas - de Smith a Keynes*. São Paulo/Salvador: Mandacaru/Cetead, 2001a.
- SANTOS, R. S. Estruturação, implementação e financiamento das políticas sociais durante o regime militar no Brasil, Espanha e Portugal. In R. S. Santos (Org.), *Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas Brasil, Portugal e Espanha*. São Paulo/Salvador: Mandacaru/Cetead, 2001b, pp. 147-170.
- SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política. In: SANTOS, R. S. (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo: Hucitec/Mandacaru, 2009, pp. 23-59.
- SANTOS, R. S. *Keynes e a proposta de administração política para o capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- SANTOS, R. S. & GOMES, F. G. *Outro modo de interpretar o Brasil: ensaios de Administração Política*. São Paulo/Alagoas: Hucitec/Imprensa Oficial Graciliano Ramos, 2017.

- SANTOS, R. S. & RIBEIRO, E. M. A Administração Política brasileira. *RAP – Revista de Administração Pública*, vol. 27, n.º 4, 1993, pp. 102-35. Recuperado de <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8553>>.
- SANTOS, R. S.; GOMES, F. G.; SANTOS, T. C. S.; E. M. RIBEIRO M. & ANDRADE FILHO, L. M. A. A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 14, n.º 2, 2016, pp. 1.011-34. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395130795>>.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *RAP – Revista de Administração Pública*, vol. 43, n.º 4, 2009, pp. 919-41. Recuperado de <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6715/5298>>.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; GOMES, F. G.; SANTOS, L. C.; RIBEIRO, M. M.; CARIBÉ, D. A.; SOUTO, I. A. I.; SANTOS, T. C. S. & SILVA JÚNIOR, C. D. Compreendendo a natureza das políticas do estado capitalista. *RAP – Revista de Administração Pública*, vol. 41, n.º 5, 2007, pp. 819- 834. DOI: 10.1590/S0034-76122007000500002.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, M. M. & PINTO, F. L. B. Administração Política brasileira: uma proposta teórico-metodológica. In: SANTOS, E. L. (org.). *Teorias administrativas contemporâneas: diálogos e convivência*. Vitória da Conquista/São Paulo: Edições UESB/Hucitec, 2016, pp. 207-232.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, M. M. & PINTO, F. L. B. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 15, n.º 4, 2017, pp. 939-59. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395155017>>.
- SUMIYA, L. A.; SILVA, M. P. & ARAÚJO, M. A. D. Paradigmas e críticas presentes na construção do campo de conhecimento da Administração Política. *Pensamento Contemporâneo em Administração*, vol. 8, n.º 1, 2014, pp. 35-49. DOI: <<https://doi.org/10.12712/rpca.v8i1.401>>.
- VAZ, N. M. O Poder e o processo de decisão política: equilíbrios, capacidades e percepções. *Revista Nação e Defesa - Instituto da Defesa*

*Nacional IDN*, 81. 1997, pp. 33-56. Recuperado de <[https://comun.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1579/1/NeD81\\_NunoMiraVaz.pdf](https://comun.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1579/1/NeD81_NunoMiraVaz.pdf)>.

VIDAL, F. C. B. Para o acervo de raridades: uma discussão epistemológica no âmbito da Administração Política. In: R. S. SANTOS. *Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo: Hucitec/Mandacaru, 2009, pp. 110-22.



# **POR UMA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: AS CONTRIBUIÇÕES DE DOWBOR E POLANYI PARA UMA EPISTEMOLOGIA EM (DES)ENVOLVIMENTO**

SIMONY RODRIGUES MARINS<sup>1</sup>  
LUDMILA MEIRA<sup>2</sup>

## **Resumo**

A Administração Política tem buscado desenvolver-se enquanto campo do conhecimento, o que significa confrontar-se inicialmente com os desafios ontológicos, epistemológicos, metodológicos e práticos na discussão do campo. De forma a contribuir com este desenvolvimento, este ensaio objetiva relacionar as contribuições de uma pedagogia econômica e de uma antropologia econômica pelos trabalhos de Ladislau Dowbor e Karl Polanyi. Para isto, é feita uma revisão em três trabalhos destes autores e relacionadas algumas de suas principais ideias à premissas afins do campo da Administração Política. O diálogo principal ocorre em torno da participação do Estado em seu enquadramento no sistema de economia capitalista.

**Palavras-chave:** Administração Política; Ladislau Dowbor; Karl Polanyi.

## **Abstract**

Political Administration has sought to develop as a field of knowledge, which means initially confronting ontological, epistemological, methodological and practical challenges in discussing the field. In order to contribute to this development, this essay aims to relate the contributions of pedagogy of an economic pedagogy and an economic anthropology through the works of Ladislau Dowbor and Karl Polanyi. For this, a review is made in three works of these authors and related some of their main ideas to the premises of the field of Political Administration related to the ideas of the authors. The main dialogue takes place around the participation of the State in its framing in the capitalist economy system.

**Keywords:** Political Administration; Ladislau Dowbor; Karl Polanyi.

---

<sup>1</sup> E-mail: simonymarins@gmail.com.

<sup>2</sup> E-mail: meiraludmila@gmail.com.

## Introdução

A Administração Política vem atender a necessidade de criação de um campo de conhecimento que correlaciona pensamento e atuação prática da economia política com a capacidade de gestão e gerência pelas dimensões política e instrumental/técnica (Santos, 2001).

Estudos que tem se empenhado em discutir o desenvolvimento do campo (Santos et al., 2017; Santos & Ribeiro, 1993; Santos, 2009, 2004, 2001) são recentes (Santos et al., 2017) e a preocupação reside na construção das fundamentações metodológicas e teóricas, em primeiro momento, partindo da discussão do objeto de estudos próprio da Administração como campo do conhecimento (Santos, 2009). A releitura de clássicos perpassou os questionamentos em torno da Administração enquanto arte e/ou ciência (França Filho, 2004), do método de investigação (Santos, 2009) e abriu caminhos para ampliar a discussão para campos como o da Economia Política. Neste campo, buscou inicialmente compreender a abordagem que melhor contribuiria para a tarefa da Administração Política (Santos, 2009). A compreensão do modelo de gestão das relações sociais de produção foi buscada por autores alternativos àqueles considerados *mainstream*, mas que atuavam nas escolas institucionalistas, gerencialista e regulacionista (Santos, 2009). Após este esforço, a necessidade de aprofundar estes avanços foi elencada de forma a desenvolver as hipóteses e pressupostos da pesquisa em Administração Política (Santos, 2009). Neste sentido, novas provocações foram feitas continuando o percurso de desenvolvimento do campo, empenhado principalmente nas aulas e seminários de Administração Política da Universidade Federal da Bahia pelos professores Reginaldo Santos e Elizabeth Ribeiro. Com isto, premissas começaram a ser construídas.

Diante do modelo teórico e premissas colocados como resultado deste processo reflexivo, observamos paralelos contributivos para o campo da Administração Política em outras disciplinas também de origem econômica, mas que perfazem caminhos de uma pedagogia e de uma antropologia econômica, principalmente centrados nos autores Ladislau Dowbor e Karl

Polanyi — autores que parecem não ter perdido o encantamento<sup>3</sup> com a Economia Política —, paralelos estes ainda não encontrados na literatura nacional sobre o desenvolvimento da Administração Política.

Tendo em vista estas reflexões, o objetivo deste ensaio é relacionar as contribuições de uma pedagogia econômica e de uma antropologia econômica pelos trabalhos de Ladislau Dowbor e Karl Polanyi à Administração Política. Para isto é feita uma revisão em três trabalhos destes autores e relacionadas algumas de suas principais ideias em torno das premissas refletidas para a Administração Política. O diálogo principal ocorre em torno da crítica ao modelo capitalista e a reflexão sobre a formatação de uma economia substantiva. Como contribuições deste ensaio, ampliamos o arcabouço teórico e as escolas de pensamento que prestam influências e servem de fomento à novas discussões que venham enriquecer o aporte teórico, epistemológico e metodológico da Administração Política. Com isto, contribuímos ainda com o esforço de fortalecimento de uma trajetória nacional iniciada desde a década de 1990 com estudos críticos em Administração (Davel & Alcadipani, 2003).

O percurso deste ensaio envolve, portanto, a apresentação dos fundamentos epistemológicos e metodológicos da administração política que defende ser a gestão seu objeto científico e as organizações seu objeto de estudo privilegiado (Santos, 2001). Em seguida, apresentamos as contribuições dos autores. Após esta descrição, estabelecemos o diálogo entre os autores, que será discutido em sessão final.

### **A Administração Política: um conceito em construção**

Discutida desde 1993 (Santos & Ribeiro, 1993), a Administração Política ganha fôlego a partir da década de 2000 (Santos et al., 2017) pelo empenho na construção de bases teórico-epistemológicas e metodológicas críticas na análise de políticas públicas e o esforço desenvolvido em disciplinas da Universidade Federal da Bahia. Alunos e professores como Reginaldo Santos e Elizabeth Matos empenharam-se na revisão de estudos clássicos da Administração (Santos et al., 2017; Santos, 2009), o que ganhou fôlego pelo surgimento de espaços de difusão, como livros dedicados

---

<sup>3</sup> Em referência à frase: “Afinal, a perda do encantamento e do interesse dos economistas pela Economia Política está associada a esse caminhar assimétrico das economias capitalistas – e por isso devotando mais o seu tempo aos problemas do cotidiano, como o baixo crescimento econômico” [...] (Santos, 2004, p.39).

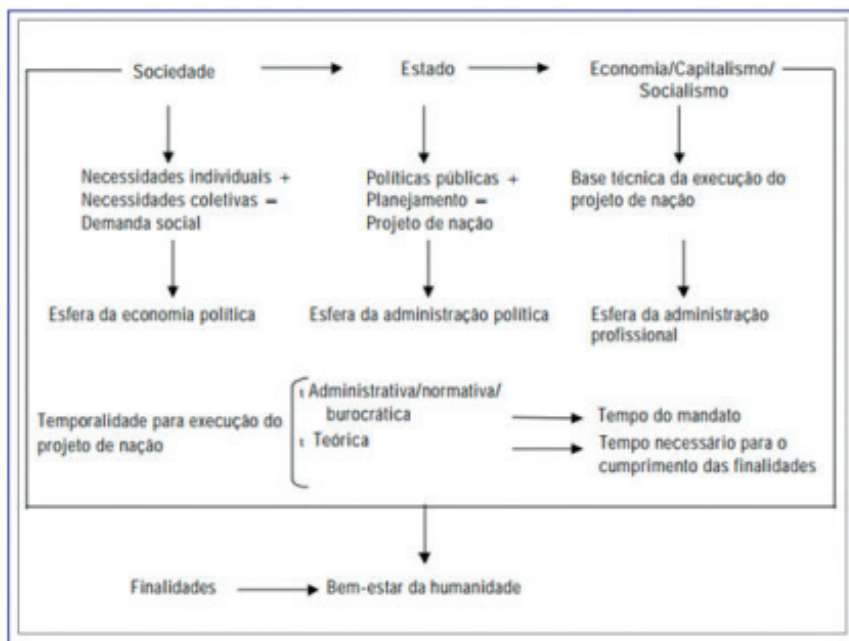
e a criação da *Revista da Administração Política* (REBAP), pela editora Hucitec em 2008 (Santos, 2009). Ganha corpo o conceito de Administração Política, um conceito, que dentre outras influências, trabalha inicialmente na relação com a Economia Política (Santos, 2009).

Em síntese, o conceito de Administração Política correlaciona o campo de pensamento e atuação prática da Economia Política integrando a capacidade de gestão e a capacidade de gerência, com as dimensões política e instrumental/técnica (Santos, 2001). Na relação com a Economia Política, esta última foca na dimensão do “que” e “por que” em termos de produção, circulação e distribuição de bens, já a Administração Política foca no “como” fazer, pelo modelo de gestão que leva à finalidade, em uma gestão material das relações sociais que constitui o próprio objeto da Administração Política (Santos, 2001). Isto ao mesmo tempo em que relaciona, diferencia a Administração Política da Economia Política (Santos et al., 2017).

Tornando-se um campo científico autônomo (Santos, 2001), a Administração Política trabalha com a premissa de que o Estado é o administrador da economia capitalista mesmo que de forma liberal, reconhecendo a centralidade do Estado no capitalismo contemporâneo (Santos et al., 2017). Nesse sentido, ela se torna responsável por gerir (bases institucionais e organizacionais) o projeto da nação que deve possuir a finalidade de bem-estar coletivo, sendo a própria expressão das relações do Estado com a sociedade, tem-se sua macrofundamentação (Santos, 2001).

Metodologicamente, a Administração Política é influenciada pelo pós-positivismo e a busca por metodologias críticas às análises censitárias (Santos, 2001; Santos et al., 2017) e na prática, trata-se de estabelecer a relação entre as demandas sociais e o sistema econômico em vigor, o capitalismo em suas diversas versões (figura 1).

Figura 1. Bases Teórico-Epistemológicas da Administração Política



Fonte: Santos et al., 2017.

Como se vê na figura 1, a Administração Política coloca que o Estado se torna responsável pelo modelo de gestão objetivando a finalidade social. Isto é um dos pilares de construção (ou premissas) do campo desenvolvidos por meio das aulas, discussões e ensaios e que envolvem os demais aspectos, conforme a seguir.

1. O Estado não é externo ao processo político.
2. A desconstrução do surrado jargão da Economia que coloca que o grande paradoxo econômico é o encontro de um equilíbrio entre os recursos “escassos” e as “necessidades ilimitadas”.
3. A desconstrução da exagerada e “deslumbrada” afeição pelo conhecimento forâneo.
4. O pensar e o agir são práticas que devem caminhar simultaneamente.

5. A desconstrução da metodologia nociva: Instabilidade, estabilidade, desenvolvimento, distribuição, bem-estar: “*Para qualquer nível de renda* (PQNR) propõe-se uma distribuição”.
6. O ciclo econômico não deve ser um fenômeno natural, ele ocorre porque é bem ou mal administrado.
7. O novo deve ser construído apenas após o velho estar em pleno usufruto da sociedade.
8. Não é verdade que exista um *trade-off*, uma escolha entre a universalização e a qualidade.
9. A temporalidade não pode ser tomada pelo mandato (político).
10. A avaliação (das políticas, planos e ações) não pode ser feita pela meta, mas pelas finalidades.
11. A maior *desierarquização* possível às relações tensas, conflituosas e de baixa produtividade.

Ocorre que, como o capitalismo é caracterizado pela preservação de seus interesses (Santos, 2001), como então exercer a gestão em uma Administração Política de forma que exista um projeto de nação que leve ao bem-estar social (Santos, 2001)?

Enquanto a economia política destacou as escolas institucionalista (enfoca instituições e não indivíduos), gerencialista (tendência de longo prazo para a condução de gerentes como classe dominante) e regulacionista (que critica o neoclassicismo) (Santos, 2009), observamos outras influências que podem trazer análises para iluminar novas reflexões para a Administração Política. A partir de visões advindas de uma pedagogia da economia por meio dos estudos de Ladislau Dowbor e de uma antropologia econômica por meio dos estudos de Karl Polanyi perspectivas críticas são geradas em torno de alguns aspectos da reflexão.

### **As contribuições de Dowbor em sua Pedagogia Econômica**

Economista político pela Universidade de Lausanne (Suíça), doutor em Ciências Econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia, (Polônia, 1976) e atual professor nas áreas de Economia e Administração na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Ladislau Dowbor é autor e coautor de vasta produção acadêmica, além de profícuo consultor internacional (Dowbor, 2020). Sua produção abraça

as discussões em torno do sistema capitalista de produção, capitalismo brasileiro, globalização, poder, governabilidade, democracia econômica, planejamento público e outras, concentrando-se atualmente nas dinâmicas do sistema financeiro nacional e internacional (Dowbor, 2020).

Este último ponto expressa a temática de sua obra “A era do capital improdutivo”, obra de 2017 que objetiva demonstrar novas formatações da sociedade em um contexto chamado por ele de “crise civilizatória” (Dowbor, 2017, p. 9). Nesta obra, Dowbor aponta a impotência dos governos diante de um avanço das grandes corporações internacionais. Seus argumentos são baseados em uma série de dados e pesquisas que evidenciam este enfraquecimento, marcado por três dinâmicas tidas como destrutivas para a qualidade de vida no mundo: a dinâmica ambiental, a desigualdade crescente e a esterilização dos recursos financeiros (Dowbor, 2017). O livro subdivide-se em quatorze capítulos, cada um com um argumento que aponta para a crise civilizatória são eles: Dimensão dos Desafios; A Rede Mundial de Controle Corporativo; Processo Decisório e a Diluição de Responsabilidade; Sistêmico Financeiro; Paraísos Fiscais; Controle Financeiro das Commodities; Captura do Poder Político; Thomas Piketty: Produção e Apropriação; do Excedente Social pelo Capital Financeiro; À Procura de Rumos: Caminhos e Descaminhos; Dimensão Brasileira: os Quatro Motores da Economia; A Cronologia do Desastre; Visão Geral: Recuperar a Produtividade do Sistema.

Dowbor (2017) sintetiza a crise civilizatória baseada na sua tripla insustentabilidade, a insustentabilidade ambiental, a insustentabilidade social (desigualdade crescente) e insustentabilidade de governança. Um dos principais argumentos baseia-se na denúncia do mecanismo de controle corporativo. Vale resgatar o estudo<sup>4</sup> que descreve o poderio de poucas (737) grandes corporações que “acumulam 80% do controle sobre o valor de todas as empresas transnacionais (ETN)” (Dowbor, 2017; p. 41). Esta arquitetura do poder é denunciada por Dowbor (2017), pois significa que além da desigualdade na distribuição da riqueza há uma enorme concentração do controle em rede (*network control*), comprometendo a qualidade da concorrência e empoderando as grandes corporações diante dos Estados.

---

<sup>4</sup> *The Network of Global Corporate Control* - Chair of Systems Design, ETH Zurich – corresponding author sbattiston@ethz.ch (apud Dowbor, 2017, p. 41).

Essa concentração de poder gera uma Crise de Governança Corporativa, em especial, a partir da crise econômica mundial de 2008. Dowbor (2017) sistematiza resultados de diversas pesquisas internacionais que demonstram não só a dimensão planetária das grandes corporações, mas especialmente sua incapacidade em gerir as empresas transnacionais de forma transparente, sendo o lucro o único objetivo em comum. Sendo assim, além de se tornarem mais importantes do que os Estados, perdem sua finalidade social e diluem de tal forma a responsabilidade de que não é possível identificar e punir os responsáveis. Ele conclui que o Estado limitado e fragmentado em seus territórios não tem capacidade de regular esses gigantes, especialmente o sistema financeiro. Tem-se que os gigantes financeiros mundiais dotaram-se de instrumentos de controle político (Dowbor, 2017).

A este poder, soma-se o buraco negro dos paraísos fiscais. Dowbor (2017) explica como as grandes corporações conseguem sugar a riqueza das nações apoiadas por essas ilhas desregulamentadas que ganham por “esconder” o real lucro das grandes corporações livrando-as de tributações. Essa dinâmica impacta na política fiscal do mundo inteiro, é a extra-territorialização dos recursos. Isto dificulta ou impede que o Estado invista na sua principal finalidade que é o Bem Estar Social.

A tese de Dowbor (2017) sobre a Captura do Poder Político baseia-se em diversos argumentos: a expansão dos lobbies tradicionais, o financiamento de campanhas políticas, a captura da área jurídica e da geração de um sistema jurídico paralelo, o controle da informação, o controle do ensino e das publicações acadêmicas, a erosão da privacidade e a apropriação dos governos pelo endividamento público, a dimensão política dos paraísos fiscais, as exigências de rentabilidade financeira, a pirâmide do poder corporativo e por fim, a captura do processo decisório da ONU (Organizações das Nações Unidas). Estes argumentos questionam o direcionamento do Estado no atendimento das demandas sociais, já que colocam um processo onde cada vez mais os governos prestam contas ao mercado, negando a cidadania. Portanto, para Dowbor (2017), torna-se a democracia uma caricatura. Neste sentido, está presente na obra de Dowbor a preocupação com os aspectos democráticos.



Esta obra expressa a chamada pedagogia do econômico, onde, com linguagem bastante didática<sup>5</sup> e apoiado em importantes estudos internacionais, o autor denuncia o mecanismo das grandes corporações que se tornam máquinas moedoras (Dowbor, 2017).

### **Karl Polanyi e a Antropologia Econômica: A Economia Substantiva**

O austríaco Karl Polanyi é, dentre outros aspectos, conhecido nas análises sociais por sua antropologia e democracia econômica, recebendo influências da economia política. Como um autor cada vez mais estudado, ele analisa a formação da economia capitalista de mercado estudando os processos pelos quais o mercado desenraizou-se das instituições sociais, tornando-se autônomo ou autorregulável (Polanyi, 2000).

