

Administração Política no Itinerário Intelectual de R. Santos (1980-1993)

Elcemir Paço Cunha¹

Resumo

O artigo tem por objetivo analisar o itinerário intelectual da administração política como conceito, tendo por base principalmente os textos de Reginaldo Souza Santos antes do ano de 1993, considerado como marco pela literatura especializada. Os resultados sugerem uma linha de continuidade do conteúdo essencial do conceito, como relação entre Estado-gerente e economia capitalista, desde o início da década de 1980. Em termos explicativos, esse conteúdo essencial fora colhido, sobretudo, a partir da maturação concreta dessa relação e do espelhamento relativo obtido no desenvolvimento histórico da economia política com a qual Santos procurou confrontar com a administração política. O artigo ainda considera o contexto profissional, econômico e teórico do período em que se deu o itinerário intelectual analisado, apresentando ao final um balanço dos ganhos e perdas envolvidos nesse processo.

Palavras-chave: administração política; economia política; itinerário intelectual; Reginaldo Souza Santos.

1 Introdução

Admitindo de partida um ponderado ceticismo a respeito da globalidade do que recebeu o nome de “Administração Política” (AP), considerada, a um só tempo, coisa real, campo disciplinar e agenda prático-política orientada por teoria normativa (do “projeto de nação” e do “bem-estar”), de modo algum estamos impedidos de considerá-la como um dos desenvolvimentos prático-intelectuais mais interessantes realizados no âmbito da administração no Brasil nas últimas décadas. Como todos sabem, o prof. Reginaldo Souza Santos desempenhou papel decisivo nesse processo, como elaborador teórico, organizador de atividades e catalizador de seus interlocutores mais próximos, inclusive com influência para além deles. Ao percorrer trilhas da economia política, seu itinerário intelectual se confundiu, de muitas maneiras, com o próprio desenvolvimento da AP como conceito angular.

¹ Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais, Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora.

É matéria de interesse científico a observação do itinerário intelectual trilhado por nosso autor para os delineamentos essenciais daquele conceito. Há várias indicações em materiais dispersos que sugerem pistas fundamentais para a caracterização de seu percurso, das condições e circunstâncias explicativas envolvidas. A tese principal, inclusive mais acentuada por nosso autor, é aquela segundo a qual a “administração política brasileira” (Santos; Ribeiro, 1993) teria testemunhado o passo inicial para a AP enquanto conceito central. A tese de doutoramento, de 1991, foi considerada, especialmente por seu autor (Santos, 2017), como uma etapa significativa à preparação do terreno para a incursão nos problemas “epistemológicos” da administração, abrindo assim caminho para a delimitação da AP tal como expresso em Santos (2001a). Materiais ainda anteriores, e que remontam a 1980, são menos referidos em geral, mas todos eles contêm elementos que contribuem para a explicação das questões envolvidas no itinerário intelectual e, portando, da linha de desenvolvimento do próprio conceito.

O objetivo central do presente artigo é analisar, em sentido explicativo, o itinerário intelectual de Santos com referência à AP como conceito, rastreando seu conteúdo essencial e sua linha de desenvolvimento (continuidade ou descontinuidade), tendo por eixo os seus materiais pretéritos ao artigo de 1993 considerado seminal. A partir disso, pretendemos discutir fatores explicativos e considerar decorrências relevantes.

Dedicamos inevitável atenção à relação entre tal conceito e a economia política sobretudo, considerando-a expressão do pensamento econômico, uma vez que constituiu a base intelectual principal da trajetória de nosso autor. Isso ganha ainda maior reforço pelo fato de que a AP, em momentos específicos, foi deliberadamente delimitada, não sem consequências – como veremos –, em contraste com a economia política. Ao focalizar principalmente o período entre 1980 e 1993, investigamos os artigos publicados (1980-1989), a dissertação de mestrado (1983), a tese de doutorado (1991) e materiais derivados incontornáveis (artigos e prefácio de livro). Assim, materiais posteriores a 1993 também foram necessários, em menor volume, para fornecer contornos e conexões gerais importantes.

Com efeito, primeiro apresentaremos a delimitação do conteúdo essencial conforme delineado em 1993 e 2001. Em seguida, consideraremos a trajetória intelectual em tela a partir de 1980 e a linha de desenvolvimento da AP. Com isso, teremos condições de realizar uma discussão a respeito das possibilidades explicativas. Por fim, faremos um balanço provisório das decorrências envolvidas.