Esta leitura ocorre em *A Grande Transformação*, onde Polanyi descreve a transformação ocorrida na sociedade entre os séculos XIX e XX e que teria gerado formas de organização social em torno da economia e sociedade de mercado (Polanyi, 2000). Esta nova economia separaria ou desincrustaria (*embedness*) o sistema econômico da própria sociedade, e ao motivar-se em torno do lucro, a subjugaria (Polanyi, 2000). Ações criadas por instituições específicas, àquelas instituições do mercado que acabam por modelar a sociedade para que ela funcione conforme suas leis (Polanyi, 2000). Esta economia não teria precedentes históricos, já que sociedades anteriores se baseavam em relações de troca sociais, sendo a economia subjugada à sociedade, ao contrário do que afirmam teóricos como Adam Smith e que se baseiam na ideia de *Homo Economicus*. Para Polanyi, isto se trata de uma falácia, a falácia economicista por envolver uma concepção unicamente formalista e racional da economia e da natureza humana (Polanyi, 2000, 2012).

Em síntese, a transformação teria dado origem às chamadas mercadorias fictícias, sendo elas, o trabalho, a terra e o dinheiro. Estas não poderiam ter sido subordinadas, já que isto leva à subordinação da própria sociedade (Polanyi, 2000). Por serem aspectos substanciais, estes itens foram, pela própria intervenção estatal transformados em mercadoria e

---

<sup>5</sup> Além do livro *O capital improdutivo*, Dowbor disponibiliza vídeos curtos com linguagem simples que contribuem para a compreensão da crise civilizatória. Ver mais em: <[https://www.youtube.com/watch?v=886\\_nPfsIAc](https://www.youtube.com/watch?v=886_nPfsIAc)>.

este é um destaque importante trazido por Polanyi, retomado nesta análise mais adiante. A subordinação destes itens ao mercado gerou as consequências negativas direcionadas à ordem capitalista e ao liberalismo econômico como a degradação do homem, das relações e de seu meio natural (Polanyi, 2000). Como alternativa, Polanyi (2000) elenca os princípios da chamada economia substantiva, princípios advindos dos modelos de sociedade tidos como primitivos e/ou arcaicos (anteriores ao século XIX) sendo eles, a reciprocidade, a redistribuição e domesticidade.

Para compreender a reflexão de Polanyi sobre o caráter substantivo da economia, em “A subsistência do homem: ensaios correlatos” (Polanyi, 2012) o autor aborda os dois sentidos do econômico, a economia formalista (conforme colocam os neoclássicos) e a economia substantiva (recorrendo a Aristóteles) (Polanyi, 2012).

O significado de economia formal envolve o caráter lógico da relação entre meios e fins como um atributo da racionalidade, do utilitarismo, onde a ideia de escassez envolve-se na maximização da utilização dos recursos disponíveis com o mínimo de custos. Já o significado de economia substantiva expõe o humano como elementarmente dependente do meio físico, da natureza e da sociedade. Este último, portanto, deveria ser o foco da economia ao concentrar-se na subsistência humana. Ocorre que o significado formal se tornou o conceito universal (a falácia economicista), ou seja, a tendência a identificar a economia humana apenas à sua forma de mercado (Polanyi, 2012). Assim, o significado formal apenas faria sentido na economia capitalista, mas não nos demais modelos de sociedade baseados em outros tipos de troca (Polanyi, 2012), conforme apontado anteriormente.

Com isto, Polanyi contribui, em síntese, pela crítica à subordinação da sociedade à sua lógica de mercado, o que enfraquece alternativas econômicas em torno de objetivos sociais e, portanto, dos mecanismos políticos de gestão. Sua crítica, ao trazer à tona a economia substantiva, fornece insumos para refletir uma Administração Política aliando pensamento e atuação prática na integração de capacidade de gestão e gerência com as dimensões política e instrumental/técnica com base, por exemplo, em mecanismos substantivos. Alguns destes pontos serão abordados a seguir.

### **Um diálogo entre a Economia Substantiva e a Administração Política**

Tendo passado pelas discussões filosóficas (Santos, 2001) compreendemos que, na dimensão ontoepistemológica, a Administração Política lida com o contexto situado, com ações intencionais e espaço-temporalmente construídas, algo que é, portanto, dirigido, conduzido, administrado (gestado e gerido) (Santos, 2009). É nesta perspectiva que buscamos apreender sua prática, que aqui se distancia da Economia Política (que estuda as necessidades individuais somadas às necessidades coletivas para chegar ao desenvolvimento da sociedade); diferencia-se também da administração profissional (que por sua vez representa a base técnica que executa o Projeto Nacional) (Santos, 2001). Assim, a Administração Política torna-se a responsável por conformar a política pública, o planejamento com a finalidade de alcançar o bem-estar da humanidade.

As exposições dos autores Dowbor e Polanyi complementam em diferentes pontos a reflexão sobre a Administração Política. Retomamos as premissas anteriormente expostas para, a partir delas, contribuir com novas reflexões. Destacamos em específico as premissas 1, 2, 3, 5, 6 e 10.

**O Estado não é externo ao processo econômico (premissa 1):** Destacamos a autonomia, a força, o poder ou a responsabilidade do Estado. A Administração Política elenca a década de 1930 em contexto de crise como aquela onde o Estado surge como líder no comando de capitais, em políticas anticíclicas e promotor dos rumos da expansão e distribuição, não negando a característica já existente de âncora para a sustentação política e para a harmonia social do sistema (Santos, 2010, p.37). Polanyi parece concordar quando elenca as décadas de 1920 e 1930 como grandes momentos responsáveis pela transformação analisada (Polanyi, 2000) e coloca o Estado como promotor do mecanismo de mercado. Através do resgate histórico do processo de desenraizamento da economia (separação da economia da sociedade e criação de um ente econômico autônomo e mais forte que a sociedade em si), Polanyi apresenta o Estado como um dos atores deste, seja através do equilíbrio de poder (por exemplo, a Santa Aliança) ou da sustentação do padrão ouro (Polanyi, 2000).

Em análise contextual recente Dowbor (2017) explica que as atividades do Estado são um dos quatro principais motores da economia e coloca que um terço da economia do Brasil corresponde a atividades estatais, sem contar a influência da taxa SELIC para alimentar o poderio do sistema financeiro. Por outro lado, ele questiona o direcionamento do Estado no atendimento das demandas sociais, por colocar os governos cada vez mais submissos ao mercado, negando, portanto, a cidadania e tornando a democracia uma caricatura.

A contribuição aqui se dá pela constatação de que, seja nas origens do sistema capitalista ou na sua atual modalidade de financeirização da economia, não há externalidade do Estado na economia, mas participações que atendem diferencialmente às demandas da sociedade (incluindo o mercado).

**A desconstrução do surrado jargão da Economia que coloca que o grande paradoxo econômico é o encontro de um equilíbrio entre os recursos “escassos” e as “necessidades ilimitadas” (premissa 2):** Corresponde a definição formalista da economia, conforme nega Polanyi e para isto, ele abre a ideia da falácia da escolha relativa e da escassez. Faz isso ao pontuar que a economia não deveria se preocupar com a satisfação das necessidades materiais, mas sim com a escolha entre os usos alternativos de meios escassos. Neste caso, os meios, não as necessidades do homem, seriam materiais e se a satisfação das necessidades depende de objetos materiais, a referência está na economia como um processo de satisfazer necessidades materiais. A insuficiência de meios, a (escassez) levaria a escolha, mas não criaria situação de escassez e isto inclui o significado substantivo. O formal significaria escolha entre meios alternativos de meios insuficientes, já o substantivo não implicaria nem escolha nem insuficiência. A subsistência do homem poderia ou não envolver a necessidade de escolha. Em geral o costume e a tradição eliminariam a escolha e, quando esta não existe, não precisaria ser induzida pelos efeitos limitantes de nenhuma escassez de recursos (Polanyi, 2012).

Assim, a insuficiência de meios não criaria por si só uma situação de escassez (uma escolha, a menos que haja meios alternativos a escolher), fins e hierarquias. Para ele, “se o termo escasso se aplica ou não aos meios, essa é uma questão empírica que estabelece o limite de aplicabilidade da definição formal, postulado da escassez do econômico em qualquer campo,

inclusive na economia” (Polanyi, 2012, p.74). Desta forma, o autor coloca a crença universal de que nada existe em quantidade suficiente para todos e traz a ideia de Aristóteles sobre o significado substantivo (Polanyi, 2012).

Para o autor, portanto, a economia é entendida como o processo instituído de interações que servem para satisfazer necessidades materiais como parte vital de toda a comunidade humana. Esta economia que é substantiva se constitui em dois níveis que completam a economia: a interação entre o homem e o meio e a institucionalização desse processo. Neste sentido, enquanto o trabalho seria o agente mais geral entre os bens de ordem superior de produção, a propriedade, sem a qual não se poderia afirmar a existência da economia, institucionalizaria este processo (unidade e estabilidade, estrutura e função, história e política). Com isto, sua tese reside na ideia de que a economia humana é um processo institucionalizado de interação cuja função é suprir a sociedade de recursos materiais (Polanyi, 2012). Polanyi, portanto, vem a fortalecer a desconstrução proposta pela premissa.

**A desconstrução da exagerada e “deslumbrada” afeição pelo conhecimento forâneo (premissa 3):** Dowbor, ao falar sobre os mecanismos de controle da informação aborda os consensos globais feitos pelas chamados *think thanks*, corporações conservadoras globais, gigantes midiáticos, além da publicidade remunerada, instituições e ações que, em conjunto contribuem para um quadro de desinformação e consumismo internacional. Está incluso neste quadro o controle do ensino e das publicações acadêmicas por meio de grupos nacionais com visão corporativa, causando também a oligopolização do controle das produções científicas. Estas conclusões expõem um quadro que supera análises possivelmente reducionistas sobre a possível postura acrítica, mimetista entre países tidos em desenvolvimento e os chamados desenvolvidos e contribui para reflexões mais aprofundadas sobre os mecanismos que constituem tipos de submissão intelectual internacional.

Polanyi, por sua vez, ao resgatar a necessidade de uma economia substantiva e os princípios institucionais aristotélicos reforça o caráter situado necessário às relações de troca. Ao expor as relações de reciprocidade, redistribuição e domesticidade, o caráter local entra em evidência na contribuição da valorização de aspectos originais de uma cultura, o que

incluem os aspectos de produção e produtividade científica e os aspectos de Administração Política.

A tese de Polanyi diz respeito à territorialização da economia e fundamenta-se na importância das relações sociais locais contrapondo-se, portanto, à ideia de enaltecer o conhecimento forâneo e corroborando então com esta premissa da Administração Política. Os princípios contidos nas categorias de reciprocidade, redistribuição e domesticidade podem contribuir tanto de forma epistêmica quanto técnica e prática para o campo.

**A desconstrução da metodologia nociva: Instabilidade, estabilidade, desenvolvimento, distribuição, bem-estar: “Para qualquer nível de renda (PQNR) propõe-se uma distribuição” (premissa 5):** A par dos mecanismos de controle internacional e que inserem os Estados em uma amálgama de funções internacionais, como a própria constituição da “função” de paraísos fiscais dentre as nações, Dowbor oferta a consciência de que a Administração Política precisa avançar da já complexa rede de articulações internas para a complexa rede de relações externas. Já Polanyi faz uma análise diferencial que inclui a origem do mecanismo de crise que circunda toda a discussão sobre o modo de produção capitalista. O autor aborda a função política do sistema monetário internacional por meio da transformação ocorrida entre a virada do século XIX e XX e que expõem de forma mais específica, as décadas de 1920 e 1930. A crise e colapso do fim do padrão ouro, a formação do mercado autorregulado e a formação de novas instituições fomentadoras e beneficiárias das mudanças econômicas colocam em evidência aspectos da formação da crise. Por sua lente, ela é criada por instituições que envolvem o Estado dentro da própria lógica em que se configura os mecanismos de controle de uma economia formalista. Além disso, retorna-se a necessidade de formatação substantiva da economia como forma de contribuir para alterações locais que venham a desconstruir a metodologia tradicional e nociva do sistema.

**O ciclo econômico não deve ser um fenômeno natural, ele ocorre porque é bem ou mal administrado (premissa 6):** A Administração Política aponta ainda o problema da falta de conhecimento sobre a extensão de crises (como aquelas ocorridas nas primeiras décadas do ano 2000) (Santos et al., 2016). Conforme Polanyi, historicamente ações deliberadas dos grandes grupos de poder para movimentar os ciclos econômicos ocorreram

do início do capitalismo até a Segunda Guerra Mundial. Dowbor, por sua vez, evidencia os mecanismos de controle de poder internacional e que chegam, em sua visão, a diminuir o poder do Estado. Tem-se dois pontos que sugerem reflexões, o aspecto eficiência, e, a nosso ver, ainda antes deste, o aspecto intencionalidade do controle do ciclo econômico, o que vem a atuar com reais finalidades da Administração dentre o favorecimento de mecanismos de mercado ou dos interesses sociais.

**A maior *desierarquização* possível às relações tensas, conflituosas e de baixa produtividade (premissa 11):** Polanyi contribui ao trazer os mecanismos sociais de sociedade anteriores como os princípios de reciprocidade, redistribuição e domesticidade. Estes princípios exigem institucionalidade e envolvem padrões de simetria e centralidade e fornecem condutas que envolvem processos de redistribuição de bens e serviços. Contribuem para estabelecer relações de trabalho sem a interferência de motivações pessoais, assegurando meios materiais. Além disso, estes princípios contribuem por si só, a autogerir os conflitos que envolvem disputas e sugerem o comportamento agressivo da falácia do *homo economicus*. Trata-se de propor outros mecanismos de organização social tendo em vista aspectos destes princípios e que envolvem o aspecto gerência e gestão na Administração Política.

Diante destas colocações iniciais vale ressaltar as principais diferenças neste recorte de análises em torno de Dowbor, Polanyi (em seus devidos contextos de produção analítica) e as premissas da Administração Política no que concerne ao papel do Estado. A Administração Política coloca que a origem do capitalismo se imbrica à origem do Estado (Santos et al., 2016). Enquanto Dowbor traz argumentos que enfraquecem o poder do Estado diante de um articulado sistema internacional de controle do *status quo* liberal, ainda que o inserindo, Polanyi, por seu turno, dá ao Estado papel tão importante quanto o dos mecanismos institucionais de mercado, se não, na história da evolução do sistema capitalista, o papel mais importante na formatação de um modelo autorregulado. Os dois autores apontam concordar com participação do Estado como agente liberal, conforme reflete a Administração Política. Neste sentido, as críticas dos autores prestam leituras sociais e econômicas capazes de fortalecer

a consciência epistemológica e metodológica da Administração Política, sendo capazes de estimular novas reflexões para o campo.

### **Considerações finais**

Este ensaio objetivou relacionar as contribuições de uma pedagogia econômica e de uma antropologia econômica pelos trabalhos de Ladislau Dowbor e Karl Polanyi. Para isto, retomamos o percurso de desenvolvimento do campo da Administração Política, pontuando as premissas elencadas para o campo, destacamos a obra *A Era do Capital Improdutivo*, de Dowbor e as obras *A Grande Transformação* e *a Subsistência do Homem* de Polanyi, além de buscarmos relacionar as contribuições dos autores à premissas cujas relações poderiam ser traçadas pelos recortes escolhidos. Isto retirou do horizonte de reflexões as premissas 4, 7, 8 e 9, que, portanto, não foram aqui elencadas como alvos de aprofundamento a partir dos autores trazidos. São elas: 4. o pensar e o agir são práticas que devem caminhar simultaneamente; 7. o novo deve ser construído apenas após o velho estar em pleno usufruto da sociedade, 8 não é verdade que exista um *trade-off*, uma escolha entre a universalização e a qualidade, 9 a temporalidade não pode ser tomada pelo mandato (político) e a avaliação (das políticas, planos e ações) não pode ser feita pela meta, mas pelas finalidades.

As contribuições deste ensaio são ainda iniciais, carecendo de maior amadurecimento principalmente nas articulações entre os dois autores tendo em vista ainda seus diferenciais contextos de construção de suas teses e suas diferenças e semelhanças analíticas. Além disso, esta articulação carece de amadurecimento em torno do próprio campo da Administração Política. Não tratamos neste ensaio de traçar uma comparação ou contribuições definitivas, mas de lançar luzes iniciais a partir de paralelos importantes percebidos nos estudos realizados. Além disso, há pontos que carecem desenvolvimento, como aqueles relacionados à capacidade de contribuição técnica e prática advinda de uma visão da economia substantiva, por exemplo, em suma, aspectos mais metodológicos. Com isto, observamos que este ensaio contribui por buscar inicialmente novas associações teóricas e lançar novos desafios na reflexão do campo da Administração Política, de forma a enriquecer o quadro de discussões do campo.



## Referências

- DAVEL, E. & ALCADIPANI, R. Estudos críticos em administração: a produção científica brasileira dos anos 1990. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 43, n.º 4, pp. 72-85, 2003.
- DOWBOR, L. *A era do capital improdutivo: por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?* São Paulo: Autonomia Literária. 2017, pp. 139-52. Disponível em: <[http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/a\\_era\\_do\\_capital\\_improdutivo\\_2\\_impress%C3%A3oV2.pdf](http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/a_era_do_capital_improdutivo_2_impress%C3%A3oV2.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2019.
- DOWBOR, L. Disponível em: <<https://dowbor.org/ladislau-dowbor/>>. Acessado em: 17 set. 2019.
- FRANÇA FILHO, G. C. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S. (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004, pp. 19-143.
- POLANYI, K. & WRABEL, F. (trad.). *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.
- POLANYI, K. *A Subsistência do HOMEM: ENSAIOS CORRELATOS*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, pp. 107-13.
- RIBEIRO, E. M. Revisitando o Conceito de Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, vol. 1, n.º 1, pp. 1-12, 2008. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15479/10619>>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- SANTOS, R. S. *Keynes e a Proposta da Administração Política para o Capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- SANTOS, R. S. A Economia Política Contemporânea e o Pouco que Sabemos. In: *Keynes e a Proposta da Administração Política para o Capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- SANTOS, R. S. *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Hucitec/Mandacaru, 2004.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & CHAGAS, T. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública*, vol. 43, n.º 4, pp. 919-41, 2009.
- SANTOS, R. S. & RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, 1993.

- SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 35, n.º 5, pp. 50-77, 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6404>>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- SANTOS, R. S. et al. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. *Cad. EBAPE.BR [on-line]*, vol. 15, n.º 4, pp. 939-59, 2017. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15479/10619>>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- SANTOS, R. S. et al. A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 14, n.º 4, pp. 1.011-34, 2016.
- SANTOS, R. S. & GOMES, F. G. *Outro modo de interpretar o Brasil: ensaios de administração política (caminhos para a construção de um projeto nacional)*. São Paulo: Hucitec/Maceió: Imprensa Oficial Graciliano Ramos, 2.<sup>a</sup> ed., 2018.

# TRANSFORMAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL DO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NA GESTÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

JORGE DE SOUZA BISPO<sup>1</sup>

## Resumo

A discussão sobre a parcela do orçamento destinada ao ensino superior público e gratuito no Brasil e sobre o alcance do ensino superior gratuito e o papel das instituições públicas de ensino superior fez surgir a ideia deste ensaio. Embora embrionário, o objetivo deste trabalho é propor um modelo genérico de gestão das instituições públicas federais de ensino superior que possa alcançar, em uma geração, a transformação econômica e social do Brasil. Para isso, buscou responder à seguinte questão: quais os efeitos econômicos e sociais gerados em decorrência das mudanças estruturais da gestão das instituições públicas federais de ensino superior? A metodologia utilizada foi um ensaio crítico, permeado por alguns conceitos teóricos e o desenho de um modelo de gestão, especialmente de recursos, pelas instituições públicas de ensino superior. Os resultados desejados e esperados, em um horizonte de vinte anos, podem permitir que a sociedade brasileira alcance como resultados econômicos e sociais a melhoria de sua infraestrutura urbana, a melhoria do saneamento básico, uma maior produtividade no campo, a melhoria ampla nas áreas de educação e saúde, dentre outras, especialmente nos municípios mais carentes. Uma limitação deste trabalho é não discutir diretamente as áreas de pesquisas e extensão.

**Palavras-Chave:** Administração política. Gestão universitária. Desenvolvimento humano.

## Abstract

Discussions about the portion of the public budget for free higher education in Brazil and the scope of free public higher education institutions gave rise to the idea of this essay. Although embryonic, the objective of this work is to propose a generic management model for federal public institutions of higher education that can achieve, in one generation, the economic and social transformation of Brazil. To this end, it sought to answer the following question: what are the economic and social effects generated as a result of structural changes in the management of federal public institution of higher education? The methodology used was a critical essay, permeated by some theoretical concepts and the design of a management model, especially of resources, by public institutions of higher education. The desired and expected results over a twenty-year horizon may

---

<sup>1</sup> E-mail: jorgesbispo@gmail.com.

allow Brazilian society to achieve, as economic and social results, an improvement in its urban infrastructure, an improvement in basic sanitation, a greater productivity in the agricultural field, a broad improvement in the areas of education and health, among others, especially in the poorest municipalities. A limitation of this work is not to discuss the areas of research and extension.

**Key words:** Political administration. University management. Human development.

## **Introdução**

O direcionamento dos gastos públicos muitas vezes não segue a lógica da necessidade da sociedade, uma vez que é concebido e realizado sob a perspectiva de ações de governos e não de Estado. A partir da constatação desse desalinhamento de ações observa-se que, muitas vezes, os gastos públicos são direcionados ao pagamento da dívida — e sabe-se o custo elevado desses gastos — ao invés de investimentos em ações duradouras, de desenvolvimento humano e econômico, que propiciam retorno social em médio e longo prazo, como é o caso do investimento em educação.

A educação superior ofertada pelas instituições públicas federais de ensino vem, há muito, sendo questionada, principalmente por causa da parcela significativa do orçamento da educação que lhe é destinada. Muitas vezes, essas instituições não debatem de forma aprofundada e não fornecem a resposta que a sociedade demanda.

Nessa seara, cabem questionamentos que vão das alas mais liberais às mais estatizantes. Os mais liberais desejam a menor participação possível do Estado no segmento de educação superior, sob a justificativa de que a parcela do orçamento liberada da educação de ensino superior seria destinada ao ensino básico e, com isso, alcançaria uma melhor qualidade da educação no País. Por outro lado, os mais estatizantes acreditam que o Estado deve ser a mola propulsora da educação superior de qualidade. Essa discussão só tem perdas para as ambas as partes.

Na esteira dessas duas posições, os dois discursos encontram ressonância na sociedade e, cada vez mais, a ala liberal vem alcançando maior número de defensores. Parte desse avanço pode ser creditada a diversos problemas que as instituições públicas federais de ensino enfrentam e que nunca pararam para discuti-los com a profundidade necessária.

Dentre esses problemas podem ser enumeradas, a falta de comunicação das instituições federais de ensino superior, sobre o que e como fazem para alcançar os seus produtos, a falta de reconhecimento e aplicabilidade da meritocracia nas suas mais diversas áreas, a falta de abertura de diálogo

plural e não sectário, como acontece em muitas arenas universitárias, dentre outras.

Como exemplo da falha na discussão sobre os assuntos atuais das instituições públicas federais de ensino superior pode-se citar o “FUTURE-SE”. Por ser um projeto que afeta a sociedade como um todo, acredita-se que esse tema não teve a discussão devidamente necessária, em função da sua importância. Com esse nome ou não, com o desenho atual ou aprimorado, é urgente a retomada do tema para discussão.

A discussão de um tema dessa magnitude não poderia ser unilateral, doutrinária. Para que não se perca o braço em vez de um dedo, o projeto deveria ser analisado sob a ótica das diretrizes que podem alavancar as perspectivas positivas para a universidade e buscar alternativas para as mudanças extremistas impostas pelas alas mais liberais da sociedade.

O fato de que as instituições públicas federais de ensino superior precisam mudar não é mais um assunto considerado como tabu. É senso comum de que essas instituições possuem um custo elevado em relação aos outros estratos educacionais. O problema é delinear o quanto e como será implementada essa mudança.

A partir desse contexto e sustentado na percepção de que a administração política tem a dimensão de conduzir as formas de gestão das relações sociais (Santos & Gomes, 2017), o presente trabalho possui a audaciosa pretensão de propor um modelo genérico de gestão das instituições públicas federais de ensino superior que possa alcançar, em uma geração, a transformação econômica e social da sociedade brasileira, de uma maneira mais harmoniosa e menos traumática possível. Nesse cenário, este trabalho objetiva demonstrar a aplicação da administração política como indutora de mudanças estruturais na gestão das instituições públicas federais de ensino.

Para alcançar o objetivo pretendido e simular resultados, surge a seguinte questão a ser respondida: quais os efeitos econômicos e sociais gerados em decorrência das mudanças estruturais da gestão das instituições federais de ensino?

A proposição do modelo considera como imutáveis alguns paradigmas. Esses paradigmas são estabelecidos como pilares para sua implantação. O dever constitucional do Estado é fornecer educação pública e de qualidade. Dessa forma, a universidade é pública e continua pública. O orçamento destinado ao ensino superior público continua o mesmo, com

acréscimos decorrentes dos gatilhos a serem definidos em função de produtividade e arrecadação, estabelecendo a irredutibilidade orçamentária. O orçamento para pesquisas permanece com as diretrizes e os respectivos orçamentos das agências de fomento, a exemplo da Capes e CNPq. E, por fim, a autonomia universitária com amplitudes administrativa, orçamentária e financeira.

Este artigo, sob a forma de ensaio prognóstico, está estruturado com esta introdução em que se encontra contextualizado o problema a ser discutido. Em seguida, são apresentados breves conceitos teóricos para fornecer uma maior sustentação ao trabalho. Na terceira seção são apresentados o desenho do modelo e sua operacionalização. Na quarta seção são feitas especulações sobre possíveis e esperados resultados a serem alcançados após a implantação do modelo. E, por fim, são apresentadas as considerações finais e abertura de discussões para futuras análises e aprimoramentos.

### **Discussão teórica e técnica**

A discussão teórica este ensaio parte da concepção em discutir e ilustrar a proposição de um modelo em que, a partir de uma intervenção do Estado na gestão das instituições públicas de ensino superior no Brasil, possa gerar um movimento da educação na sociedade e que, no futuro, possa obter um avanço econômico e social.

A manipulação da elite dominante, seja a pertencente às instituições públicas federais de ensino ou à sociedade em geral, olhando apenas para os eixos de seus próprios interesses, por meio do controle do discurso, deve ser combatida pelo convencimento e, em alguns casos, por meio coercitivo.

Santos et al. (2016, p. 1.030) sugerem a mudança do nosso hábito de elaborar um pensamento crítico, fazendo com que o resultado do nosso trabalho não fique restrito apenas aos nossos interesses individuais, mas aos interesses da sociedade no seu conjunto.

Em seu trabalho, *O Papel do Estado*, de 1988, Rômulo Almeida já alertava que a nova tecnologia exigia gente de maior nível de escolarização e o Brasil não tinha, decorrente de uma crise no sistema educacional. Acreditamos que, trinta e dois anos depois, a crise persiste com um aprofundamento ainda maior. Almeida (1988, p. 163) acreditava que o Estado seria

o único agente capaz de exercer um papel corretivo no sistema econômico para enfrentar os desequilíbrios do processo tecnológico.

É nesse sentido que consideramos a visão de Santos & Ribeiro (1993) sobre o papel da administração política como instrumento de discussão sobre a concepção do que deve ser feito, acompanhado e avaliado pelo Estado. Os autores complementam, ainda, que as necessidades individuais e coletivas da sociedade devem ser supridas por meio do planejamento estatal com a administração política.

A administração pública gerencial possui raízes e fundamentos práticos na administração, com uma interligação estrutural e conceitual com a escolha pública. Moreira Neto (1998, p. 40) discorre sobre a administração pública gerencial ao afirmar que o interesse público continua sendo a finalidade da administração estatal “abrindo-se campo para que atuem mais proveitosamente um sem número de entidades de colaboração criadas pela própria sociedade” (Moreira Neto, 1998, p. 40).

Nesse contexto, concluímos que a administração pública nada mais é que o conjunto de instituições (órgãos e agentes) que exercem a função pública em benefício dos interesses da coletividade. Todo e qualquer ato exercido pela administração pública é sempre para atender as necessidades dos cidadãos.

Para que os atos exercidos pela administração pública possuam validade e eficácia, a administração estatal é regrada por princípios fundamentais explicitados no artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998).

Dentre esses princípios fundamentais elencados pela Constituição Federal (1988), o princípio da eficiência é o mais recente dos princípios constitucionais da Administração Pública brasileira, tendo sido adotado a partir da promulgação da Emenda Constitucional n.º 19, de 1998.

De acordo com Alexandre Mazza (2011), por meio do princípio da eficiência foram criadas condições para a implementação do modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados

na atuação estatal. Os atos da administração devem ser realizados com a maior qualidade, competência e eficácia possível, em prol da sociedade.

Di Pietro (2002) acrescenta que “A eficiência é um princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de direito” (Di Pietro, 2002).

É no contexto do campo do princípio constitucional da eficiência que Moreira Neto (1998, p. 41) afirma que “A administração pública gerencial importa-se menos com os processos e mais com os resultados, para que sejam produzidos com o menor custo, no mais curto lapso de tempo e com a melhor qualidade possível” (Moreira Neto, 1998, p. 41).

E a provocação feita por este ensaio, com a propositura de um modelo de gestão das instituições públicas brasileiras de ensino superior que possam propiciar uma transformação econômica e social do Brasil, sob a perspectiva da administração política, ganha contexto e relevância ao se deparar com a constatação de Santos & Gomes:

Sem querer desconsiderar o amplo debate que se faz no Brasil acerca dos resultados da avaliação fundada no chamado “mérito acadêmico” e o baixo retorno da produção do conhecimento em razão do exíguo orçamento que o poder político destina à área de ciência e tecnologia, o fato lamentável é que a Universidade vem perdendo, sistematicamente, o protagonismo na discussão dos grandes temas nacionais (Santos & Gomes, 2017, p. 69).

A partir dessas considerações, com a limitação de que não serão discutidas com profundidade todas as variáveis e conceitos envolvidos, o modelo proposto será desenvolvido em linhas mestras, como também a sua operacionalização.

### **Desenho do modelo e operacionalização**

Nesta seção será apresentado o desenho do modelo, em linhas mestras, e a sua operacionalização. Parte da aplicação da administração política na gestão das instituições públicas brasileiras de ensino superior e tem



como alcance desejado e resultados esperados, por meio da interferência estatal, que possam contribuir para a transformação econômica e social, em curto, médio e longo prazo, com atuação nas políticas estruturantes nas áreas de educação e cidadania, desenvolvimento agrário, saneamento e habitação, saúde, políticas de produção e arranjos produtivos locais, dentre outras.

Inicialmente, cabe descrever o processo de entradas nas instituições públicas brasileiras de ensino superior. Cada instituição poderá definir o seu processo de seleção, de acordo com as formas descritas no quadro 1.

Quadro 1. Formas de seleção para admissão dos alunos nas instituições públicas federais de ensino superior

Formas de ingresso	Descrição
1. Sistema de Seleção Unificada – SISU	As instituições públicas federais de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM).
2. Vestibular	As instituições públicas federais de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes dos seus próprios vestibulares.
3. Outras formas	As instituições públicas federais de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes por meio de outros processos de seleção definidos pela instituição.

Fonte: elaborado pelo autor.

No processo seletivo, que terá validade para os novos ingressantes, serão estabelecidos os termos e opções sobre as formas de custeamento dos estudos ao longo da vida acadêmica.

Ressalte-se o fato de que algumas instituições têm comprovado o elevado nível de evasão escolar que, dentre os diversos motivos, o que tem sido questionado como fator contributivo para essa elevação é o processo de escolha do curso/instituição por meio da pontuação obtida no ENEM.

Essa evasão, se diminuída, aliada ao processo de jubramento, com regras claras, específicas e definidas de forma autônoma e individualizadas pelas instituições de ensino, poderão ampliar o número de universitários matriculados e concluintes.

O quadro 2 apresenta as formas de financiamento do aluno durante a sua graduação, pelo tempo da sua vida universitária. Essas formas de financiamento serão disponibilizadas aos alunos na época da sua matrícula podendo, inclusive, ser alteradas ao longo do curso a fim de que não estimulem desistências.

Quadro 2. Opções de formas de financiamento oferecidas aos alunos ingressantes com a implantação do novo modelo de gestão nas instituições públicas federais

Formas de Financiamento	Descrição
1. Pagamento mensalidade	O aluno pode optar para efetuar o pagamento da mensalidade a partir da sua entrada na instituição de ensino.
2. Financiamento governamental	O aluno pode não dispor dos recursos para efetuar o pagamento da mensalidade a partir da sua entrada na instituição e as suas mensalidades serem bancadas pelo Governo Federal.
3. Outras opções de financiamento	As instituições públicas federais de ensino superior podem elaborar outras formas de financiamento/custeio de maneira autônoma.

Fonte: elaborado pelo autor.

A ideia de manter o orçamento da instituição de ensino, partindo de um patamar médio dos últimos cinco anos, atualizados pelo índice de inflação do período, faria com que houvesse uma recomposição do orçamento.

Ao mesmo tempo, de acordo com a arrecadação obtida pela forma de financiamento n.º 1 – Pagamento de mensalidade efetuado diretamente pelo aluno, a partir de sua entrada, faria com que houvesse uma diminuição do orçamento da instituição de ensino equivalente a 0,90 do valor total arrecadado com essa modalidade, direcionando, ao longo do tempo, essa parte liberada do orçamento para ser aplicada em outras modalidades de ensino, de preferência, na educação básica integral e de qualidade.

Esse ou outro mecanismo a ser discutido possui o objetivo estratégico de buscar sempre elevar o orçamento das instituições públicas de ensino superior.

A educação básica de integral e de qualidade é o pilar que fará com que todas as classes tenham as mesmas oportunidades para acesso à universidade. É a inversão da pirâmide: ao invés de destinar grande parte do orçamento para o ensino superior gratuito e universal, haveria uma maior parcela para o ensino básico.

Quadro 3. Responsabilidade dos alunos após concluírem o curso superior, de acordo com a forma escolhida para o custeio do seu tempo de graduação

Formas de Pagamento	Subdivisão	Responsabilidade
1. Pagamento de mensalidades desde o início da graduação	Nenhuma	Nenhuma. Já foi realizado todo o pagamento do curso ao longo da graduação.
2. Financiamento governamental	2.1. Pagamento de mensalidade	O aluno deverá arcar com a mensalidade de um aluno do seu curso, pelo prazo que permaneceu na instituição de ensino.
	2.2. Prestação de serviços	O aluno escolherá, dentro de um leque de opções, como irá retribuir à sociedade por meio de prestação de serviços.
3. Outras formas de custeio	As instituições públicas de ensino superior podem elaborar outras formas de custeio de maneira autônoma.	

Fonte: elaborado pelo autor.

Com relação aos alunos que ingressaram no ensino universitário e optaram por pagamento das mensalidades dos seus cursos, não há o que se cobrar. Eles já efetuaram os seus pagamentos e não teriam qualquer débito com a sociedade. Ao longo do tempo, no futuro, eles receberam educação básica de qualidade, não desembolsando diretamente qualquer valor, ao contrário do que hoje existe com o pagamento de elevadas mensalidades às instituições particulares de ensino. Vale registrar que as instituições particulares de ensino básico serão o grupo de maior oposição a esse projeto, por interesses óbvios. Ao mesmo tempo, existe a efetiva participação de acompanhamento, apoio, cobrança e avaliação por parte da sociedade.

Por sua vez, os alunos que optaram por ter o custeio das suas mensalidades bancado pelo Governo e que, ao saírem das instituições de ensino com a graduação concluída, tenham oportunidades de colocação no mercado, de imediato ou não, poderão optar por efetuar o pagamento da mensalidade do seu curso pelo prazo que permaneceram na instituição de ensino, com o objetivo de manter um novo aluno ingressante. A esses alunos também será oferecida a colocação por meio governamental de prestação de serviços.

Entretanto, pode ocorrer a situação de que os alunos que optaram por ter o custeio das suas mensalidades bancado pelo Governo, ao saírem das instituições de ensino, não encontrarem colocação adequada no mercado de trabalho. Dessa forma, haveria a opção de prestação de serviços à sociedade pela metade do tempo em que permaneceram na instituição de ensino.

Quadro 4. Exemplos de aplicação da prestação de serviços

Cursos	Tempo na instituição de ensino	Tempo a prestar serviços	Serviços a serem realizados
Agronomia	5 anos	2,5 anos	Assistência técnica para o processo de produção rural do município ou outra atividade.
Ciências Contábeis	4 anos	2,0 anos	Assistência na controladoria e transparência das contas dos municípios.
Engenharia	5 anos	2,5 anos	Assistência aos projetos de construção, edificação e saneamento do município.
Filosofia	4 anos	2,0 anos	Assistência educacional, leitura e conceito de cidadania.
Medicina Veterinária	6 anos	3,0 anos	Assistência ao rebanho animal do município.
Nutrição	4 anos	2,0 anos	Aplicação e assistência às boas técnicas alimentares.

Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro 4 mostra, de forma simplificada e exemplificativa, algumas das profissões que poderiam contribuir para um maior desenvolvimento dos municípios e da sociedade, como um todo.

Registre-se o fato de que a implantação do modelo, após a adesão dos concluintes para a prestação de serviços, passa por um projeto de nação com a inclusão de todos os ministérios, com programas de desenvolvimento, com apoio das prefeituras e estados, para a efetivação dos programas aqui definidos, de forma simplória, como serviços a serem realizados.

Para a efetivação desses programas nacionais, cada órgão responsável definiria o valor da bolsa a ser paga pelo período de tempo que o graduado tiver como obrigação pela prestação de serviço.

Esses programas definiriam os municípios a serem contemplados com os profissionais de cada área, de acordo com sua carência e seu nível decrescente de desenvolvimento econômico e social. Ao mesmo tempo, as instituições de ensino criariam um sistema de méritos para o ranqueamento dos profissionais, quando das suas escolhas dos municípios aonde prestariam os serviços.

Uma das ideias para se definir o ranqueamento dos alunos para escolha dos municípios a prestarem o serviço é criar um cadastro nacional, com pesos das instituições de ensino, mesclados com os coeficientes de rendimento dos alunos.

As outras formas de custeio e suas respectivas formas de recebimento dos valores custeados ou dos serviços a serem prestados, ficam a cargo de cada instituição de ensino. Esse cuidado deve ser observado a fim de que não sejam tomadas medidas irresponsáveis por parte dos gestores.

### **Resultados esperados**

O modelo proposto, em forma de ensaio, é embrionário e carente de discussões e aprofundamentos. Para sua validação e implantação existe a necessidade de discussão dos seus pressupostos. As medidas macros precisam, além da discussão e definição, ter seus escopos delineados.

Os resultados desejados e esperados podem ser estratificados em três etapas temporais: aqueles que podem ser alcançados no curto, no médio e no longo prazo. Para isso, essas etapas foram definidas com o período de até cinco, dez e vinte anos, respectivamente.

O quadro 5 mostra alguns exemplos de resultados possíveis esperados, de acordo com o horizonte de tempo.

Quadro 5. Exemplos de resultados esperados

Áreas	Curto Prazo	Médio Prazo	Longo Prazo
Agricultura	Disseminação de conhecimento.	Aumento da produtividade no campo. Melhor uso da terra.	Aumento da produtividade no campo. Diminuição de desmatamento.
Educação e Cidadania	Redução de evasão escolar nas instituições de ensino. Aumento do número de vagas nas instituições de ensino.	Diminuição do analfabetismo. Diminuição do analfabetismo funcional.	Diminuição da taxa de homicídios. Aumento do nível escolar. Educação básica de qualidade (1.º mundo).
Saneamento	Elevação da urbanização. Aumento da arborização.	Redução de enchentes, alagamentos.	Redução de doenças relacionadas à falta de saneamento.
Saúde	Aumento da cobertura de vacinas. Elevação de cuidados básicos. Maior conscientização sobre os serviços de saúde.	Diminuição de cáries. Diminuição da obesidade. Diminuição do sedentarismo.	Diminuição mortalidade infantil. Elevação da expectativa de vida. Diminuição de morte por doenças típicas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao se conseguir a implantação e aperfeiçoamento do modelo e a aplicação de novas medidas, discutidas, implantadas e aperfeiçoadas no decorrer do tempo, no longo prazo, os objetivos desejados e alcançados tornam-se duradouros e refletidos como uma política pública de

desenvolvimento, alcançando uma transformação econômica e social da sociedade brasileira.

Em um horizonte de vinte anos, aqui considerado como longo prazo, a sociedade brasileira alcançaria uma melhoria de sua infraestrutura urbana, melhoria no saneamento básico, uma maior produtividade no campo e uma melhoria ampla nas áreas de educação e saúde, dentre outras, especialmente nos municípios mais carentes.

### **Considerações finais**

Ao considerar um ambiente de escassez de recursos e de atuação limitada e questionada por parte da sociedade, com relação às instituições públicas brasileiras de ensino superior, este trabalho teve a audaciosa pretensão de propor um modelo genérico de gestão das instituições públicas federais de ensino superior que possa alcançar, em uma geração, a transformação econômica e social da sociedade brasileira. Como linha de fundo, este trabalho permeou a aplicação da administração política como indutora de mudanças estruturais na gestão das instituições públicas federais de ensino.

Para alcançar o objetivo pretendido e simular resultados, foi apresentada a questão a ser respondida: quais os efeitos econômicos e sociais gerados em decorrência das mudanças estruturais da gestão das instituições federais de ensino?

Os resultados esperados e desejados em um horizonte de vinte anos podem permitir que a sociedade brasileira alcance como resultados econômicos e sociais uma melhoria de sua infraestrutura urbana, uma melhoria no saneamento básico, uma maior produtividade no campo, uma melhoria ampla nas áreas de educação e saúde, dentre outras, especialmente nos municípios mais carentes.