2 Delimitação do Conteúdo Essencial

Com o fito de rastrear retrospectivamente a aquisição intelectual expressa na AP, um passo necessário se reflete na delimitação dos seus aspectos centrais. O recurso disponível para tanto é sublinhar aquele conteúdo essencial que pode ser extraído dos contornos centrais alcançados.

Salvo melhor juízo, a definição formal surgiu explicitamente no artigo “Administração política brasileira”, de 1993, considerado seminal e frequentemente referido como “pontapé inicial” (Gomes, 2012, p. 10). Como sugeriu a colaboradora do referido artigo, a “primeira ideia sobre o tema Administração Política surgiu, em 1993, quando o professor Reginaldo Santos nos propôs escrever um artigo sobre o tema” (Ribeiro, 2009, p. 95). Em uma reflexão retrospectiva, o próprio Santos (2017, p. 962-963) registrou que, tendo o propósito de relacionar a área da administração com a “concepção e direção dos processos sociais”, o “primeiro passo nessa direção foi escrever um panfleto sobre a administração política brasileira, publicado em 1993”.

Ao visitar o artigo em tela, é possível constatar que AP foi um termo tomado de empréstimo do verbete “Administração Pública” conforme “Dicionário de política” de ascendência à ciência política italiana, como veremos mais de perto. Essa definição emprestada foi de certa forma lapidada e alargada em razão de preocupações “epistemológicas” no material intitulado “Em busca da apreensão de um conceito para a administração política” (Santos, 2001a). Assim, é necessário delimitar o conteúdo essencial ao qual AP faz referência, considerando tais materiais de 1993 e 2001.

Para tanto é analiticamente recomendada a decantação dos elementos essenciais presentes. A começar por um plano geral de extração histórica que, como veremos

adiante, apareceu continuamente como espécie de plataforma para a colocação teórica da AP. Em termos sintéticos, o quadro pode ser assim posto: o Estado continuamente apresentou alteração em seus “padrões produtivos e organizativos” ao longo dos anos, particularmente após 1930, refletida no “aumento quantitativo (e diversificado) da sua intervenção na economia e às fases do próprio desenvolvimento capitalista” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 108). Na fase concorrencial do capitalismo, a “produção de bens e serviços ou as despesas governamentais estavam mais vinculadas à esfera de circulação” (“condições externas”). Já na fase do “capitalismo mais avançado”, a intervenção estatal foi expandida ao “circuito da produção” e à “alocação de recursos” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 108). O próprio desenvolvimento do capitalismo mostraria, seguindo o argumento, a natureza intrínseca do Estado em relação ao sistema econômico de tal modo que a “ortodoxia” se encontraria em flagrante erro por separar o “processo intervencionista do Estado [...] de sua historicidade” e por considerá-lo como “responsável último pela desordem econômica” que se verificava naqueles anos. A “hegemonia do diagnóstico conservador”, anti-intervencionista, seria, nesse quadro geral, contrariada pela “realidade dos fatos” que “mostra que o Estado tem ampliado suas funções *pari passu* ao processo de evolução do capitalismo” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 105).

Nesse quadro geral já comparecem aspectos centrais que podem receber especial atenção. Do tema geral ao plano mais específico, a *coisa real de extração histórica* diz respeito à relação entre Estado e as relações sociais de produção que fundamentam a economia capitalista. O emprego de expressões desviantes, tais como “sociedade”, “políticas públicas” e outras mais, não deve nublar a atenção e não altera o fato de se tratar do intervencionismo do Estado no modo de produção capitalista. Por isso é decisivo capturar tais aspectos centrais.

Dito de modo direto, trata-se de delimitar a atenção sobre o “Estado e as funções por ele exercidas no contexto socioeconômico” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 104-105), de explicitar as “relações do Estado com a sociedade”, considerando o “processo de desenvolvimento das “relações capitalistas de produção”. Existiriam métodos diversos

por meio dos quais tais funções são exercitadas, implicando “diferentes formas de intervenção e a própria configuração do papel do Estado nas sociedades capitalistas” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 105). Em termos ainda mais específicos, não é outra coisa senão as “[...] ações administrativas e econômicas do Estado, que, por um lado, impõem regras de disciplinamento nas relações de produção e, por outro, ampliam os espaços na produção de bens e serviços” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 104). No contexto particular da economia nacional, a focalização se dá no “processo de intervenção do Estado brasileiro na economia” e seu papel junto à “formação do capitalismo nacional” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 107).

Com esses exemplos fica incontestado que o conteúdo essencial é, em “última análise, [...] a forma pela qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 106). Trata-se da relação entre Estado (aparato administrativo-político) e economia capitalista (estrutura econômica e suas relações sociais de produção e distribuição). Esse conteúdo essencial recebeu o título de AP².

A termo AP foi tomado de empréstimo, como mencionado, do “Dicionário de política” organizado por acadêmicos italianos entre os quais figurou Norberto Bobbio – autor que então desfrutava de grande audiência internacional. Entretanto, os conteúdos divergem em pontos essenciais. No “Dicionário”, AP aparece como tópico no interior do verbete “Administração Pública” escrita, na verdade, por Giorgio Pastori e não por Bobbio, como pensaram, inicialmente, Santos e Ribeiro (1993, p. 106)³.

Tal entrada no “Dicionário” se ocupou de definir as “atividades administrativas”, as “estruturas administrativas”, o alcance da “administração” com a “ampliação das tarefas públicas no campo das intervenções infra-estruturais, e dos serviços sociais e ainda no das atividades econômicas de base” (Pastori, 1983/1998, p. 12). A entrada geral ainda toca na chamada “crise da organização hierárquica” de tipo “ministerial” (Pastori,

² A partir da evidência desse conteúdo central, a opinião segundo a qual “Santos e Ribeiro (1993) não chegam a definir, explicitamente, o conceito de administração política” (Gomes, 2012, p. 13) poderia ser reconsiderada.

³ Os autores utilizaram edição brasileira de 1986 do referido dicionário, publicado originalmente em italiano, em 1983. A autoria do verbete é corrigida em Ribeiro (2009).

1983/1998, p. 13), sugerindo as mudanças que ocorriam em termos de estruturação no sentido de revelar uma “ruptura da unidade do sistema administrativo” que cederia lugar a uma “pluralidade de tipos de administração” (Pastori, 1983/1998, p. 14). No novo contexto que limitava a atuação das “estruturas burocráticas”, a “ação administrativa” passaria a ser cada vez mais “colocada numa relação imediata com os objetivos a atingir e com as instituições políticas e sociais” (Pastori, 1983/1998, p. 15). Isso condicionou, segundo o autor italiano, um “processo de fragmentação que atinge a Administração pública”, levando ao esforço de reconstrução das “estruturas de Governo [...] no âmbito direto de responsabilidade das instituições políticas”, ao passo que “procura-se vitalizar estruturas de gestão”. Posta tal tendência, o “conjunto das atividades administrativas deveria distribuir-se por todo o arco da organização político-social”. Esse “problema administrativo” poderia ser enfrentado por meio da superação das “estruturas burocráticas” em crise, sugeriu Pastori. Um dos caminhos para isso, ao lado de uma “administração social”, seria propriamente a “administração política, inserida nas novas estruturas de Governo”. Um dos pontos centrais estaria na ruptura com o “caráter unitário e centralizador [...] e dotá-lo de adequadas modalidades de desdobramento”, tais como a “regionalização” (descentralização) e a “programação” (que fixa finalidades, aloca recursos e habilita espaço de ação) (Pastori, 1983/1998, p. 15). O conteúdo destacado no “Dicionário”, portanto, diz respeito à nova estruturação entre os níveis de governo decorrente das insuficiências da “estrutura burocrática” para as relações intergovernamentais diante das circunstâncias então alteradas.

Esse conteúdo atendeu, em parte, ao propósito geral do artigo de 1993 então concentrado na análise da “ação estatal e do modelo de administração política [considerado à época centralizado] predominante no país” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 107). Nesse propósito, “ação estatal” e “modelo de administração política” parecem ser coisas diferentes, mas considerando que, “em última análise”, como visto, a AP não é senão a “forma pela qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 106), fica claramente resolvido que o essencial é a ação gerencial do Estado, por meio de suas estruturas, na interação com as

relações sociais de produção que fundamentam o modo de produção capitalista. É algo mais amplo do que apenas o relacionamento intergovernamental na acepção do “Dicionário” de política donde do termo AP fora tomado inicialmente de empréstimo⁴.