A limitação em não tratar de forma direta a questão das pesquisas e extensão, faz deste trabalho um ensaio incompleto e carente de discussões, pesquisas e aprofundamento nessas áreas.

Espera-se que as ideias aqui apresentadas possam contribuir para discussões mais aprofundadas, em cada um dos itens brevemente discutidos, e que possam gerar trabalhos nas mais diversas áreas de políticas estruturantes de desenvolvimento.

## Referências

- ALMEIDA, R. O Papel do Estado. *Revista Brasileira de Administração Política*, 1988, vol. 5, n.º 1, pp. 155-70.
- BRASIL. *Constituição (1989)*, Capítulo VII – Da Administração Pública, Art. 37. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2020.
- BRASIL. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portal-transparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2019>>. Acesso em: 10 fev. 2020.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 27.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MAZZA, A. *Manual de direito administrativo*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MOREIRA NETO, D. F. Administração Pública Gerencial. *Revista de Direito*, vol. 2, n.º 4, jul.-dez. 1998, pp. 37-44.
- SANTOS, R. S. et al. A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. *Cadernos EBAPE*, vol. 14, n.º 4, Rio de Janeiro, out.-dez. 2016.
- SANTOS, R. S. & RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, vol. 27, n.º 4, Rio de Janeiro, out.-dez. 1993.
- SANTOS, R. S. & GOMES, F. G. *Outro modo de interpretar o Brasil*. São Paulo/Alagoas: : Hucitec/Imprensa Oficial Graciliano Ramos, 2017.



# AGÊNCIAS REGULADORAS E CONTRATOS DE GESTÃO: UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS RELACIONADOS A AVALIAÇÃO DOS ÓRGÃOS REGULADORES NO BRASIL

ALISSON BARBOSA CALASÃS<sup>1</sup>

## Resumo

O objetivo deste trabalho é identificar e analisar as facetas institucionais e políticas da criação dos órgãos reguladores no Brasil e fatores associados a avaliação de desempenho de tais arranjos através dos mecanismos de controle político existentes, tendo como suporte teórico os pressupostos da teoria da agência. Para tanto, propomos uma visão crítica da construção liberal do pensamento de regulação, nos moldes de uma pesquisa simples de análise das características gerais que permeiam essas instituições como a criação e avaliação de desempenho de tais órgãos sem a realização de um estudo empírico sobre a temática em apreço. A partir do estudo realizado, pode-se concluir que, apesar dos avanços, o Brasil não possui um modelo ideal de avaliação de desempenho das agências reguladoras, primeiro pela falta de padronização, segundo pela falta de foco na missão estratégica de tais órgãos em promover um equilíbrio econômico como proteção ao consumidor e a avaliação do impacto regulatório conta ainda com pontos de melhoria e aperfeiçoamento dessas práticas que podem ser aperfeiçoadas com base em estudos comparativos da *performance* de tais arranjos no Governo Fernando Henrique com governos atuais. Isso pode evidenciar se tais arranjos reguladores são capturados por atores políticos ou caminham na direção de garantir o fornecimento satisfatório de serviços públicos realizados por entes privados.

**Palavras-chave:** agências reguladoras; avaliação de agências; contratos de gestão.

## Abstract

This paper aims to identify and analyze the institutional and political facets of the creation of regulatory agencies in Brazil, and factors associated with performance evaluation through political control mechanisms, based on agency theory. For this purpose, we propose a critical vision of the liberal construction of regulatory thinking, performing simple research to analyze the general characteristics that permeate these institutions, such as their creation and an evaluation of their performance, but without conducting an empirical study on the subject. From this study, we can conclude that despite some advances, Brazil does not have an ideal model to evaluate the performance of regulatory agencies; firstly, due to a lack of standardization and, secondly, an

---

<sup>1</sup> E-mail: alisson-1-2@hotmail.com

absence of focus on these agencies' strategic mission, to promote an economic balance for consumer protection, and regulatory impact evaluation also has areas for improvement; this could be achieved based on comparative studies of the performance of these arrangements under Fernando Henrique Cardoso's government with that of the present day. This could highlight whether these regulatory arrangements are taken onboard by political actors or are moving towards ensuring the satisfactory provision of public services undertaken by private entities.

**Keywords:** regulatory agencies; agency evaluation; management contracts.

## Introdução

A emergência das agências reguladoras na década de 1990 se configura como um dos aspectos do processo de revisão do papel do estado na economia brasileira em um contexto de transferência da oferta de serviços públicos para atores privados com a aprovação das Emendas Constitucionais de 5 a 9, no ano de 1995 (Salgado, 2003).

A desestatização e a flexibilização da gestão pública são apontadas como fatores preponderantes nesse quadro de mudança estrutural marcado pelo processo de privatização influenciado por uma agenda internacional tendo como uma das premissas o enfretamento da crise fiscal e gerencial instalada no estado brasileiro (Peci, 2007).

A visão antropológica do aspecto econômico da sociedade moderna, apresentado por Polanyi (2000), aponta que a regulação sempre foi parte fundamental da existência do Estado. O credo liberal se construiu em cima de uma falácia, na qual o Estado deveria permitir e não intervir. E a privatização é um reflexo do *zeitgeist* liberal nascido dessa falácia.

O pensamento liberal, engendrado no berço do *laissez-faire*, nunca representou seu genitor ideológico de fato. Os fisiocratas pouco falavam de mercado autorregulável, uma vez que estavam muito mais preocupados em liberar a exportação de *commodities* e aumentar o lucro dos senhores de terra, enquanto defendiam uma regulamentação maior das indústrias dos centros urbanos (Polanyi, 2000). Sempre houve a luta contra a hipocrisia antirreguladora. Os próprios liberais exigiam do Estado regulação de outros fins não lucrativos para as elites agrárias, e mais para fim do século XIX, as elites industriais.

Nesse sentido, este trabalho pretende identificar e analisar as facetas institucionais e políticas da criação dos órgãos reguladores no Brasil e os fatores associados à avaliação de desempenho de tais arranjos através dos mecanismos de controle político existentes, bem como propor uma

crítica às consequências do pensamento liberal no movimento político antirregulatório.

A obra está estruturada em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção trata, sinteticamente, do processo de criação das agências reguladoras em um contexto de crise fiscal e gerencial no Brasil. A terceira seção aborda os fatores associados à avaliação de desempenho dos órgãos reguladores, aos contratos de gestão e as limitações existentes para que esse processo ocorra.

Por fim, o trabalho é concluído na quarta seção com um apanhado dos problemas identificados ao longo da pesquisa, sinalizando para a necessidade de realização de trabalhos empíricos sobre a avaliação de impactos regulatórios e fazendo estudos comparativos da *performance* dos órgãos reguladores em Governos atuais com o Governo dos anos 1990.

### **Criação dos órgãos reguladores**

A criação e implementação dos órgãos reguladores no Brasil, em um contexto de desestatização e tentativas de reformas gerenciais, restringiram-se a ritos processualísticos quanto ao desenho institucional das autarquias (Peci & Cavalcanti, 2001). A reforma regulatória, ou seja, o modelo de regulação, diferentemente do que ocorreu nos EUA, não foi fruto de uma coalizão, discussão e consenso do parlamento, o que tem gerado várias controvérsias sobre as competências e objetivos de tais órgãos (Meinelles & Oliva, 2006).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado fez a primeira referência às agências reguladoras como uma das estratégias de enfretamento aos obstáculos à implementação de um aparelho estatal moderno e eficiente (Peci, 2007).

De acordo com Martins (2004) citado por Peci (2007), é possível destacar três diferentes gerações no processo de criação de agências reguladoras. A primeira geração caracterizada pela emergência das agências reguladoras de infraestrutura (1995-98) como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Petróleo (ANP). Em um segundo momento (1999/2000) foram criadas a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Água (ANA) e por fim, durante o período 2001/2002, foram criadas a Agência

Nacional do Cinema (Ancine), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

A emergência dos órgãos reguladores se situa no processo de reformulação e recuperação da capacidade de investimento e gerenciamento do Estado, sendo a política de privatização impulsionada e recomendada pelos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e o FMI. O Programa Nacional de Desestatização e a nova Lei de Concessões n.º 8.987, 1995 se destacam entre as medidas mais importante em favor de tal política (Peci & Cavalcanti, 2001).

No período da primeira geração foram instituídas a Lei n.º 9.246 de 26 de dezembro de 1996, regulamentada pelo Decreto n.º 2.335, de 6-10-97, constituindo a primeira autarquia sob regime especial instituída pelo governo federal, a ANEEL, com a finalidade de regular e fiscalizar a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. A lei Geral de Telecomunicações (n.º 9.472) criou, na qualidade de órgão regulador do setor de Telecomunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). E a Lei n.º 9.478, de 6-8-97, regulamentada pelo Decreto n.º 2.455 de 14-1-98, criou a ANP (Peci & Cavalcanti, 2001).

Vale ressaltar que as agências reguladoras se apresentam como estruturas de legitimação estatal para proteger a sociedade contra as políticas de cunho liberal dos anos 80-90 e para desempenhar um papel de fiscalização eficaz e eficiente. Peci & Cavalcanti (2001) citando Azevedo (1998, p. 142) propõem algumas premissas básicas que devem ser firmadas:

- :: necessidade de possuir ampla autonomia técnica, administrativa e financeira, de maneira a ficar, tanto quanto possível, imune às injunções político-partidárias, aos entraves burocráticos e à falta de verbas orçamentárias,
- :: necessidade de expedir normas operacionais e de serviços, de forma a poder acompanhar o ritmo extraordinário de desenvolvimento tecnológico e o atendimento das demandas populares,
- :: necessidade de aplicar sanções com rapidez, respondendo aos reclamos da população e às exigências do serviço,
- :: necessidade de associar a participação destes usuários no controle e fiscalização do serviço.

Diante disso, os mecanismos de regulação têm como objetivo promover tanto a concorrência quanto à proteção do consumidor e da empresa capitalista. Como dito anteriormente, este quesito tem sido ponto de controvérsias porque a priorização de um aspecto ou de outro dependerá da linha política adotada pelo governo de plantão. Como exemplo, tem-se o foco que o governo trabalhista inglês deu proteção ao consumidor (Peci & Cavalcanti, 2001).

No caso Brasileiro há certa confusão quanto aos objetivos primários da regulação. Enquanto algumas agências priorizam o equilíbrio financeiro (Aneel), outras colocam a proteção do usuário como sua finalidade principal (Anatel) (Peci & Cavalcanti, 2001).

A falta de consenso quanto ao papel e à definição da missão precípua dessas autarquias dificulta a proposição de um processo avaliativo satisfatório que deve ocorrer com foco na finalidade de tais órgãos e não baseado puramente em metas. Diante disso, as distorções e confusões mencionadas anteriormente precisam ser superadas a fim de que seja possível até mesmo a adoção de um processo avaliativo que permita comparar os trabalhos realizados pelas agências naquilo que couber.

O modelo regulatório foi instituído no Brasil baseado no tripé: governo — sociedade — concessionárias e propõe uma equidistância do órgão regulador, que são dotados de independência (recurso próprios, mandato fixo, sem possibilidade de demissão e nomeação da diretoria pelo senado federal e câmara dos deputados), autonomia financeira, administrativa e gerencial (instituída como autarquia e serviço autônomo com patrimônio e receitas próprios), com os demais atores políticos (Peci, 2007). Essa é uma estrutura híbrida dos modelos inglês e americano, seguindo as premissas da Teoria da Escolha Racional e de sua vertente agente-principal.

A teoria da agência surge quando o agente se compromete a realizar certas tarefas para o principal e este se compromete a remunerá-lo (Hendriksen & Van Breda, 1999) e trata de relações contratuais, onde incentivos e controles são fundamentais (Williamson, 1989).

Em uma relação de agência, o principal emprega outra pessoa, o agente, para realizar algum serviço em seu favor, envolvendo a delegação de alguma autoridade de decisão a ele (Van Breda, 1999). Nessa relação podem surgir problemas entre atores envolvidos (Besanko et al., 2006) quando duas condições são satisfeitas: (1) os objetivos do principal e do

agente são diferentes, e (2) as ações realizadas pelo agente ou as informações de posse do agente são difíceis de serem observadas.

A literatura propõe alguns mecanismos para mitigação de tais conflitos e a composição de contratos mais eficientes entre o principal e o agente estão entre eles e, de acordo com Eisenhardt (1989), três hipóteses são adotadas na teoria da agência que servem como suporte para composição de contratos mais eficientes. São elas: hipóteses humanas, organizacionais e informacionais.

Diante do exposto e amparado na base da estrutura do modelo regulatório brasileiro, pode-se afirmar a existência de possíveis conflitos de agência entre os seguintes atores: eleitores e eleitos, eleitores e órgãos reguladores, eleitos e órgãos reguladores, eleitos e concessionárias e eleitores e concessionárias. Os diferentes atores procuram maximizar o seu lucro ou o seu bem-estar. É necessário, portanto, a existência de mecanismos de controle e de um sistema de incentivo que alinhem os interesses dos eleitos ao dos eleitores e, por conseguinte dos eleitos com os órgãos reguladores que se propõem a mediar os conflitos na relação entre concessionárias e usuários.

Diante do que vimos nos pressupostos da teoria da agência existe a possibilidade de desalinhamento de objetivos nas relações entre os atores e é possível que comportamentos oportunistas tanto da parte do governo como da parte das concessionárias e órgãos regulados tentem ocultar ações e informações beneficiando com isso apenas uma das partes.

Os poderes legislativo e executivo americanos têm buscado exercer o controle político — ou responsabilização/*accountability* política — das agências reguladoras independentes e para tanto se utiliza dos seguintes mecanismos de controle:

- :: Desenho contratual da relação entre políticos e agências (Contrato de gestão);
- :: Triagem e Seleção (Escolha dos diretores com as mesmas preferências dos atores políticos);
- :: Controle Institucional (veto ou controle orçamentários, demissão de agente e legislação direta pelo congresso), e por fim monitoramento e prestação de contas (Compartilhamento das ações e auditorias) (Meirelles & Oliva, 2006).

Essas medidas podem mitigar os conflitos de agência e evitar a captura dos diretores das agências pelos órgãos regulados. Meirelles & Oliva (2006) ao analisarem a avaliação dos mecanismos de controle político das agências no Brasil evidenciam a existência de regras que compatibilizam os interesses do principal e agente através do instrumento denominado contrato de gestão (**Desenho Contratual**).

Sinalizam também para a existência de dispositivos legais como a Lei n.º 9.986, de 18 de Julho de 2000 que estabelecem que as diretorias dos órgãos reguladores devem ser compostas por membros nomeados pelo presidente da república mediante aprovação pelo congresso (**Triagem e Seleção**), com a possibilidade de fiscalização por parte do parlamento, sem contudo haver regulamentação para isso (**Monitoramento e Prestação de Contas**) e, por fim, a inexistência da previsão de controle orçamentário e de demissão do diretor da agência, todavia com possibilidade constitucional (art. 84) do presidente interromper o mandato dos diretores.

A avaliação de desempenho das agências reguladoras, levando em consideração o comportamento de todos os atores políticos envolvidos no processo de formulações, implementações, execuções e beneficiários de políticas públicas, pode lançar luz sobre aspectos inerentes às relações de tais atores e sobre a eficácia de um contrato de gestão e o impacto regulatório no cenário político, econômico e social do Brasil.

Na próxima seção serão abordados os fatores associados à avaliação de desempenho dos órgãos reguladores, aos contratos de gestão e às limitações existentes para que esse processo ocorra.

### **Avaliação de agências reguladoras e contratos de gestão**

A avaliação de desempenho nas agências reguladoras foi implementada para se verificar o alinhamento entre as práticas regulatórias e a política de governo, assim como prover acesso à informação pela população. A criação destes órgãos foi incentivada por organizações intergovernamentais que se pautavam em uma lógica neoliberal do funcionamento dos mercados. Seguindo esse princípio, o Banco Mundial era um dos principais defensores dos mecanismos de implantação das agências reguladoras e de sua avaliação. A necessidade da avaliação segundo essa instituição se daria para correção de um problema específico, ligada à legitimidade das instituições reguladoras diante dos cidadãos e a manutenção

dos princípios da *accountability*. Dessa forma, seria garantida a sistemática prestação de contas e a avaliação objetiva de desempenho das agências (Oliveira et al., 2004).

No entanto, é importante destacar que o pensamento liberal, do qual a legitimidade das instituições depende, é falacioso e ideologicamente político. O liberalismo ortodoxo muito mais tratou de liberação e restrição do que de liberdade, de fato. Polanyi (2000) destaca as contradições e paradoxos do pensamento liberal, apontando o tanto que o Estado foi instrumentalizado para a operação de uma agenda de lucro e acumulação real.

Polanyi (2000) aponta que o liberalismo é uma máquina frágil, que dependia da paz entre grandes potências que sempre estiveram em guerra historicamente e dependia de uma coalizão política nacional forte e engajada em submeter os interesses sociais aos do mercado. Por isso, o liberalismo se tornou uma religião secular. A verdade é que os mercados (aos quais a economia foi reduzida) nunca funcionaram de maneira autorregulável. Polanyi (2000) afirma que o próprio *laissez-faire* foi imposto pelo Estado. Assim, se assumimos que *laissez-faire* é o contrário de intervencionismo, o liberalismo sempre foi *laissez-faire* pra inglês ver.

O pensamento liberal traduzido da legitimidade para as agências, pode ser observado no pensamento de Oliveira et. al (2004), cuja visão indica que as agências reguladoras podem considerar no seu modelo de avaliação: o impacto da regulação sobre as condições de competição no mercado; o impacto social sobre as ofertas dos bens regulados; a eficiência e eficácia sobre os custos e capacidade de inovação do setor e o impacto da regulação sobre os níveis de investimento sobre o setor regulado. As formas de avaliação de desempenho servem como um modo de prestação de contas à sociedade e devem estar institucionalizadas no planejamento da criação e implementação desses órgãos, sendo desenvolvidas pelos seus grupos de interesses e de terceiros. Pode-se concluir que a liberdade deve ser regulada para o bem de todos.

A legislação foi fundamental para que o liberalismo funcionasse. Os liberais apossados dos poderes do Estado estão motivados a representar o liberalismo à força, e as noções de liberdade nunca pareceram ser muito liberais. Segundo Polanyi (2000), mesmo quem defendia o fim das atividades desnecessárias do Estado, depositava neste a responsabilidade de defender os novos instrumentos de poder que mantinha o *laissez-faire* de meia tigela no século XIX.



Os próprios modelos de avaliação tratam os mecanismos de mercado como indicadores para os resultados da regulação. Para uma avaliação eficiente e eficaz na mensuração da atuação das agências é necessário que se criem objetivos claros e não contraditórios, definidos previamente à sua instalação, que sejam capazes de orientar a prática (Carrol, 1993 apud Campos, Avila & Da Silva Jr., 2000). Alguns autores elencaram os requisitos mínimos para se elaborar um bom sistema de avaliação, entre eles se destacam Deighton-Smith que levantou os seguintes pontos:

- :: O modelo de avaliação deve ser capaz de alimentar o processo de decisão;
- :: Devem ser concebidos em estreita vinculação com o processo decisório das agências;
- :: Deve incluir os requisitos de *accountability* para a transparência dos resultados para os grupos de interesse;
- :: Devem reunir indicadores, por serem fáceis de mensurar, de simples composição e possibilitar a agregação de outras fontes de informação (Campos, Avila & Da Silva Jr., 2000).

Desse modelo, destacam-se dois principais tipos de indicadores: os autônomos e os integrados. O primeiro traz dimensões específicas para serem avaliadas no resultado ou impacto da regulação e, apesar de oferecerem uma simplicidade na dimensão do desempenho, não permite uma avaliação global do avaliado. Já o segundo tipo de indicador é produzido através de ponderações de diferentes subavaliações, o que permite realizar uma comparação com outras agências. Contudo, oferece um problema quanto a que indicadores serem escolhidos para a avaliação. Um segundo modelo apresentado por Campos, Ávila & da Silva Jr. (2000) são os modelos participativos de avaliação. “Para eles tais mecanismos consistem na abertura seletiva de canais para captação das respostas dos distintos públicos à agenda, aos processos, aos resultados imediatos e ao impacto social das ações desenvolvidas pela agência” (Campos, Avila & Da Silva Jr., 2000, pp. 41-2).

A experiência internacional quanto à implementação de políticas de avaliação das agências reguladoras tem sido relevante para a difusão da ideia desse tipo de controle para o Brasil. A experiência americana é uma das que mais se destacam. Nos Estados Unidos, a avaliação é feita por

um braço especial do Congresso, o *General Accounting Office* (GAO), que tem por função avaliar o uso dos recursos públicos, fazer análises, recomendações e fornecer outros tipos de assistências na tomada de decisão pelos congressistas nas tomadas de decisão sobre o desempenho das agências reguladoras (Oliveira, Werneck & Machado, 2004). O modelo brasileiro, por sua vez, seguiu uma estratégia gradual de adoção de tais práticas, de modo a se organizar uma aprendizagem institucional.