Anos depois, no artigo “Em busca da apreensão de um conceito para a administração política”, de 2001, esse conteúdo essencial isolado anteriormente reaparece em delimitação que reforça, e não altera, as posições fundamentais já assumidas. Nessa direção, nosso autor enfatizou que o “Estado é gestor porque tem a incumbência de [...] elaborar o modelo de gerenciamento” (Santos, 2001a, p. 66). Considerou, o que é decisivo, que a “ação de gerir as relações sociais [...] constitui a essência da administração política” (Santos, 2001a, p. 67), ecoando aquela delimitação fundamental da ação gerencial do Estado na interação com a economia capitalista. Santos (2001a, p. 67) foi ainda mais longe ao encaminhar que dado modelo de “administração política é a expressão das relações do Estado com a sociedade” (Santos, 2001a, p. 67), é o “modelo de gestão empreendido pelo Estado para levar a cabo a produção social” (Santos, 2001a, p. 69). Com isso, foi possível, por exemplo, o contraste histórico entre, de um lado, o “modelo de gestão concebido pela administração política durante a longa fase do capitalismo liberal [...] estruturado com base num sistema de produção descentralizado, fundado na crença de que a concorrência (perfeita) indicava aos capitalistas a melhor oportunidade de investimentos” (Santos, 2001a, p. 71), e, do outro lado, o modelo desenvolvido em “uma nova realidade econômica” à qual corresponderia, seguindo o argumento de nosso autor, o “princípio da demanda efetiva” e a “teoria do emprego” nele baseada. Tratou-se de um modelo de gestão em que o “Estado não só amplia e sofisticava os mecanismos e instrumentos de regulamentação das relações sociais no sistema de produção capitalista, como passa a ser o principal protagonista da oferta e da demanda sociais e da distribuição de renda” (Santos, 2001a, p. 72-73).

⁴ Anos depois, ainda atribuindo o termo “administração política” a Bobbio ao invés de a Pastori, Santos (2001a, p. 64) considerou, no entanto, que o conteúdo dado no “Dicionário” apresentava “forma restrita, dado que [supostamente Bobbio] procura compreendê-lo apenas dentro das relações intergovernamentais”.

O conteúdo essencial é claramente distinguível uma vez depurado de fatores interferentes. Entre eles figurou a problematização adotada para a divisão de trabalho entre a AP (políticas públicas + planejamento), a economia política (ocupada com as demandas sociais gerais) e a administração profissional (base técnica executiva) em um “esquema referencial teórico geral” sob a tutela de uma posição normativa ao gerenciamento global do sistema do capital direcionado ao “bem-estar da humanidade” (Santos, 2001a, p. 69). Também figurou interferentemente o interesse em tratar a AP no interior da teoria do conhecimento. Nesse último sentido, o esforço de delimitação da AP como coisa real disputou a atenção com a questão de saber qual seria o “objeto [epistemológico] da administração”, considerando-a um “campo disciplinar, de um campo da ciência” (Santos, 2001a, p. 50) à parte, separado da economia política⁵. São questões às quais devemos voltar adiante, tanto sobre a divisão do trabalho quanto ao parcelamento científico. No momento, tais temas cumprem tão somente a tarefa de indicar que a disputa da atenção e aquela diferenciação no “esquema referencial teórico geral” em nada alteraram o conteúdo essencial já identificado de AP.

Tanto em 1993 quanto em 2001, o “Dicionário de política” compareceu como importante referência sobretudo para a terminologia tomada de empréstimo. É interessante notar novamente que o registro de AP naquele material foi extraído do verbete “Administração Pública” diante do qual Santos não procurou fazer tanta diferenciação quanto foi com o caso da economia política. Para nosso autor, enquanto a última se ocuparia das demandas sociais (o que) e das legalidades gerais da economia, a AP teria atribuições planejadoras e práticas orientadas pela necessidade de resolver “como” as coisas poderiam, então, ser feitas (Santos, 2001a, p. 64). Como meio destacado estão também as “políticas públicas” (Santos, 2001a, p. 69), mantendo um sombreamento