Segundo Campos & Ávil (2000), a obtenção de sistemas efetivos de avaliação seria o objetivo a ser alcançado e não a prioridade no momento da implantação. Por isso, foi sugerido a autoavaliação por parte das agências, a serem complementadas pela avaliação de terceiros, fossem eles grupos de interesses afetados ou grupos independentes. No Brasil, ainda são empregados alguns mecanismos de participação avaliativa como as câmaras setoriais e conselhos consultivos, as ouvidorias para o público geral e os fóruns virtuais de discussão e captação de contribuições do ponto de vista técnico ou político (Gomes, 2016).

Outra complementação no processo de avaliação de desempenho das agências reguladoras brasileiras está focando no controle externo de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Essa avaliação é realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (Gomes, 2016). Essas avaliações são realizadas de forma anual seguindo o procedimento de *checking the books*. Esse tipo de atuação do TCU está previsto na Constituição Federal que diz:

[...] qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (Brasil, art. 70 apud Gomes, 2016).

Quando se trata das agências reguladoras, Gomes (2016) afirma que as auditorias envolvem:

- :: Economia regulatória: apurando os resultados obtidos com a privatização, licitação ou concessão dos serviços públicos;
- :: Eficiência regulatória: relação entre custos e produtos e o resultado das regulações;

- :: Efetividade regulatória: avalia o grau de atingimento dos objetivos propostos com a regulação;
- :: Boa prática de gestão: avalia os sistemas de contabilização, planejamento, relação com os clientes e gestão de recursos humanos;
- :: Boa governança regulatória: avaliação da relação agência com outras instituições;
- :: Qualidade do serviço avaliado segundo os usuários: os usuários dos serviços regulados avaliam as agências e os concessionários;
- :: Atendimento de metas: verifica a extensão de quantas metas foram atingidas pela agência e o concessionário.

Essas auditorias são feitas pelo TCU e em seguida são avaliadas por um colegiado da própria instituição. Caso seja verificada alguma irregularidade, algumas sanções podem ser aplicadas como: multas; condenação para ressarcimento do prejuízo aos cofres públicos; indisponibilidade dos bens do responsável, por prazo não superior a um ano, para garantir o ressarcimento; inabilitação, por 5 a 8 anos, para exercício de cargo público; declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar por até 5 anos, de licitação da administração pública federal. As auditorias de avaliação realizadas pelo TCU representam um acréscimo às avaliações de *performance* que são realizadas através dos indicadores de avaliação realizados por terceiros e grupos de interesses das agências reguladoras brasileiras (Gomes, 2016).

De modo geral, as avaliações das agências reguladoras buscam estimar a qualidade da oferta de serviço sobre os mais diversos grupos de interesse. Complementados pelo espírito de transparência, a avaliação das ações de regulação ou fomento constitui procedimento indispensável para identificação das melhores práticas e correção das possíveis práticas desviantes (Campos, Avila & Da Silva Jr., 2000, p. 44).

Para apoiar na avaliação das agências reguladoras e demais órgãos do Poder Público, tornou-se forma no plano da administração brasileira um novo instituto, denominado Contrato de Gestão, sendo este utilizado pelos administradores públicos como instrumento de contratualização de resultados, trazendo evolução nos índices de eficiência e economicidade (Vargas, 2006, p. 32).

Primeiramente, a ideia de Contrato de Gestão foi detectada na legislação através da Constituição Federal de 1988, mediante a fixação de

metas de desempenho entre os gestores da administração direta e indireta, e o Poder Público. Porém foi constitucionalizado na Emenda n.º 19, de 5 de junho de 1998, ampliando a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos entes administrativos, visando melhores resultados da Administração Pública. Antes desta emenda, a sua previsão legal estava contida apenas em Decretos, e os poucos contratos de gestão celebrados eram impugnados pelo Tribunal de Contas, diante da justificativa de que o controle pertence à Constituição e às leis infraconstitucionais, e não a Decretos (Di Pietro, 2005). Os Contratos de Gestão possuem três composições/situações distintas:

- :: “Contrato” entre órgãos;
  - : Exemplo: Ministério da Fazenda e Secretaria da Receita Federal
- :: Contrato entre o Poder Público e entidades da Administração Indireta (Agência Executiva);
  - : Exemplo: Ministério da Saúde e FUNASA
- :: Contrato entre o Poder Público e Entidade Particular/ONGs (Organização Social).

Diante da celebração entre o Poder Público e os órgãos e entidades da Administração direta, indireta e/ou entidades privadas qualificadas como organização social, para a definição de metas e indicadores em busca da melhoria do desempenho dos seus objetivos, podemos concluir que o Poder Público poderá utilizar-se deste fim para uma melhor gestão sobre o que diz respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem por finalidade impor controle dos gastos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando a capacidade de arrecadação dos tributos; por fim, o controle poderá ser associado a essa “autonomia” que poderá ser concedida, porém a gestão não deixará de ser responsabilidade do Poder Público.

O contrato de gestão pode ser conhecido também por contrato administrativo, porém a sua gestão é diferente de um contrato administrativo regido pela Lei n.º 8666/93. Conforme IN 05/2017, a gestão de contrato administrativo é composta pelas atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos

quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros; e o contrato de gestão é definido pelas metas e indicadores firmados entre o Poder Público e os entes relacionados.

Segundo ANS (2018), um exemplo de contrato de gestão é o da Agência Nacional de Saúde Suplementar que tem como objetivo pactuar com a União, por intermédio do Ministério da Saúde, compromissos e resultados mediante o estabelecimento de diretrizes estratégicas, ações e indicadores; por fim, busca um controle social e de avaliação e aperfeiçoamento da gestão e do desempenho da ANS. Para monitoramento desse contrato de gestão é realizada avaliação periódica dos resultados alcançados e define-se proposta de melhorias do que está fora do acordado; vale ressaltar que qualquer descumprimento injustificado do contrato de gestão implicará na dispensa do diretor-presidente desse órgão.

Quanto ao resultado regulatório no que se refere à qualidade da regulação, deve-se realizar a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), pois consistirá na análise e na avaliação dos possíveis benefícios, custos e impactos de regulamentações novas ou já existentes; além de ajudar no desenho, na implementação e no monitoramento de melhorias dos sistemas regulatórios, devendo basear-se na melhor evidência disponível a partir da definição do problema regulatório, e os seus impactos que impossibilitem de alcançar os objetivos pretendidos (Peci, 2011, p. 337).

Peci (2011) afirma que os principais resultados obtidos através de uma AIR são:

- :: Processo racional de tomada de decisão;
- :: Melhoria de resultados econômicos;
- :: Difusão de uma cultura e linguagem comum em termos de regulação;
- :: Fortalecimento da governança democrática.

Para compreender melhor o funcionamento da AIR é preciso conhecer as suas fases e seguir cada uma corretamente. São três fases: 1) Identificação e análise do problema, por meio da qual se busca o entendimento acerca das causas e consequências do problema; 2) Levantamento e análise de viabilidade do maior número possível de opções para solucionar o problema regulatório, considerando, além das opções normativas, as não nor-

mativas; e 3) Identificação dos impactos das opções viáveis e comparação dos impactos por meio de análises qualitativas ou quantitativas.

Como todas as avaliações de resultados têm pontos positivos e pontos negativos, podemos observar a AIR e os seus principais aspectos e identificar esses resultados. Para conseguir uma AIR satisfatória se faz necessário a definição adequada do problema e identificação dos objetivos da política regulatória, no intuito de evitar a ambiguidade e contradições; além disso, deve-se realizar coleta de informação por consulta pública, e avaliação de dados realizando escolha explícita de critérios, procedimentos e técnicas adequadas para utilização; realizar avaliação *ex-ante* de impactos de cada uma das opções, por meio de métodos explícitos e devidamente utilizados, quantificação dos efeitos selecionando-os explicitamente; apresentação e publicidade dos resultados da AIR explorando a transparência desta avaliação (Peci, 2011, p. 338).

Em contrapeso, quando não conseguimos um resultado positivo se deve ao fato em que a avaliação obteve elevado grau de isomorfismo organizacional; além das capacidades organizacionais existentes nas entidades com poder de regulamentação, em termos organizacionais influenciando negativamente na difusão da AIR através de sua objeção; e da alta fragmentação das políticas públicas e falta de coordenação entre diversas unidades e agências governamentais, disparidades em termos de modelos organizacionais ou instrumentos regulatórios.

O objetivo de qualquer inovação dentro de uma gestão é buscar ser o modelo ideal, para isso, Peci (2011) definiu que a AIR deve seguir os seguintes aspectos:

- :: Uso de sistemas de informação e banco de dados consolidados, com informações abrangentes sobre os setores regulados e seus principais *stakeholders*;
- :: Congregar instrumentos de transparência e comunicação com os públicos-alvo, tais como: consulta pública, audiência pública, câmara consultiva e etc.;
- :: Determinar um processo racional de tomada de decisão regulatória, baseado na elaboração de estudos sofisticados, de natureza quantitativa;

:: Preparar agenda regulatória especificando prioridades de regulação, necessárias para compreender quais os problemas e objetivos da regulamentação.

De fato, o conceito da AIR precisa ser difundido para obter maior divulgação e conseqüentemente aumentar sua adesão nos órgãos regulatórios, devendo buscar sua autonomia e controlar politicamente a burocracia regulatória e diferenciar esta avaliação dos demais instrumentos de qualidade regulatória dos modelos organizacionais. Para isso, devem-se buscar soluções mais customizadas, adaptáveis com as realidades percebidas e vivenciadas pelos principais atores regulatórios (Peci, 2011).

Podemos concluir que o contrato de gestão tem como objetivo a sua redefinição pelos atores regulatórios das suas modalidades de controle, tornando o seu funcionamento de modo mais transparente, alterando assim os modelos anteriormente utilizados e, além deste instrumento, há a Avaliação de Instrumento Regulatório (AIR) que visa a melhoria da qualidade da regulação como um todo.

### **Considerações finais**

Como vimos, as agências reguladoras surgiram no Brasil dentro de uma lógica neoliberal com o pressuposto de não intervenção do Estado na economia. Segundo Cavalcanti & Peci (2001), no contexto nacional, a implantação das agências reguladoras brasileiras estavam interligadas com o processo de desenvolvimento do país visando reduzir o tamanho do Estado e estabelecendo as regras da competição de mercado. Isso foi influenciado por organismos internacionais que recomendaram a criação de tais órgãos para que o Brasil superasse a sua crise fiscal, administrativa e gerencial.

Acerca disso é preciso apontar que esse isomorfismo coercitivo, dentro de uma visão crítica, aponta que o Estado foi instrumentalizado para a operação de uma agenda de lucro e acumulação real, à custa do sofrimento de uma sociedade frágil e desarticulada, ou seja, ocultamente para além do desejo de desenvolvimento do país com a emergência de agências reguladoras, o que de fato ocorre são políticas de privatizações que favorecem ao capital industrial em detrimento do declínio das políticas sociais e sofrimento da classe trabalhadora.

Isso por que o liberalismo se espalhou como um vírus no século XIX, e o mito de uma conspiração antiliberal se instaurou graças ao pânico que as elites tinham das doutrinas socialistas e comunistas — hoje, no século XXI, esse mesmo medo assombra a legislação brasileira — e as associações, os monopólios de fabricantes, os interesses agrários e os sindicatos passaram a ser vilões — ou seja, tudo que seja bem comum, ou represente posse coletiva do poder.

Polanyi (2000) aponta que o discurso inflamado dos liberais, no século XIX, afirmava que as intervenções estatais e as políticas protecionistas dos ideais socialistas foram o motivo pelo qual o liberalismo foi impedido de alcançar seu potencial máximo. O contra-argumento, no entanto, é que sem a intervenção do Estado, o liberalismo teria se tornado um monstro ainda muito maior e as consequências seriam ainda mais devastadoras. Pode-se ver essas consequências perigosas na atualidade, onde a privatização é defendida dentro das engrenagens do Estado, sob a pseudológica neoliberal que propõe usar a regulação estatal para mitigar a regulação estatal.

O objetivo geral das agências reguladoras é promover a concorrência e estabelecer a competição, elementos que se confundem dentro do cenário brasileiro no qual algumas agências priorizam o equilíbrio financeiro, enquanto outras colocam a proteção do usuário como objetivo principal (Cavalcanti & Peci, 2001).

Essa confusão no cenário brasileiro impossibilita uma avaliação satisfatória da performance de tais órgãos, pois não há consenso sobre a finalidade das autarquias em comento e o processo avaliativo se debruçará puramente no cumprimento ou não de metas deixando de focar naquilo que é primordial. É preciso, no contexto brasileiro, suplantar os obstáculos sociais, institucionais e políticos para que os órgãos reguladores caminhem na mesma linha de promover a concorrência, todavia priorizando a proteção ao consumidor.

O modelo brasileiro foi instituído com base no triângulo governo-sociedade-concessionárias dando às agências reguladoras independência financeira e de gestão, sendo este uma estrutura híbrida dos modelos inglês e americano, seguindo uma vertente da relação agente-principal e da Teoria da Escolha Racional. Pressupondo a existência de conflitos nesta relação, algumas medidas de controle são tomadas diante dessas agências por parte das instituições políticas, como o desenho contratual entre políticos e agências; a triagem e seleção na escolha dos diretores e o controle



institucional através de veto ou controles orçamentários (Meirelles & Oli-va, 2006).

Essas características abrem espaço para a elaboração de instrumen- tos de avaliação de desempenho das agências reguladoras com o objetivo de verificar o alinhamento entre as práticas regulatórias e a política de governo exercida no país, assim como garantir os instrumentos de *accoun- tability*. Essas avaliações podem ser conduzidas através da apuração de indicadores feitas internamente ou por grupos de interesses envolvidos na relação, ou por terceiros. No caso brasileiro encontramos uma combi- nação desses dois modelos, em que indicadores são usados internamente para a elaboração principalmente de contratos de gestão, a participação popular através de mecanismos de consulta e a avaliação de terceiros feita pelo Tribunal de Contas da União em relação aos aspectos administrati- vos-financeiro.

Ultimamente a avaliação do impacto regulatório (AIR) vem se tor- nando um dos mecanismos de avaliação de desempenho das agências re- guladoras, através da análise de benefícios, custos e impactos da regula- ção no setor e na sociedade. A AIR vem contribuindo atualmente para a melhoria dos processos racionais de tomada de decisões, dos resultados econômicos e ajudando no fortalecimento da governança democrática das instituições. Ainda assim, o Brasil não está com um modelo ideal de AIR ou de avaliação de desempenho das agências reguladoras contando ainda com pontos de melhoria e aperfeiçoamento dessas práticas. Isso será me- lhor quando a AIR estiver articulada não apenas com as metas definidas nos contratos de gestão e sim com a finalidade da existência de tais órgãos. Uma avaliação baseada em metas não vislumbra um alcance mais amplo do que se propõe e se deseja com a criação das agências.

O Brasil não possui um modelo ideal de avaliação de desempenho das agências reguladoras, primeiro pela falta de padronização, segundo pela falta de foco na missão estratégica de tais órgãos tanto em promover um equilíbrio econômico como proteção ao consumidor e a avaliação do impacto regulatório conta ainda com pontos de melhoria e aperfeiçoam- ento dessas práticas que podem ser aperfeiçoadas com base em estudos comparativos da *performance* de tais arranjos em distintos governos.

De modo geral o artigo se propôs a fazer uma análise dos aspec- tos institucionais das agências reguladoras brasileiras da sua criação aos seus mecanismos de controle sem deixar de lado a visão crítica sobre o

pensamento liberal que torna possível uma política de privatizações com criação de órgãos reguladores. Essa pesquisa serve como um instrumento simples de análise dos pontos gerais que permeiam essas instituições. Todavia, essa pesquisa não se absteve a um caráter empírico para verificar a validade do impacto regulatório e dos mecanismos de avaliação das agências, ficando esta como sugestão de expansão do tema. A partir dessa complementação pode ser realizada uma análise sobre a possível captura das agências reguladoras pelos agentes políticos e de mercado, apesar dos avanços.

Outra sugestão é a realização de uma comparação sobre a atuação das agências reguladoras no governo Fernando Henrique Cardoso, quando foram criadas, e os governos atuais. Essas pesquisas estariam contribuindo para o preenchimento de lacunas teóricas a respeito da avaliação de desempenho das agências reguladoras brasileiras, podendo sugerir pontos e formas de melhorias desses mecanismos.

### Referências

- ÂMBITO JURÍDICO.com.br. *Administrativo: Contratos de Gestão*. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=645](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=645)>. Acesso em: 3 dez 2018.
- ANS. Agência Nacional de Saúde Suplementar. *Prestação de contas*. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/aans/transparencia-institucional/prestacao-de-contas/155-contratos-de-gestao>>. Acesso em: 26 nov. 2018.
- BESANKO, D.; DRANOVE, D.; SHANLEY, M. & SCHAFEFER, S. *A economia da estratégia*. 3.<sup>a</sup> ed. Bookman: Porto Alegre (cap. 3), 2006.
- CAMPOS, A. M.; AVILA, J. P. C. & DA SILVA JR., D S. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. *Revista de Administração Pública*, vol. 34, n.º 5, pp. 29-46, 2000.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 13.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review academy of management. *The Academy of Management Review*, vol. 14, n.º 1, jan. 1989.

- GOMES, E. G. M. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? *Revista de Administração Pública*, vol. 40, n.º 4, pp. 615-30, 2006.
- HORTALLE, V. A. & DUPRAT, P. O contrato de gestão na reforma do subsistema hospitalar francês: contribuição à discussão sobre a descentralização dos serviços de saúde no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 33, n.º 2, pp. 7-22, mar.-abr., 1999.
- MEIRELLES, F. & OLIVA, R. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil, *Revista de Administração Pública*, vol. 40, n.º 4, pp. 545-65, 2006.
- MILGROM, P. R. & ROBERTS, J. D. *Economics, organization and management*. Londres: Pearson, 1992.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. MPOG. *Instrução Normativa (IN) n.º 05*, 26 de maio de 2017.
- OLIVEIRA, G.; WERNECK, B. & MACHADO, E. L. *Agências reguladoras: a experiência internacional e a avaliação da proposta de lei geral brasileira*. Brasília: CNI, Confederação Nacional da Indústria, 2004.
- PECI, A. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento *Revista de Administração Contemporânea*, vol.11, n.º.1, Curitiba, jan.-mar. 2007.
- PECI, A. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, vol. 51, n.º 4, jul.-ago. 2011.
- PECI, A & CAVALCANTI, B. Para uma leitura política do ambiente regulatório brasileiro: Agências reguladoras e relações com os principais atores políticos. In: VI Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública, 2001, Buenos Aires. *Anais CLAD*, 2001.
- POLANYI, K. *A grande transformação*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- RIBEIRO, J. M. *Contratos de gestão no Brasil: administração pública consensual ou fuga do estado?*, 2010.
- SALGADO, L. H. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*, 2003.
- VAN BREDA, M. F. Developing resilience to routine separations: An occupational social work intervention. *Families in Society. The Journal of Contemporary Social Services*, 1999, 80.6, pp. 597-605.

- VAN BRENDA, M. F. & HENDRIKSEN, E. S. *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.
- VANDERLEY, S. <[www.govmunicipal.com.br](http://www.govmunicipal.com.br)>, Brasil, 17 jan. 2015.
- VARGAS, A. *Anotações sobre o Contrato de Gestão*. Debates GV Saúde, volume 1, 1.º semestre de 2006.
- WILLIAMSON, O. E. *Transaction cost economics*. Handbook of industrial organization, 1989, 1, pp. 135-82.

# **O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PRONAE) DE MOÇAMBIQUE: UM BREVE ENSAIO SOBRE O PROJETO PILOTO SOB A PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

NEUTON MESSIAS DA SILVA NETO<sup>1</sup>

## **I.**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE) de Moçambique surgiu num momento em que a curiosidade acerca dos projetos de Cooperação para o Desenvolvimento entre Brasil e Moçambique passam a girar no entorno da busca pela Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país africano. A princípio, constitui desafio compreender um país a um oceano e um continente de distância de nós, mesmo com contribuições moçambicanas a nossa formação e falarmos a mesma língua.

Este ensaio é parte dos estudos que estou me dirigindo em dissertação de mestrado para compreender como foram construídas as relações entre Brasil e Moçambique para que o PRONAE fosse lá estabelecido, pois este tem base o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro.<sup>2</sup> Contudo, possuem formas de execução diferenciadas.

Importante frisar que apresentarei, de forma breve, o conceito de SAN para facilitar a compreensão e a apresentação de alguns dados. Também serão descritos, brevemente, alguns aspectos do PNAE. Isto posto, será feita a análise do relatório sobre a implementação do projeto piloto

---

<sup>1</sup> E-mail: neto.neuton@ufba.br.

<sup>2</sup> Os programas, apesar de possuírem o mesmo nome por extenso, possuem siglas diferentes.

do PRONAE, elaborado pelo WFP (sigla em inglês do Programa Mundial de Alimentos), ligada à FAO (sigla em inglês para Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura).

## II.

A fome no mundo ainda é um desafio a ser superado. Estabelecer planos de desenvolvimento de uma nação excluindo-se a possibilidade de redução da fome da população não é um plano completo, pois povo com fome não é capaz de produzir, como afirma Josué de Castro em sua obra “Homens e Caranguejo” (apud Silva, 2014). Isto é válido, também, no desenvolvimento humano e na capacidade de aprendizagem de uma criança ou adolescente.

As causas da fome foram objeto de grande discussão no mundo inteiro. Durante a chamada “Revolução Verde”,<sup>3</sup> houve intenso *lobby* defendendo que o problema da fome no mundo seria resolvido com o incremento da produtividade agrícola. Algo que se provou falso conforme afirmam Maluf et al. (2017) e Silva (2014). Para estes autores, a partir da falseabilidade desta premissa, a análise tem que ser feita levando em consideração a distribuição de alimentos.

Os debates sobre as questões atinentes à fome no mundo criaram um conceito específico para lidar com a temática, o de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como o seu antônimo (Insegurança Alimentar e Nutricional). Tendo consciência deste ponto, a FAO define a insegurança alimentar como “[...] uma consequência da não-realização do direito à alimentação” (Pinto, 2013, p. 6). Ainda que soem parecidos, insegurança alimentar e fome são distintos. O primeiro conceito pode estar relacionado às populações que se alimentem mal, de acordo com padrões estabelecidos. Ou seja, nem toda insegurança alimentar é fome. Mas a fome, bem como a obesidade, está no conceito de insegurança alimentar.

A falta de alimentação ou a alimentação insuficiente impactam negativamente a aprendizagem do estudante. Num experimento conduzido nos EUA, Taras (2005) afirma que a deficiência de nutrientes (no experimento, foi o ferro) leva ao déficit cognitivo e de aprendizagem dos alunos. Ou

---

<sup>3</sup> Momento em que a indústria química intensificou a relação com a agricultura. Para mais informações sobre a Revolução Verde vide Andrades & Ganimi (2007).

seja, quanto mais apropriadamente bem alimentados, melhor a apreensão de novos conhecimentos.

A este estudo, acrescenta-se o fato de que o Brasil, em 2013, registrou que uma em cada cinco famílias brasileiras tinha restrições alimentares ou preocupações para comprar comida (IBGE, 2013). Num cálculo feito pela fundação Abrinq, em 2019, aproximadamente 9 milhões de crianças estão em condições de extrema pobreza (Idoeta & Sanches, 2019), explicitando a necessidade da formação de políticas públicas relacionadas à alimentação.

No Brasil, foi criado, na década de 1950 uma política nacional relacionada à merenda escolar. De início, a estruturação de tal política se deu de forma bem centralizada. Contudo, ao passar dos anos, foi garantindo certos avanços. Sua estrutura somente se tornou uma garantia na Constituição Federal de 1988, que determinava o direito à alimentação escolar para todos.

Contudo, o processo decisório era centralizado na União. Ou seja, o poder central determinava o cardápio e era responsável por licitar, testar e distribuir os alimentos em todas as escolas do país. Somente na década de 1990 se começou a descentralizar as responsabilidades. Neste momento, cria-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que seria responsável pelo repasse direto de verba para os estados e municípios a um custo predeterminado por aluno.

Nas últimas décadas, o programa se tornou cada vez mais encorpado. Por exemplo, estabeleceu-se a obrigatoriedade de compra de alimentos diretamente dos produtores rurais da região e a valorização da culinária local na preparação do prato, bem como obrigou que os entes federativos contassem com um profissional de nutrição na equipe que desenvolve o cardápio das crianças. Para garantir a lisura do processo, ficou estabelecido a criação de conselhos que envolvam os membros da comunidade escolar (pais de alunos e mestres), membros do poder executivo e membros da sociedade civil, com o poder de fiscalizar e deliberar e executar o programa.

Desta forma, fica evidente a importância de uma política nacional de alimentação escolar, mesmo lembrando que esta política, por si só, não representaria uma solução duradoura para a questão da insegurança alimentar. Neste caso, podemos levantar a hipótese de que o acesso à escola também significa o acesso à educação. Ou seja, a educação e a alimentação escolar assumem papéis complementares neste processo.

### III.

Em pesquisa sobre impacto da alimentação escolar, Gomes (2009) levantou que, em famílias com renda familiar mais baixas, a carência alimentar era suprida (ou suplementada) na escola. Em alguns casos, as crianças iam para ambiente escolar em jejum. A autora, em sua tese, defende que há uma probabilidade maior de comparecimento do aluno numa unidade escolar em que há o fornecimento de alimentação. Em reportagem, Idoeta & Sanches (2019) entrevistam uma mãe cuja preocupação relativa às férias escolares era o que fornecer de alimento aos seus filhos.

Portanto, fica claro que há uma importância no estabelecimento de uma política de amplo espectro relativa à alimentação escolar. Ainda que haja problemas, o exemplo brasileiro é sólido. Além do PNAE, outras iniciativas no combate à insegurança alimentar do Brasil se tornaram referência no mundo, fazendo com que tais iniciativas fossem exportadas. Neste sentido, um diálogo com a WFP viabilizou a criação de um escritório de combate à fome em Brasília, chamado Centro de Excelência contra a Fome, com o objetivo de intensificar a cooperação sul-sul nesta temática. Fruto desta parceria, surge a demanda moçambicana de implementação do PRONAE.

Antes de descrever aspectos do PRONAE, é válido destacar que Moçambique possuía, estimadamente, em 2012, nove milhões de pessoas desnutridas (Marques et al., 2012). O país tem histórico geral conturbado. Recém-saído de uma guerra civil, ainda está por tratar de questões relativas a guerrilhas internas (o último acordo de paz data de 2019).<sup>4</sup> Contudo, o processo cooperação internacional para incrementar o PRONAE começou no ano de 2013, com a fase piloto finalizada em 2015. Esse período é o foco do relatório aqui apresentado.

Em relatório elaborado por Bert Fret & João Pinto, publicado em 2015, é relatado como se deu a aplicação do PRONAE em sua fase piloto. Os objetivos do Programa são bem claros: reduzir a insegurança alimentar entre as crianças (levando em consideração que, nesta fase, o público alvo varia entre 6 e 12 anos, mesmo o relatório citando a fase pré-primária); diminuir a evasão escolar; estimular o ingresso nas escolas; desenvolver

---

<sup>4</sup> Para mais informações, vide: G1, 8 jan. 2019.



habilidades para a produção agropecuária (como hortas etc.). Como forma de atuação, o Programa fornece alimentos quentes distribuídos nas escolas, com base em hábitos locais e equilibrados nutricionalmente. Também leva em consideração os princípios de saúde escolar.

A gestão do PRONAE deveria ser descentralizada. Isto foi posto desde o início da estruturação da política. Contudo, a centralização seria testada passo a passo, até atingir o patamar desejado pelos formuladores. No Brasil, o PNAE é administrado com centralização no ente público responsável pelo colégio. Se é municipal, o município gere os valores repassados pelo FNDE, se estadual, a responsabilidade é do Estado. Esta gerência vai desde a licitação quanto ao repasse dos alimentos para a escola, bem como se tornar membro do Conselho de Alimentação Escolar. No caso do PRONAE, foi construída uma linha temporal para que parte da política já estivesse descentralizada. Ou seja, o Ministério da Educação moçambicano faria os repasses de verba diretamente para as escolas e estas ficariam responsáveis pela gestão dos recursos (no total de 7 das 12 escolas aplicadas inicialmente). O prazo para esta descentralização seria até 2015.

Importante frisar que, mesmo com este processo de descentralização dos recursos, o Ministério da Educação é o responsável pelo seu repasse, o que concentra certo grau de poder. Fret & Pinto (2015) fazem uma dura crítica em relação à burocracia estatal na gestão do PRONAE no Ministério. Primeiramente, afirmam que há uma lentidão nos processos de tomada de decisão. Em segundo lugar, não há uma orientação para obtenção de resultados. Em terceiro, como a equipe que atua no Ministério não se sente confortável em contribuir, tem pouco entusiasmo. Acrescento aí, algo que discuto mais adiante, que é o pouco preparo para lidar com a alimentação escolar.

Contudo, quando a esfera muda, o projeto se torna mais dinâmico. Uma vez que as equipes se comprometem, o trabalho tem maior fluidez. Isto em nível distrital e escolar. No caso, as equipes adquirem caráter multidisciplinar, tendo sido capacitadas para lidar com a questão da alimentação escolar. Entretanto, os autores ressaltam que nem todos os capacitados permaneceram no cargo por muito tempo.

Já chegando nas escolas, também se verificou que a direção da instituição ditava a dinâmica do andamento do programa. Para auxiliar no processo, foram estabelecidas comissões auxiliares, formadas por pais, mestres e funcionários administrativos da escola. Estas comissões designavam

um gestor para lidar com a verba repassada, a compra de alimentos, gestão do estoque e repasse de alimentos para a equipe de cozinha. Contudo, esse gestor não é um funcionário de fora da comunidade escolar (alguém contratado para exercer tal função), geralmente é um professor e, em algumas ocasiões, alguém do corpo administrativo escolar. É possível que mais alguém faça o acompanhamento, mas depende muito da disponibilidade e vontade das outras pessoas que cercam o gestor.

Um fator a ser destacado como crítico é a preparação desse gestor. Trago este destaque pois não basta apenas ter o contato com a comunidade escolar e conhecer e reconhecer os agricultores locais e hábitos alimentares da região. Tem que, também, ter domínio de como lidar com o orçamento do PRONAE, que é de origem pública. Fret & Pinto (2015) trazem este destaque. Poucos gestores treinados permaneceram na função, e os distritos e o Ministério da Educação provém pouco auxílio para que os gestores não capacitados saibam lidar com a questão orçamentária. Isto causa o “medo de errar”, que faz que ajam de maneira muito reticente, pois o Ministério da Educação afirma que qualquer gasto mal feito deve ser arcado pelo diretor do colégio.

Esta descentralização, considero, ser a parte mais importante do PRONAE, especialmente no que o difere do PNAE. Observo que, com maior presença da comunidade escolar, se visa estimular a economia local. Ou seja, com a escola tendo controle dos recursos, facilita o ato de comprar diretamente dos pequenos produtores da região. O PRONAE, então, estimula uma cadeia econômica na área da escola muito intensa, além da transferência do recurso para a área escolar, possibilita a compra de gêneros alimentícios dos produtores da área, além de gerar emprego (das pessoas responsáveis pela cozinha da escola, por exemplo). Contudo, concordo com Fret & Pinto (2015), quando estabelecem que o curto tempo de transição da centralização para descentralização pode representar um problema para a execução do modelo almejado pelo PRONAE. Isto, por conta que, em minha avaliação, o tempo seria muito curto para dotar a comunidade escolar (direção, mestre, pais, equipe auxiliar) de conhecimento técnico amplo o suficiente para lidar com a gestão de verba pública. Também, há o risco de se sobrecarregar funcionários com mais uma responsabilidade. A meu ver, o ideal seria destacar pelo menos uma pessoa com esta função específica.

A estrutura que o Estado moçambicano construiu para que o PRONAE funcionasse também foi importante. Válido ressaltar que as ações de alimentação escolar em Moçambique ainda eram escassas. O trunfo do PRONAE foi estabelecer um programa a nível nacional, com diretrizes específicas para que o objetivo fosse alcançado. Neste sentido, a cooperação técnica com o Brasil foi fundamental, tendo em vista que o PNAE já possui uma estrutura estabelecida (ainda que careça de certas melhorias), o que o torna um exemplo.

Neste sentido, o governo moçambicano deixou de tratar a temática de alimentação escolar de forma transversal e criou uma divisão específica para desenvolver e aplicar o PRONAE. Logo, o Ministério da Educação de Moçambique, através desta divisão, trataria da alimentação escolar através da fiscalização dos recursos financeiros, monitoria, acompanhamento e assistência em todos os níveis, seja provincial, distrital ou das escolas. Contudo, ainda que tenha ocorrido o relatado anteriormente, Fret & Pinto (2015) destacam que as atribuições não são ainda muito claras no projeto e na execução. Uma grande crítica dada nos relatórios é relativa à burocracia estatal moçambicana, que deixa a execução bem confusa. Também destacam que há certo grau de desorganização nos documentos oficiais das atribuições e responsabilidades institucionais do programa.

A burocracia se torna um entrave, também, na distribuição de tarefas para os funcionários do Ministério da Educação. Segundo os autores, há um alto grau de redundância administrativa (em que as funções não ficam claras, fazendo com que uma pessoa assuma mais de uma atribuição), o que torna o processo confuso ou parado. Com o desarranjo de função dos funcionários do Ministério, tarefas simples, como solicitação de visita, necessitam transitar no Ministério para que se chegue uma resposta.

Algo a ser levado em consideração é que parte da burocracia estatal não estava preparada para lidar com um elemento tão delicado quanto a alimentação escolar. O resultado é que a estrutura central do Ministério aprendeu a lidar com o PRONAE executando o projeto piloto. No relatório aqui apresentado, não detectei o fluxo de informações entre as burocracias brasileira e moçambicana para auxiliar nessa situação, ainda que tenha havido cooperação no sentido técnico no projeto.

O relatório aponta que estes funcionários públicos são adequados para exercer a gestão do Programa a médio prazo, pois são servidores públicos de carreira, ou seja, compreendem a burocracia. Contudo, num

programa tão complexo, conhecimento técnico acerca de aspectos relativos à alimentação escolar são fundamentais. A meu ver, um treinamento adequado pode auxiliar na solução desta situação.

O excesso de burocracia também afeta a maneira como a verba é calculada e repassada aos entes executores do PRONAE. Como a distribuição da verba tem como base a contagem dos alunos, há a necessidade da formação de um banco de dados das escolas que serão beneficiadas com o programa. Mesmo com os números do ano anterior, optou-se por fazer uma contagem no começo do ano de 2015, para se ter uma dimensão real do público afetado pela política. O Ministério da Educação foi o escolhido para tal, ao invés das escolas e distritos (que tem mais proximidade com a população local). O resultado disto foi que a verba somente chegasse à escola em julho de 2015 (o início do ano letivo se deu em março do mesmo ano). Com os atrasos nos repasses, devido a questões burocráticas, Fret & Pinto (2015) afirmam que, em Nampula,<sup>5</sup> a alimentação escolar foi interrompida.

Um ponto importante que vem sendo destacada aqui é que a estrutura burocrática estatal moçambicana é muito intensa. Por vezes, quem lida com esses trâmites no dia-a-dia se acostuma e executa sem problemas. O detalhe, no PRONAE, é que, pela gestão descentralizada, os recursos chegam às mãos de quem lida muito pouco ou quase nada com as exigências e a maneira como se estrutura a burocracia. Isto aparecia na gestão dos recursos e na prestação de contas. Neste caso, os gestores das escolas sentiam muita dificuldade em lidar com a estrutura do orçamento e na forma de prestar contas. Os autores do relatório afirmam que uma simples compra resultava em mais de dez documentos diferentes para constar em relatório.

A título de esclarecimento, não defendo uma desburocratização radical. O grau de burocracia num programa como este é fundamental para que se eliminem erros e reduza o grau de corrupção. Em minha visão, a desburocratização completa atrapalharia o PRONAE. O que auxiliaria o programa seria compreender os entraves e amarras burocráticas que atrasam os processos e dificultam o acesso à alimentação pelos alunos.

O processo de compra de alimentos para o PRONAE também tem que ser destacado. A título de projeto, as compras deveriam ser feitas nas

---

<sup>5</sup> Província a norte de Moçambique.

localidades onde se situam as escolas, privilegiando os produtores locais. Isto porque parte do programa deveria ser voltado para criar um grau de dinamismo na área onde a escola está situada.

Entretanto, o processo de compras públicas, na fase piloto, não privilegiou os produtores locais por diversos motivos. Os autores do relatório apontam que, em primeiro lugar, os agricultores das áreas alvo das compras não possuíam documentação necessária para participar do processo de compra pública. Em segundo lugar, os editais poderiam ter tido baixa divulgação, o que justificou a baixa adesão. Em terceiro lugar, a maneira com que os lotes de compras foram estruturados privilegiava fornecedores específicos, pois detinham capacidade de fornecer todos os produtos do lote. Isto fazia com que nem tudo o que fosse comprado tenha sido produzido localmente. Em quarto lugar, a baixa instrução dos gestores das escolas gerava confusão no momento das compras públicas, tornando o processo confuso (os gestores ficaram incertos quanto à natureza dos fornecedores) ou pessoal (os fornecedores tinham conhecimento do andamento do processo por informações privilegiadas).

A infraestrutura escolar era inexistente. Antes do início do projeto piloto do PRONAE, foram feitas parcerias com Organizações Internacionais para garantir que fossem construídas instalações adequadas para receber a etapa do projeto que deveria ser executada nas escolas (despensa, cozinha, área de armazenamento de lenha e água etc.). Nem sempre as construções foram executadas, tendo, em algumas escolas, cozinhas ao ar livre. Mas quanto ao acesso aos utensílios e a estrutura, o relatório não acrescentou muito.

Uma forma que estes programas de alimentação escolar encontram para movimentar a economia é a contratação de pessoas para lidar com o preparo de alimentos. Como esta é uma estrutura de projeto piloto, o PRONAE, até 2015, não contou com verba específica para a contratação de cozinheiras e cozinheiros. Fret & Pinto (2015) destacam que boa parte dos trabalhadores da cozinha são mulheres e que estas fazem parte da comunidade escolar (mães, avós, tias dos alunos). Contudo, o trabalho é extenso e voluntário. Os autores afirmam que:

Geralmente estas mulheres trabalham entre 8 a 10 horas por dia, podendo chegar pelas 4 ou 5 horas da manhã e ficar até as 15 ou 16 horas da tarde, nos casos das escolas de maior dimensão. Isso invalida

que estas mulheres possam desenvolver actividades fora da escola, seja tratar das suas machambas, vender nos mercados ou qualquer outra actividades profissional. Elas assumem, na realidade, um trabalho a tempo integral e não remunerado (Fret & Pinto, 2015, p. 47)

Os autores ainda destacam que, mesmo sob estas condições, a taxa de saída das trabalhadoras é baixa. Entendo que parte da motivação esteja ligada à sensação de comunidade. Como as pessoas diretamente afetadas pela alimentação escolar são as crianças das localidades onde residem (por vezes, familiares), há um esforço maior para que o trabalho seja desenvolvido, mesmo que ocupe grande parte do dia e comprometa outras atividades. Parte desta motivação também se reflete no fato de não receberem material adequado (como toucas, aventais, calçados). Contudo, como proposta de implementação do PRONAE pós projeto piloto, há uma previsão de remuneração das equipes de cozinha.

#### **IV.**

O PRONAE se torna, então, um programa bem amplo. Esta fase piloto é fundamental para que haja um grau de preparação da população e do poder público para que a implementação do programa tenha sucesso e seja duradouro. Contudo, algumas observações hão de ser feitas.

Em primeiro lugar, o grau de burocracia do estado moçambicano se mostrou como uma trava para a implementação total do PRONAE. Reafirmo a necessidade de se estabelecer um processo burocrático para que se garanta uma lisura. Contudo, o relatório destaca que os funcionários do Ministério da Educação ficam sem saber quais atribuições específicas que devam desenvolver, o que torna o processo confuso. Destaco, também, o fato de que a alimentação escolar é um tema deveras delicado. Atrelar a uma burocracia que trava pode fazer com que os repasses às escolas atrasem, impactando, diretamente, na rotina de uma série de crianças. Neste sentido, a burocracia central deveria se preparar melhor para conseguir lidar com esta temática específica.

O treinamento do pessoal deve se dar em todos os níveis de aplicação do PRONAE. Se, numa ponta, o excesso de burocracia pode atrapalhar o repasse, na ponta ligada à aplicação, o medo de cometer um erro pode constranger o funcionário em executar sua ação. Creio que uma prestação

de contas mais facilitada pode auxiliar o gestor nas escolas para executar suas funções. Claramente, que as responsabilidades têm que ser muito bem delimitadas. O treinamento viria não apenas para lidar com a prestação de contas, mas com as atribuições do cotidiano. Tendo em vista que o gestor é o responsável pela despesa, cabe a ele definir o que é comprado (de acordo com as leis de compra pública) e como esse alimento vai ser distribuído na escola (quantidade por dia).