⁵ Uma evidência da disputa da atenção está na passagem em que, ao discutir a delimitação da economia política pela trilha de Adam Smith como um “setor da ciência”, Santos (2001a, p. 64) sustentou inadvertidamente que, sobre a AP, “Noberto Bobbio tenta dar conteúdo a esse campo do conhecimento”. Já sabemos que a entrada é de autoria de Pastori. Já sabemos também que AP naquele “Dicionário” diz respeito às mudanças da estruturação nas relações intergovernamentais e não tem, na letra do texto da entrada sobre o assunto, qualquer indicação que se aproxime de um “campo do conhecimento”. O ímpeto em resolver a questão da AP no plano da teoria do conhecimento se impôs ao interesse em sua determinação como coisa real, promovendo esse lapso.

não resolvido entre AP e Administração Pública portanto, considerando que a própria atenção de Santos estava voltada à delimitação de campo disciplinar. Naquele mesmo ano, como vimos, considerou a AP descrita no “Dicionário” muito restrita, pouco abrangente. E não pôde observar, no entanto, outros verbetes no mesmo material para além da “Administração Pública”, reforçando o sintoma do sombreamento⁶.

Os caminhos da pesquisa não são, de fato, lineares. O termo AP, tal como registrado no “Dicionário”, parece, em 1993, ter atraído nosso autor e sua colaboradora em razão do propósito analítico a respeito do caráter centralizado das relações intergovernamentais no Brasil⁷, embora a análise em si tenha ido muito além da “forma restrita” pela qual AP foi dada naquele “Dicionário”. Em 2001, essa restrição ficou conscientemente posta, como vimos, mas o conteúdo essencial já estabelecido em 1993 foi apenas aprofundado nos termos antes indicados – ainda que no embaraço provocado pela incursão na teoria do conhecimento. Mas se tivesse percorrido por outros verbetes do mesmo “Dicionário”, não tivesse se restringido sintomaticamente à “Administração Pública”, nosso autor possivelmente teria se deparado com elementos que espelham muito mais diretamente aquele conteúdo essencial já isolado do que a terminologia emprestada de Pastori.

⁶ O fato de que parte considerável das publicações de Santos ter ocorrido na *Revista de Administração Pública* não diz muita coisa sobre o problema em tela, mas diz algo. É interessante notar que no *abstract* do artigo de 1993, a opção foi traduzir “administração política” como “administração pública” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 102) e não “political administration” ou “political management”, por exemplo.

⁷ “As consequências desse modelo de administração política brasileira são discutidas [...] com abordagens críticas à centralização e à homogeneização da produção pública, considerando ainda as suas implicações sobre as finanças e a consequente crise financeira do Estado nos anos 80 e 90” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 103). Aliás, vale registrar que o tema das “relações intergovernamentais” já ocupava a atenção em “Mudanças nos padrões produtivo-organizativos, divisão institucional do trabalho e processo alocatório de recursos no Estado capitalista - uma referência ao caso da Bahia”, texto terminado em 1981, mas publicado dois anos mais tarde (Santos, 1981/1983a). O mesmo tema surge na dissertação de mestrado, intitulada “Planejamento e investimentos públicos no setor agropecuário baiano” (Santos, 1983b, p. 7) e em artigos da mesma década. Em parte, o interesse no tema parece responder inicialmente em 1981 à posição profissional de nosso autor, provavelmente entre 1977 e 1980, como assessor econômico e assessor especial para assuntos de política educacional no estado da Bahia, imediatamente após os anos de graduação. Nessa posição profissional, as “relações intergovernamentais” surgem como matéria óbvia de interesse prático por afetarem as condições fiscais e de investimento no plano regional. O interesse no tema sobreviveu à transição para a academia, mostrando-se claro em textos posteriores àquela experiência profissional. De resto, também vale o registro de que o problema prático a respeito de centralização e descentralização é tema clássico na administração pública como está evidenciado em Waldo (1948), por exemplo.

É o caso, por exemplo, do verbete “Estado Contemporâneo”. Nele podemos observar delimitação de extração histórica de mesmo calibre daquele já constatado plano geral que funciona como plataforma para a colocação teórica da AP por meio da pena de Santos. Podemos ler no verbete:

A relação Estado-economia foi, pois, modificada com a constituição do capital financeiro e não pode consistir mais, como ao longo de todo o século XVIII, na estranheza da política ao intercâmbio do mercado. O paradigma mudou: a política econômica do Estado interfere agora diretamente, não só através de medidas protecionistas em relação ao capital monopólico, mas também das manobras monetárias do Banco Central e, pouco a pouco, mediante a criação de condições infraestruturais favoráveis à valorização do capital industrial. De um ponto de vista teórico, isto implica a passagem da economia política à análise e crítica da política econômica do Estado. A diversa estrutura material altera, pois, a lógica da política estatal, já que, a um Estado que antes contribuiu, durante todo o século XVIII, para a criação da forma-mercado, não só das mercadorias, mas também do trabalho, do dinheiro e da terra (K. Polany), e depois se limitou a garantir formalmente, desde fora, a estrutura da livre-troca, sucede agora um Estado que intervém ativamente dentro do processo de valorização capitalista. (Gozzi, 1983/1998, p. 402)

No mesmo verbete constam as funções fundamentais que o Estado passou a desempenhar diante da ampliação quantitativa e qualitativa das tarefas apresentadas pelo desenvolvimento da economia capitalista:

a) criação das condições materiais genéricas da produção (infraestrutura); b) determinação e salvaguarda do sistema geral das leis que compreendem as relações dos sujeitos jurídicos na sociedade capitalista; c) regulamentação dos conflitos entre trabalho assalariado e capital; d) segurança e expansão do capital nacional total no mercado capitalista mundial. (Gozzi, 1983/1998, p. 404)

Tais funções expressam precisamente a “presença do Estado no processo de acumulação” (Gozzi, 1983/1998, p. 404). É enumeração com similitudes importantes às tarefas derivadas do conteúdo essencial da AP, conforme Santos (2001a). A relação Estado-economia capitalista, que foi alterada ao longo do tempo, tem na ação estatal importante componente, destacado no cumprimento de tais funções como esforço de administração política da economia capitalista. Nos termos antes empregados por Santos (2001a, p. 67), trata-se de um “modelo de gerenciamento” por meio do qual exercita-se

tais funções as quais se destacam como “ação de gerir as relações sociais” (capitalistas de produção), constituindo propriamente a “essência da administração política” (2001a, p. 67). Não são poucas as identidades entre o verbete em tela e tais colocações fundamentais da AP.

Outras entradas guardam igualmente potencial contributivo em direção semelhante de destaque daquele conteúdo essencial, tal como “Política Econômica”. Mas não vem ao caso agora insistir que aquele conteúdo já estava dado. O intrigante foi a preferência de nosso autor pelo termo extraído do “Dicionário de política”, ainda que não refletisse integralmente e em termos fundamentais aquilo que estava sob mira – gestão das relações sociais de produção e distribuição⁸.

Cabe agora demonstrar como tal conteúdo essencial esteve presente ao longo do itinerário intelectual de nosso autor anteriormente à 1993. Como veremos, há uma preponderante linha de continuidade que a análise retrospectiva ajuda a iluminar.

3 Linha de continuidade do conteúdo essencial

Para traçar a linha de continuidade é importante destacar tanto o plano geral quanto os aspectos mais específicos.

Na primeira direção, há consideráveis inserções que demarcam a alteração da atuação estatal ao longo do tempo. Em um dos textos mais iniciais, escrito em 1981 e publicado dois anos mais tarde, nosso autor considerou as diferenças que apresentaram as funções estatais nas distintas fases do capitalismo. Enquanto na “fase do capitalismo concorrencial [...] as funções econômicas do Estado desenvolviam-se ao nível da criação das ‘condições externas’ ao processo acumulativo”, tais como “legislação da fábrica, administração fiscal, infraestrutura de serviços”, na “fase do capitalismo monopolista, o

⁸ Fosse nosso autor um leitor de Eugênio Gudín, tivesse inclinações aproximadas às dele, poderia ter tomado de empréstimo “political management” decorrente da “primazia de sua função política [do Estado] e da contingência em que se vê o Executivo (em qualquer democracia) de tolerar a intromissão da política na administração das empresas do Estado” (Gudín, 1957 *apud* Ianni, 1965, p. 202). Essa acepção da terminologia não corresponde integralmente ao conteúdo de AP, assim como também não corresponde aquela tomada do “Dicionário de política”. O conteúdo essencial, portanto, deve-se a fontes anteriores a 1993, como veremos.