O que deve ser destacado como ponto positivo da construção do PRONAE é a iniciativa de descentralização da gestão do programa. Aproximar a execução do ponto onde há a necessidade pode tornar os processos relativos à alimentação escolar mais dinâmicos, garantindo que as escolas tenham acesso mais rápido à verba. O grande obstáculo para a descentralização é a falta de treinamento e planejamento das escolas. A escolha de um gestor no ambiente escolar pode sobrecarregar o funcionário, dando a ele mais uma função com impacto. O planejamento, nesse sentido, serviria para que houvesse a provisão de que este funcionário pudesse fazer a gestão com dedicação exclusiva. Nesse caso, me coloco no lugar do professor, a título de exemplo. Além de planejar aulas e avaliações, desenvolver contato direto com a comunidade escolar, ainda tem que fazer a gestão da aplicação da alimentação escolar. Considero que pode haver uma sobrecarga, por exemplo, no fato de o gestor ser o responsável pela entrega dos alimentos a ser colocado no cardápio diariamente. Logo, ele chega antes da equipe de cozinha (que, a depender da escola, chega de madrugada) e somente sai com todas as responsabilidades diárias concluídas.

A questão do treinamento surge para que o gestor saiba lidar com todas as questões atinentes ao uso de verba pública. Desde a aplicação correta do dinheiro disponibilizado até a prestação de contas da forma correta. A depender da situação, com o treinamento adequado, algumas questões burocráticas excessivas podem ser eliminadas, o que evitaria uma papelada volumosa para justificar pequenas compras. Outro fator positivo do treinamento do gestor pode ser a maior blindagem do programa das elites econômicas locais. Os donos de grandes armazéns exercem certo grau de pressão na gestão para que seus produtos sejam adquiridos. O problema é que nem sempre isto é advindo de produção local, o que faz que um dos pontos do projeto (de estimular a economia regional através da compra de alimentos produzidos por pequenos produtores) não seja cumprido. Isso também denota que há uma fraca organização em múltiplos setores.

Deveria haver um esforço para organizar melhor os pequenos produtores para a atividade de compra e venda para as escolas e distrito em alimentação escolar.

Por fim, destaco que se deve oferecer melhores condições de trabalho para a equipe de cozinha. Isto vai desde não tratar o trabalho como voluntário, até oferecer estrutura e material adequado. O relatório aponta desde a falta de estrutura em algumas escolas (a cozinha ser ao ar livre), até mesmo a ausência de equipamentos individuais adequados (ainda que os utensílios estivessem em ordem). Ainda que essas pessoas estejam diretamente ligadas às crianças beneficiadas com a alimentação ofertada na escola, segurança na manutenção do alimento é essencial para que não ocorra algum acidente no preparo. O PRONAE somente tem a ganhar em ter cozinheiras mais preparadas.

Assim, conforme os dados apresentados anteriormente, verifica-se a importância da aplicação de uma política de alimentação escolar. O PRONAE vem no sentido de garantir não apenas que as crianças tenham alimentação adequada em ambiente escolar, como movimentar a economia local e manter as crianças estudando. Contudo, mesmo que a iniciativa do projeto piloto tenha impacto, recomenda-se que se continue as ações, agora levando mais a sério as questões relativas à preparação das pessoas em todas as cadeias. Seguramente, poder-se-á verificar, em longo prazo, os impactos positivos do PRONAE em tempo não muito longo, levando em consideração que o Brasil já aplica o PNAE há muito tempo.

## Referências

- ANDRADES, T. O. & GANIMI, R. N. Revolução verde e a apropriação capitalista. *Ces Revista*, Juiz de Fora, vol. 1, n.º 21, pp. 43-56, 2007. Disponível em: <[https://www.cesjf.br/revistas/cesrevista/edicoes/2007/revolucao\\_verde.pdf](https://www.cesjf.br/revistas/cesrevista/edicoes/2007/revolucao_verde.pdf)>. Acesso em: jan. 2020.
- FRET, B. & PINTO, J. *Moçambique: PRONAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar: Projeto piloto em 12 escolas primárias das províncias de Tete, Nampula, Manica e Gaza*. Maputo: Wfp, 2015.
- G1. *Governo de Moçambique assina acordo de paz com a oposição*. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/01/governo-de-mocambique-assina-acordo-de-paz-com-oposicao.html>>. Acesso em: jan. 2020.



- GOMES, S. *Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE sobre a nutrição dos alunos, defasagem e desempenho escolar*. 117 f. Doutorado - Curso de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3770>>. Acesso em: jan. 2020.
- IDOETA, P. A. & SANCHES, M. *Sem merenda: quando férias escolares significam fome no Brasil*. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48953335>>. Acesso em: jan. 2020.
- MALUF, R.; MENEZES, F. & MARQUES, S. *Caderno 'Segurança Alimentar'*. Brasília: Editora Oficial, 2017. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/seguranca-alimentar-e-nutricional/caderno-2018seguranca-alimentar2019/19-caderno-2018seguranca-alimentar2019.pdf>>. Acesso em: jan. 2020.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. IBGE. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2014. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>>. Acesso em: jan. 2020.
- SILVA, S. P. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf)>. Acesso em: jul. 2019.
- TARAS, H. Nutrition and Student Performance at School. *Journal Of School Health*, Usa, vol. 6, n.º 75, pp. 199-213, ago. 2005.

# ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E AS VEREDAS DA LITERATURA

LARA SOUSA MATOS<sup>1</sup>

## Resumo

O presente ensaio tem por objetivo apresentar a literatura como campo de pesquisa possível e legítimo para a Administração Política. Assim, inicialmente foi explicitada uma concepção para a Administração Política; em seguida, os atributos da criação ficcional foram apresentados, de maneira a justificá-la como fonte de conhecimento sobre a dinâmica das relações sociais, sejam estas observadas em termos estruturais ou cotidianos. Descreveu-se o traço humanizador da literatura, suas forças e faces. Por fim, uma aproximação entre o ofertado pela literatura e as premissas elaboradas no âmbito da Administração Política.

**Palavras-chaves:** Administração Política; Literatura; Pesquisa.

*A característica que define a boa literatura, ou arte, é a capacidade de fazer se abrir um terceiro olho em nossa testa. Que nos faça ver coisas antigas e batidas de um modo totalmente novo. Gam lemar e noshan iesh rega shel huledet, “Mesmo uma visão antiga tem um instante de nascimento”, como expressou o grande poeta israelense Nathan Alterman (Amós Oz, Como curar um fanático).*

---

<sup>1</sup> Doutora e mestre em Administração pelo NPGA/UFBA, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Estado da Bahia. Este ensaio foi originalmente escrito como capítulo da tese de doutorado defendida pela autora.

Logo de início, é preciso soar o alerta: o ensaio aqui apresentado não está inscrito no âmbito dos estudos literários. Não se encerra no campo analítico, quando a obra é vista como objeto de conhecimento, nem tampouco possui viés crítico, quando a análise da obra considera o seu valor e sucesso em sintetizar a experiência humana. Não é, por exemplo, a apreciação sobre o contexto e o autor de uma determinada obra; de forma semelhante, não é um estudo a respeito do seu maior ou menor distanciamento frente a formas estruturais ideais ou da sua importância social e histórica. Nem mesmo se propõe a apresentar a análise dos discursos ali presentes, indicando as condições de sua produção e filiações ideológicas. A razão de não enveredar por essas paragens está no reconhecimento admirado da importância desses estudos conjugada a uma incapacidade de fazê-los com um mínimo de competência.

Assim, a obra literária será exposta como campo de pesquisa associado ao escopo teórico da Administração Política, definida, por sua vez, como “a concepção de um modelo de gestão das relações sociais [produção, circulação e distribuição] que tem por objetivo garantir certo nível de bem estar, expresso nas garantias plenas da materialidade” (Santos, 2009, p. 37). Um olhar novo sobre algo tão conhecido.

A narrativa, com todos os seus elementos, surge como *lócus* da investigação, que pretende identificar as relações sociais e sua gestão, conhecer seus movimentos e manifestações explícitas ou sutis. Isso significa que a obra literária ficcional se presta à compreensão da Administração Política quando esta se lança à apreciação das macroestruturas — Santos (2009) propõe que a discussão sobre a Administração Política aconteça num contexto tridimensional: sociedade, Estado e capitalismo — e quando trata dos impactos na vida cotidiana dos sujeitos; basta tão somente escolher o livro mais adequado, lembrando que há aqueles que reúnem os dois horizontes de análise. Portanto, a apreciação não se dá frente às características internas ou externas da obra, e sim a partir dela, para nela reconhecer os traçados da Administração Política de uma dada sociedade, em certa circunstância histórica.

Diante dessa proposta, necessário se faz definir um conceito para o que se entende por literatura. Cândido (2004, p.174) traça um quadro referencial: “chamarei de literatura, da maneira mais ampla possível, todas as criações de toque poético, ficcional ou dramático em todos os níveis de uma sociedade, em todos os tipos de cultura”. Aqui, ainda segundo o

mesmo autor, a literatura é compreendida como força humanizadora, não como sistema de obras (Cândido, 2002).

É justamente esta compreensão — a literatura como força humanizadora — que responde à questão: por que a literatura? Para Cândido (2004, p. 180), a humanização é o movimento que inscreve no ser humano algumas características fundamentais: “exercício da reflexão, a aquisição do saber, a boa disposição para com o próximo, o afinamento das emoções, a capacidade de penetrar nos problemas da vida, o senso da beleza, a percepção da complexidade do mundo e dos seres, o cultivo do humor”. Nesse processo, a humanidade em cada um se desenvolve, haja vista a ampliação da compreensão sobre o mundo, a natureza e o outro.

Na mesma trilha, em possível resposta a outra questão — por que a literatura como campo de pesquisa? — diz Compagnon (2009, p. 46):

As coisas que a literatura pode procurar e ensinar são pouco numerosas mas insubstituíveis, prognosticava ainda Ítalo Calvino: a maneira de ver o próximo e a si mesmo, [...] de atribuir valor às coisas pequenas ou grandes, [...] de encontrar as proporções da vida, e o lugar do amor nela, e sua força e seu ritmo, e o lugar da morte, e a maneira de pensar e de não pensar nela. E outras coisas “necessárias e difíceis”, como “a rudeza, a piedade, a tristeza, a ironia, o humor”.

A literatura contribui, portanto, para a formação ética. Esse traço ético da literatura se baseia na afirmação de que não apenas uma teoria, composta de proposições universais, é capaz de exprimir verdades sobre o que seja a boa vida. Antes, a literatura, que promove a análise de relações sempre particulares, com olhar sensível para todos os seus detalhes (crenças, emoções, práticas), encerra “um saber insubstituível, circunstanciado e não resumível sobre a natureza humana, um saber de singularidades” (Compagnon, 2009, p. 47) capaz de efetivamente dizer sobre a boa vida. Então, não esperamos encontrar na literatura regras gerais a serem indistintamente aplicadas; a partir da exceção, ela nos fornece um conhecimento heurístico, sobretudo acerca dos comportamentos e motivações humanas (Compagnon, 2009).

Haja vista essas singularidades, breves comentários sobre os registros do imaginário, simbólico e real são úteis para que se compreenda o alcance das considerações que são trazidas à reflexão. Conforme delinea Lacan

(2007), são três dimensões que se relacionam e se enlaçam de maneira sempre única em cada sujeito: o Imaginário, o Simbólico e o Real. Dunker (2016) apresenta uma didática distinção, ora exposta. O Imaginário encerra a expectativa de entendimento, de compreensão e completude entre um e outro; aquela projeção seguida da mania de imaginar que o entendimento pessoal acerca de uma proposição é partilhado pelo outro. Trata-se de um registro psíquico presidido pelo ego (eu), que busca no Outro, por semelhança e reciprocidade, a unidade. Orienta a relação do sujeito com o seu ambiente e com a formação de seus traços comportamentais. O Simbólico, baseado na linguística de Saussure e antropologia de Lévi-Strauss, é um sistema articulado ao inconsciente; um conjunto de posições e lugares onde nenhum elemento tem uma significação em si: adquire significado a partir das relações que estabelece. Registro da linguagem por excelência. Para Lacan (1988), o inconsciente é estruturado como linguagem, quer dizer, o inconsciente lida com as formas simbólicas (parentesco, mitos, trocas econômicas, relações de gênero, etc) que se apresentam ao sujeito. O Real, por fim, não é a realidade. De outro modo, é aquilo que deve ser retirado da realidade — constituída pelo simbólico e imaginário — para que ela se apresente como uma totalidade integrada, dotada de sentido. O Real é aquilo que não tem sentido, o que não se integra, o impossível de representar. Bem traduzido pela expressão tão comum: “não há palavras que possam traduzir o que sinto”. Kehl (2011, pp. 32-3) situa a literatura nesse nó:

Até hoje não se inventou nada melhor do que as narrativas para proporcionar algum sentido para o sem sentido do real. Não é o simbólico que faz efeito de verdade sobre o real, é o imaginário. O mar de histórias, lendas, mitos, fofocas, as mil versões que correm de boca em boca, ainda que mentirosas, ainda que totalmente inventadas, promovem um pequeno descanso na loucura que é estar neste mundo sem bússola, sem instruções de voo, sem verdade, sem amparo.

A literatura está presente em todos os tempos, em todos os povos, satisfazendo a necessidade humana de fantasia, que se põe ombro a ombro com outras necessidades de sobrevivência. Seja organizada como contos, cantos, mitos, lendas, manifestações folclóricas, chistes, piadas, teatro, romances complexos, ela é criação que conforta, consola, explica, orienta e

abre canal para o contato com fabulações indispensáveis à conformação da humanidade. Não faz acepção de pessoas; nenhuma questão geracional ou de escolaridade, gênero ou etnia, é capaz de impedir a produção e gozo da literatura, organizada em diferentes modos de apresentação. Não necessariamente corrompe ou edifica, mas humaniza porque faz viver (Cândido, 2004). Sem a poesia, sem a ficção, o viver humano seria rude, seco, mecânico. Cândido (2004, p. 175) traz uma belíssima consideração a esse respeito: “a literatura é o sonho acordado das civilizações”.

Literatura como campo de pesquisa também porque “há coisas que só a literatura e seus meios específicos podem nos dar” (Calvino, 1994, p. 11). O texto literário é capaz de simbolizar e condensar múltiplos aspectos do mundo e da vida, tornando-se manancial de experiências. Forja a vida ficcional por sobre e através da vida experimentada no ser e estar no mundo; esse afastamento em verdade é um retorno e conduz a maior inteligibilidade do real concreto. Não se trata de exclusividade; não cabe tão somente à literatura fornecer material de análise ao estudo de quaisquer disciplinas, incluindo a Administração Política. O dia a dia está repleto de elementos para a consecução de trabalhos regidos pelas mais diversas concepções. Acontece que a literatura surge nesse cenário com uma variedade de tipos e situações que lhe é própria. E com características formativas que lhes são próprias também.

Outro importante aspecto está na relação estabelecida entre a literatura e a realidade. Ainda que criação, a poesia ou ficção que caracterizam a literatura não surgem no vácuo; estão inseridas em um espaço tempo. Vem à lembrança os mitos, lendas e contos que possuem por função explicar o mundo, sua origem e funcionamento, e a organização social, sua história, regras e relações estabelecidas. Também os romances, músicas e todo o amplo leque de produções literárias, que esmiúçam sentimentos e dramas humanos fundamentais. Essa paisagem deixa transparecer o óbvio: a literatura não é simples narrativa, precisa e fria nos seus termos, nem forma de ciência, com os seus rigorosos métodos de produção de um saber explicativo. Por isso, Cândido (2002, p. 83) afirma que “há uma relação curiosa entre a imaginação explicativa, que é a do cientista, e a imaginação fantástica, ou ficcional, ou poética, que é a do artista e do escritor” e questiona: “haveria pontos de contacto entre ambas?”.

Para sugerir uma aproximação, Cândido (2002) nos traz a investigação de Bachelard a respeito da formação do espírito científico. Este surgiria

do devaneio, depurado progressivamente rumo a uma postura intelectual não imaginativa. A criação poética, por seu turno, é também oriunda desse estado de divagação, e segue pelas dimensões da fantasia. O devaneio, portanto, se bifurca. Aqui, uma lembrança lírica que pode explicar esse fenômeno: “São duas flores unidas, duas rosas nascidas,/ Talvez do mesmo arrebol,/ Vivendo no mesmo galho, da mesma gota de orvalho,/ Do mesmo raio de sol” (Alves, 2004). No entanto, além de etapa inevitável ou base comum, o devaneio aparece a Bachelard como o requisito básico para a atividade espiritual. Cândido (2002, p. 83) explica:

O devaneio seria o caminho da verdadeira imaginação, que não se alimenta dos resíduos da percepção e portanto não é uma espécie de resto da realidade; mas estabelece séries autônomas coerentes, a partir dos estímulos da realidade. Uma imaginação criadora *para além*, e não uma imaginação reprodutiva *ao lado*, para falar como ele.

A imaginação literária, divagando, parte do real concreto, mas não se atém a ele, como mera reprodução ou efeito de causalidade. Existe mais aí. Como o espelho dos contos de Machado de Assis (1994), Guimarães Rosa (2005) e J. J. Veiga (1997), a realidade do mundo é metamorfoseada pela força propulsora da criação. O enlace entre o vivido e a criação poética integra ao mesmo tempo que transforma as referências ofertadas pelo sensível. Note que é uma conclusão que corrobora com a afirmação de Kehl (2011) transcrita acima: é o imaginário que faz efeito de verdade sobre o real.

Importante mencionar a contribuição de Bergson (2006) que julgava as categorias da linguagem inaptas para tratar do real com o apuro necessário; a inteligência atribuída aos conceitos, por conseguinte, não está imbuída da sutileza indispensável à distinção da vida. Eis que “a literatura, pela intuição e simpatia, sabe restituir o movimento” (Compagnon, 2009, p. 37). A arte nos mostra trechos de vida escondidos diante dos nossos olhos, cujo acesso era impossível à consciência racionalizada. E aqui reside o poder do poeta, como nos ensina Compagnon (2009, p. 38): “desvelar uma verdade que não seja transcendente mas latente, potencialmente presente, escondida fora da consciência, imanente, singular e, até aí, inexprimível”.

Barthes (2007) traz outra abordagem sobre a distinção entre as ciências e as letras. Embora incie por registrar que as fronteiras entre essas duas regiões são frequentemente apagadas e que uma oposição entre elas pode vir a ser considerada um mito histórico, ressalva que, sob a sua lente de análise, a linguagem, tal distinção ainda se faz adequada. Em que termos? O linguista francês afirma que a distinção supera as dicotomias tradicionalmente postas: não se trata de opor o real à fantasia, a objetividade contrária à subjetividade, verdade versus beleza. Trata-se, isso sim, de lugares distintos de fala, com sujeitos implicados também de forma distinta nessas duas produções linguísticas. De acordo com Barthes (2007), para certo tipo de discurso da ciência o saber é um enunciado. O enunciado é objeto de estudo da linguística e, nesse domínio, “é dado como o produto de uma ausência do enunciator” (Barthes, 2007, p. 20). Ducrot & Todorov (1991, p. 379) o definem “como uma sequência de frases, identificada sem referência a um determinado aparecimento dessas frases”. É o discurso da ciência como técnica impessoal, fruto das certezas garantidas por métodos prescritos, a serem observados durante a busca pela verdade (propositalmente no singular).

Nas letras, ou na escritura, como o professor francês prefere chamar, o saber é uma enunciação. E aqui se instala uma diferença fundamental. Para Ducrot & Todorov (1991) a enunciação é a situação do discurso, quando e onde as frases são atualizadas e assumidas por um emissor identificado. Nas palavras de Barthes (2007, p. 20):

A enunciação, por sua vez, expondo o lugar e a energia do sujeito, quiçá sua falta (que não é sua ausência), visa o próprio real da linguagem; ela reconhece que a língua é um imenso halo de implicações, de efeitos, de repercussões, de voltas, de rodeios, de redentes; ela assume o fazer ouvir um sujeito ao mesmo tempo insistente e insinuável, desconhecido e no entanto reconhecido segundo uma inquietante familiaridade: as palavras não são mais concebidas ilusoriamente como simples instrumentos, são lançadas como projeções, explosões, vibrações, maquinarias, sabores: a escritura faz do saber uma festa.

Sendo enunciação, a literatura implica os sujeitos: o que produz e o que recebe ou acessa. Não como os termos de uma equação que, se



corretamente resolvida, alcançará necessariamente um resultado exato; mas como interpretação que cria (sim, o receptor exerce papel ativo na construção de sentido). Essa presença demasiadamente humana nas criações literárias exerce função importante na conformação do sujeito, na elaboração de sua subjetividade, nas formações do incosciente. Aquele que lê é levado a seguir junto a personagens e, por meio desse recurso, participa de experiências amplas, diversas, que termina por incorporar — negando-as ou recepcionando-as — a sua individual, particular e restrita existência no mundo. O que se lê, em sentido amplo, causa um impacto difícil de ser mensurado, seja por sua importância, seja pelos caminhos libertários, sem ordem, que os sentidos trilham em cada um.

A escritura, pois, transmite, com a sutileza necessária, a experiência dos outros; outros estes que se distanciam e diferem de nós no tempo, no espaço ou por suas condições de vida. Estas experiências são tratadas, graças ao retorno empreendido pela filosofia moral contemporânea, de acordo com Compagnon (2009, pp. 48-9), a partir da emoção e da empatia: “o texto literário me fala de mim e dos outros; provoca minha compaixão; quando leio eu me identifico com os outros e sou afetado por seu destino; suas facilidades e seus sofrimentos são momentaneamente os meus”. É no exercício da leitura, sempre aberto, sem conclusão, como experimentação dos possíveis, que é urdido o saber de si e do outro e a “descoberta não de uma personalidade fixa, mas de uma identidade obstinadamente em devenir” (Compagnon, 2009, p. 57).

A narrativa literária, por conseguinte, exprime ensina a sentir, ver, respirar e tocar incertezas, indecisões, complicações e paradoxos que estão nas ações dos sujeitos e escapam aos discursos eruditos. Este tipo de reflexão, pensamento presente na literatura, “inventa uma reflexão indissociável da ficção, visando menos a enunciar verdades que a introduzir em nossas certezas a dúvida, a ambiguidade e a interrogação” (Compagnon, 2009, p. 52). Essa veia questionadora da literatura, que nasce das emoções e da empatia e não da racionalidade conceitual das ciências, se dirige contra as ideias prontas, abala as certezas, tira do prumo o leitor perplexo; na expressão de Kundera, “o romance “rasga a cortina” das ideias feitas, da *doxa* ou do *pronto*” (Compagnon, 2009, p. 50).

Pela sua onipresença mutante, em resposta à necessidade humana de ficção, poesia, fantasia, e pela sua força humanizadora, pode-se justificar a escolha da literatura como fonte de pesquisa. Por meio do conhecimento

acerca das funções que exerce e características que possui essa justificação pode ser ainda fortalecida. É o que se verá a seguir.

### **As forças e faces da literatura**

A literatura possui poderes, como propõe Compagnon (2009). São quatro e correspondem a filiações distintas: a) a perspectiva clássica atribui à literatura a função de instruir deleitando, de ensinar, formar cívica, moral e sentimentalmente os leitores, ao mesmo tempo em que é fonte de prazer; b) a perspectiva romântica, além de defender a reunificação da experiência, toma a literatura como um remédio capaz de libertar o sujeito do domínio da autoridade, sendo, portanto, sempre de oposição, contra qualquer submissão ao poder; c) para a perspectiva moderna, a literatura corrige os defeitos da linguagem e se alça à condição de Filosofia; d) a perspectiva pós-moderna, por sua vez, liberta a literatura da companhia dos poderosos e de todos os engajamentos anteriores, fazendo a escolha radical por situá-la fora do poder ao tempo em que afirma sua neutralidade.

Possui também forças e faces; a elucidação dessas dimensões será importante para uma aproximação mais sistematizada, considerando a natureza complexa de que é dotada a literatura. As forças são indicadas por Barthes (2007) e descritas a partir de três conceitos gregos: *Mimesis*, *Mathesis*, *Semiosis*. As faces, também em tríade, são delimitadas por Cândido (2004, p. 176): “(1) ela é uma construção de objetos autônomos como estrutura e significado; (2) ela é uma forma de expressão [...]; (3) ela é uma forma de conhecimento, inclusive como incorporação difusa e inconsciente”. Pela importância dessas duas abordagens, será tentada uma síntese entre elas.

#### *Literatura como construção*

Este aspecto não parece salutar à primeira vista. No entanto, entender a literatura como construção remete ao princípio organizador das ideias, dos sentimentos, da visão de mundo. Tendo disponível infinitas possibilidades, o autor escolhe, seleciona, de forma mais ou menos consciente, uma forma para a apresentação do texto, as palavras que serão utilizadas, as sequências dos acontecimentos e fenômenos, as descrições de lugares e

personagens, etc. A construção permite ordenar o caos e abrir as veredas do conhecimento e da experimentação. Como o vazio precisa de limites para que sejam criados espaços (o aro que faz o anel, as paredes que dão forma à casa), a subjetividade, o devaneio de Bachelard, precisa passar pelo processo de construção para existir como ficção ou poesia. Cândido (2004, p. 177) afirma que “de fato, quando elaboram uma estrutura, o poeta ou o narrador nos propõem um modelo de coerência, gerado pela força da palavra organizada”. Sendo assim,

O caos originário, isto é, o material bruto a partir do qual o produtor escolheu uma forma, se torna ordem; por isso o meu caos interior também se ordena e a mensagem pode atuar. Toda obra literária pressupõe esta superação do caos determinada por um arranjo especial das palavras e fazendo uma proposta de sentido (Cândido, 2004, p. 178).

A obra literária, então, funciona como uma espécie de estratégia para que os leitores também organizem os seus sentimentos, percepções, ideias e ideais. O explícito, isto é, o conteúdo surge por meio de uma forma construída, e esta elaboração impregna a compreensão de forma subliminar, porém inescapável pois dotada de significado. Portanto, a força humanizadora da literatura atua “por meio de conhecimento oriundo da expressão submetida a uma ordem redentora da confusão” (Cândido, 2004, p.180).

#### *Literatura como forma de expressão e representação*

A literatura, como construção, organiza emoções, percepções, crenças, visões de mundo. Por via poética ou ficcional, o autor lança ao Outro paisagens do seu universo particular, conferindo feição aos seus pensamentos e sentimentos. A obra literária, portanto, é uma forma de expressão. A expressão, contudo, não se situa no vácuo; está necessariamente implicada no sensível da vida e se serve de estímulos da realidade como imaginação criadora *para além* dela, como já dito acima (Cândido, 2002). Destarte, a literatura expressa — trajetória de construção do sujeito autor para o Outro — ao tempo em que representa — trabalho artesanal, a partir de elementos vividos, percebidos, experimentados.

De acordo com Barthes (2007), essa segunda dimensão é a *mimesis*. Tal termo grego pode ser definido como “imitação, ação de imitar, representação, ação de reproduzir, de figurar” (Chauí, 2002, p. 506). Portanto, aqui se configura a força de representação da literatura, presente em todas as suas versões. Pois bem, Barthes (2007) questiona o que se pretende tão insistentemente representar e responde: o Real. No entanto, como descrito acima, o Real escapa ao Imaginário e ao Simbólico, fugindo de qualquer possibilidade de representação; situa-se fora do discurso. Outro argumento, de caráter topológico, pode ser elencado: a impossibilidade de se coincidir a ordem pluridimensional do real à ordem unidimensional da linguagem (Barthes, 2007).

A literatura não se quer se render a essa impossibilidade topológica e não admite a incapacidade da linguagem em trazer o Real ao registro Simbólico. É justamente a busca por esse horizonte inalcançável que impulsiona a criação literária; é o incessante do esforço literário. Barthes (2007, p. 22) afirma:

Poderíamos imaginar uma história da literatura, ou, melhor, das produções de linguagem, que seria a história dos *expedientes* verbais, muitas vezes louquíssimos, que os homens usaram para reduzir, aprisionar, negar, ou pelo contrário assumir o que é *sempre* um delírio, isto é, a inadequação fundamental da linguagem ao real.

#### *Literatura como conhecimento*

A literatura possui como função o conhecimento? Como obra autônoma, dotada de estrutura própria e inserida em um dado contexto, seu alcance é limitado ou, ao contrário, lhe é permitido dizer algo sobre o mundo e a vida?

A resposta afirmativa é levada às últimas consequências por algumas correntes estéticas, inclusive marxistas, que defendem ser o conhecimento o atributo essencial da literatura. Ser uma forma de expressão e representação ou uma construção semiológica fica em segundo plano. Não se precisa ir tão longe: as funções e forças da literatura devem coexistir e é o entrelaçamento entre elas que produz o impacto da produção literária. Sendo dessa maneira, admite-se que, a um só tempo, a obra ficcional ou poética traz em si “sugestões da personalidade e do mundo que possui

autonomia de significado; mas que esta autonomia não a desliga das suas fontes de inspiração no real, nem anula a sua capacidade de atuar sobre ele” (Cândido, 2002, p. 86).

Sobre a natureza do conhecimento engendrado a partir da indissolubilidade do par constituído pela forma e pelo conteúdo, Cândido (2002) menciona duas frentes:

a) o conhecimento pode ser aprendido consciente, planejado pelo autor que intencionalmente aborda determinadas crenças, opiniões, ideologias. Nesse quadro, Cândido (2004, p. 186) destaca que “a literatura pode ser o instrumento consciente de desmascaramento, pelo fato de focalizar a situação ações de restrição dos direitos, ou de negação deles, como a miséria, a servidão, a mutilação espiritual”;

b) o conhecimento pode ser assimilado pelo inconsciente, quando atua na formação do sujeito, organizando emoções e conformando o laço singular que une o imaginário, o simbólico e o real.

Para Barthes (2007) o conhecimento é mais uma força da literatura. Engloba-o sob o termo grego *mathesis*, em um sentido próximo àquele empregado por René Descartes (1596-1560): “o bom método é aquele que permite conhecer verdadeiramente o maior número de coisas com o menor número de regras” (Chauí, 1996, p. 77). Nesse horizonte, a criação literária desenvolve o conhecimento sobre várias coisas. O linguista francês cita como exemplo o romance *Robinson Crusóe* que reúne história, geografia, botânica, antropologia. Os romances de Machado de Assis seguem essa vereda, articulando diversos saberes, o que explica como Roberto Schwarz (2008) lançou um olhar de profunda compreensão acerca do Brasil a partir de *Memórias Póstumas de Brás Cubas*. Um pequeno trecho do movimento dessa elaboração:

Ao transpor para o estilo as relações sociais que observava, ou seja, ao interiorizar o país e o tempo, Machado compunha uma expressão da sociedade real, sociedade horrendamente dividida, em situação muito particular, em parte inconfessável, nos antípodas da pátria romântica. O “homem do seu tempo e do seu país”, deixava de ser um ideal e fazia figura de problema (Schwarz, 2008, p.9).

Por essas e outras, Barthes (2007, p. 17) defende que “se, por não sei que excesso de socialismo ou de barbárie, todas as nossas disciplinas

devessem ser expulsas do ensino, exceto uma, é a disciplina literária que devia ser salva”, posto que condensa as demais. Mesmo considerando sua aptidão enciclopédica, a literatura não cristaliza posições científicas; ela discorre sobre os saberes sem tratá-los diretamente, sem fazer uso do discurso da autoridade. O lugar indireto que designa ao saber é o espaço de criatividade e experimentação que confere ao texto literário condição de trânsito entre o possível, o comprovado, o que se supõe, o imaginado, estando sempre nos interstícios da ciência (Barthes, 2007).

Elaborando sobre a vida e suas sutilezas, a literatura, de outra parte, constela saberes mutáveis, nunca completos ou definitivos. Ela não defende enunciados de certeza; trama os saberes, flertando com eles, pondo-os em movimento. Barthes (2007, p. 19) “a literatura engrena o saber no rolamento da reflexividade infinita: através da escritura, o saber reflete incessantemente sobre o saber, segundo um discurso que não é mais epistemológico mas dramático”.

Ainda no campo da literatura como conhecimento, uma reflexão sobre seu papel educacional parece importante. Pela função formadora do sujeito que desempenha, atuando muitas vezes de maneira subliminar fora de uma sequência causal lógica e previsível, de imediato percebe-se que a literatura não está submetida aos ditames pedagógicos convencionais. Não é ferramenta obediente às normas, que por sua vez transmitem os interesses e a visão de mundo das classes dominantes. Propondo uma analogia, a literatura é como o real, escapando ao simbólico. Humaniza profundamente justo porque “age com o impacto indiscriminado da própria vida e educa como ela, — com altos e baixos, luzes e sombras” (Cândido, 2002, p. 84). Eis então encetado o paradoxo que a literatura promove entre moralistas e educadores: sua força humanizadora, por um lado, e o imponderável dos sentidos, por outro. Na história, por isso, obras literárias são queimadas ou proibidas, pois pervertidas ou subversivas, ou com muito esforço, e certa violência simbólica, acomodadas como manuais de comportamento virtuoso.

### *Literatura como semiótica*

A terceira força da literatura, segundo Barthes (2007), é definida sob o termo *semiosis*. A semiótica é o estudo dos signos e da produção de sentido, ou seja, da significação. Como explica Abbagnano (2007), o signo,

genericamente, é algo que está por outra coisa para alguém; em sentido próprio e restrito, o signo deve ser compreendido como a possibilidade de referência ou designação por um objeto, coisa ou acontecimento *presente* de um objeto, coisa ou acontecimento *não-presente*. Na vida em sociedade, ocorre a internalização dos elementos que compõem a cultura; tal tecido de significação é construído e partilhado através dos signos. Ensina Matos (2000, p. 163):

De fato, não fugiu a John Locke que “... foi necessário ao homem desvendar certos sinais sensíveis externos, por meio dos quais estas ideias invisíveis, das quais seus pensamentos são formados, pudessem ser conhecidas dos outros...” (Locke citado por Epstein, 1991:18). Assim, diante de um desencontro marcado dos sentidos que não se coletivizam, remarcamos indefinidamente o encontro dos sentidos através dos significados (sinais sensíveis) que se coletivizam. [...] As referências de designação (significados) compartilhadas culturalmente tocam apenas em alguma medida (sob algum aspecto ou qualidade, para falar dos ícones e dos símbolos em Peirce) o sentido próprio e único de cada sujeito de quem são a interface sensível, compartilhada.

Como força semiótica, portanto, a literatura brinca com os signos e compartilha as significações, atuando coletivamente e particularmente junto a cada sujeito. Nesse campo, os signos são linguísticos e a brincadeira é por Barthes (2007) descrita como o uso desobediente da língua: apenas a literatura, ao trapacear com a língua, é capaz de salvá-la do poder e da servidão. Afirmar Barthes: “essa trapaça salutar, essa esquiva, esse logro magnífico que permite ouvir a língua fora do poder [...], eu a chamo, quanto a mim: *literatura*” (2007, p.16). A literatura é a instância de liberdade para a língua. E continua: “é no interior da língua que a língua deve ser combatida, desviada: não pela mensagem de que ela é o instrumento, mas pelo jogo das palavras que ela é o teatro” (Barthes, 2007, p. 17). A literatura, assim, dramatiza a linguagem apresentando uma encenação.

Essa função, Barthes (2007) a designa como utópica, definindo a modernidade como o tempo quando são concebidas *utopias de linguagem*. A partir de então, não basta a “história da literatura” esmiuçar escolas, gêneros; é imperioso marcar o profetismo da escritura: “Mudar a

língua”, expressão mallarmeana, é concomitante com “Mudar o mundo”, expressão marxiana” (Barthes, 2007, p. 23). Segue-se, por conseguinte, uma ética da linguagem literária, que busca o pluralismo de expressões, abarcando dentro do mesmo idioma línguas diversas (Saramago já dizia: não há uma língua portuguesa; há línguas em português), com funções e alcances diversos, “promovidas à igualdade [...] *segundo a verdade do desejo*” (Barthes, 2007, p. 24).

Com o intuito de realizar a encenação da linguagem e garantir o seu uso múltiplo e libertário, o escritor — sujeito de uma prática — precisa, conforme preconiza Barthes (2007), teimar e deslocar-se. Ao *teimar*, afirma o irredutível da literatura; aquilo que escapa, foge e resiste aos demais discursos tipificados, como aqueles enunciados pelas filosofias e ciências. De maneira poética, como não poderia deixar de ser, Barthes (2007, p. 26) dispõe que “teimar quer dizer, em suma, manter ao revés e contra tudo a força de uma deriva e de uma espera”. Teimando, a escritura se desloca, fugindo ao apetite voraz do poder que de tudo se apossa e manipula. Teimar e deslocar-se, dessa forma, são lances de um jogo. E assim se conforma a força da *semiosis* literária, que “consiste em *jogar* com os signos em vez de destruí-los, em colocá-los numa maquinaria de linguagem cujos breques e travas de segurança arrebentaram, em suma, em instituir no próprio seio da linguagem servil uma verdadeira heteronímia das coisas” (Barthes, 2007, pp. 26-7). A literatura é libertária.

### **A Administração Política em diálogo com a literatura**

Lançando nossa atenção à força humanizadora da literatura e as suas forças e faces, é possível conceber pontes de aproximação e diálogo com algumas premissas traçadas no âmbito da Administração Política. Sem a intenção de encerrar possibilidades, vejamos:

:: A desconstrução do surrado jargão da Economia que coloca que o grande paradoxo econômico é o encontro de um equilíbrio entre os recursos “escassos” e as “necessidades ilimitadas”.

Muito a literatura tem a contribuir com essa desconstrução, pois irá tocar sempre no cerne do que são as necessidades — objetiva, subjetiva e culturalmente consideradas — para o bem viver. Sobre os recursos



escassos, de imediato fica explícito que o que de fato se enfrenta na batalha cotidiana pela vida é uma Administração Política atravessada por interesses particulares que se sobrepõem às garantias para uma vida digna, que deveriam estar voltadas para toda população.

:: A desconstrução da exagerada e “deslumbrada” afeição pelo conhecimento forâneo.

A elaboração ficcional é um belíssimo exemplo de fonte legítima para o conhecimento do ser e estar no mundo daquele que escreve, daqueles sobre quem se escreve. Por conseguinte, ainda que siga regras ou técnicas mais ou menos universais para formulação de enunciados, há de ser enunciação; revela uma apreciação que escapa ao poder forâneo. É um aparição decolonial.

:: O pensar e o agir são práticas que devem caminhar simultaneamente.

Entre o rol de personagens que circulam pelas obras literárias e as suas circunstâncias de vida — vida real concreta, afetiva, emocional — o pensar e agir são unidos como momentos de um mesmo contínuo. Em que pese por vezes ser possível separar um e outro no tempo da ação, não é possível desembaraçá-los em sede de concepção.

:: A temporalidade não pode ser tomada pelo mandato (político).

O lidar com o tempo é uma das grandes lições que as diferentes literaturas podem nos ensinar. Os seus horizontes tornam ínfimas as tentativas de esquadrihar a temporalidade em mandatos e coisas do gênero, ainda que seja necessário fazê-lo para organizar as atividades político-administrativas. Há um fluxo mais complexo que a Administração Política pretende considerar. Mesmo quando se situa, o tempo na literatura possui uma intensidade que não cabe em datas, como fica evidente nas palavras de Carlos Drummond de Andrade (2012): “O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os homens presentes, a vida presente”. Talvez possamos dizer que o tempo se manifesta em acontecimentos, mais que em marcos gerenciais.

:: A avaliação (das políticas, planos e ações) não pode ser feita pela meta, mas pelas finalidades.

A literatura trata de matéria viva. Em seu mundo ficcional, a avaliação por metas não cabe. Por exemplo: é possível se aproximar do fenômeno da seca, da fome, da ausência de moradia; é possível também se aproximar de realidades opulentas, ou mesmo da saída de condições precárias. Contudo, na vida das pessoas é a própria condição de vida que se impõe, e não quantas cisternas foram construídas (por mais importante que seja, e é, a construção de cisternas; esta é uma informação gerencial relevante, porém não se adequa à avaliação). É mesmo estranho que se pense em enxergar dessa forma o agir estatal, quando a pujança do ser e estar no mundo extrapola tal entendimento.

### Referências

- ANDRADE, C. D. *Sentimento do Mundo*. 1.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- ASSIS, M. O Espelho: esboço de uma nova teoria sobre a alma humana. In: *Obra Completa*, vol. II. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.
- BARTHES, R. *Aula 13*. 13.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cultrix, 2007.
- CALVINO, I. *Por que ler os clássicos*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004
- CÂNDIDO, A. A literatura e a formação do homem. In: *Textos de intervenção*. 34.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Duas Cidades, 2002
- CÂNDIDO, A. *Vários Escritos*. 44.<sup>a</sup> edição. São Paulo, Rio de Janeiro: Duas Cidades, Ouro sobre Azul, 2004.
- CHALHOUB, S.; NEVES, M. & PEREIRA, L. A. M. *História em cousas miúdas: capítulos de História Social da crônica no Brasil*. Campinas: Ed. da Unicamp, 2005.
- CHAUÍ, M. *Introdução à história da filosofia: dos pré-socráticos à Aristóteles*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- COMPAGNON, A. *Literatura para quê?* Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- KEHL, M. R. *18 crônicas e mais algumas*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- LACAN, J. *O Seminário: os quatro conceitos fundamentais da psicanálise*. Livro 11. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1988.

- LACAN, J. *O Seminário: o sintoma livro 23*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.
- MATOS, J. *Implicações Pedagógicas de uma Descrição Semiótica do Desenvolvimento Cognitivo a partir de L.S Vygotsky e C.S Peice*. Mestrado. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2000.
- ROSA, J. G. O espelho. In: *Primeiras Estórias*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.
- SANTOS, R. S. Em busca da apresentação de um conceito para a Administração Política. In: SANTOS, R. S. (org.). *A Administração Política como Campo do Conhecimento*. 2.<sup>a</sup> ed. Salvador: FEAUFBA; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009, pp. 23-61.
- SCHWARZ, R. *Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2012.
- TRASK, R. L. *Dicionário de linguagem e linguística*. São Paulo: Contexto, 2014.
- VEIGA, J. J. *Objetos Turbulentos: contos para ler à luz do dia*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: 1997.