grau de intervenção não só aumenta como também assume uma natureza qualitativamente nova” (Santos, 1981/1983a, p. 42). O fato novo, segundo nosso autor, dizia respeito à “participação do Estado na ordem econômica, no sentido de garantir a acumulação capitalista com certo grau de estabilidade econômica, que se manifesta desde as encomendas públicas e as condições de financiamento (subsidiado) à produção, até atingir o aspecto mais novo desse processo, que é o surgimento das empresas públicas como forma de intervenção direta no processo produtivo” (Santos, 1981/1983a, p. 42)⁹. Com acento claramente marxista, herdado de referenciais estrangeiros e nacionais, o arremate indica que “as novas condições objetivas do desenvolvimento econômico capitalista impõem ao Estado a tarefa de criar condições favoráveis para a valorização do capital, não só indeterminando [*sic*] e centralizando o capital financeiro, como também participando e coordenando a implantação da indústria de base do sistema industrial” (Santos, 1981/1983a, p. 42).

A mesma consideração surge em sua dissertação de mestrado. Até 1930, escreveu nosso autor, “as funções econômicas desenvolvidas pelo Estado não estavam além daquelas que criavam as “condições externas” ao processo acumulativo”. Isso sugeria que

⁹ Vale considerar, nesse ponto oportuno, que o novo caráter interno do Estado em relação à dinâmica da acumulação, algo que vimos bem demarcado no texto de 1993, esteve presente desde cedo no itinerário intelectual em tela como se vê nesse texto original de 1981. Tudo indica ter sido colhido nas terras da reflexão a respeito do planejamento econômico que teve lugar de destaque no Brasil, sobretudo pela letra de Ianni em “Estado e capitalismo”, de 1965. Santos (1991, p. 203) mesmo chegou a escrever em sua tese de doutoramento que as modificações ocorridas nos anos de 1960 e 1970 forçaram “a incorporação no corpo analítico o reconhecimento do importante e decisivo papel do Estado na constituição do capitalismo brasileiro, ou seja, o reconhecimento de que o Estado está inserido na dinâmica capitalista”. Em nota, ao final dessa passagem, atribuiu a Ianni a “origem, ainda que tênue” (Santos, 1991, p. 203 nota 204) dessa incorporação. De fato, podemos mesmo ler, por exemplo, que o “Estado não é apenas mediação nas relações de classes e elemento de preservação da hegemonia de uma sobre outra classe. Na época de conversão da estrutura econômica, como se verifica no Brasil nas últimas décadas, o Estado surge como agente do processo produtivo. Ele opera, também e principalmente, no nível infraestrutural, diretamente no processo de formação de capital, isto é, de acumulação capitalista” (Ianni, 1965, p. 251). A leitura de “Estado e capitalismo” provoca a impressão de ser menos tênue do que o afirmado. Provoca também a impressão de Ianni ser uma fonte importante no itinerário de Santos, porém mais do que em geral foi detalhado por este autor e seus colaboradores. Lá podemos encontrar, por exemplo, a diferenciação da atuação do Estado nas diferentes fases do capitalismo (Ianni, 1965, p. 42-54), as alterações estruturais em termos de organização do aparelho estatal diante das modificações produtivas (Ianni, 1965, p. 173-196), os condicionantes estruturais que tornam certo dirigismo estatal algo necessário (Ianni, 1965, p. 198-212) e outros temas. Semelhante impressão decorre da leitura de “Estado e planejamento econômico no Brasil” (Ianni, 1977), também referido por Santos como material originário daquela incorporação.

o “sistema de política econômica” centrava-se mais na dimensão circulante. A partir daqueles anos e, sobretudo, do pós-guerra, o Estado tornou-se progressivamente um “produtor de mercadorias” (Santos, 1983b, p. 4). Esse quadro geral compareceu em outros materiais da mesma década. Trata-se de um diagnóstico de extração histórica que tem continuidade para as considerações posteriores sobre a AP, em 1993 e 2001, como indicado anteriormente¹⁰.

Nesse plano geral são enfatizadas as “mudanças qualitativas e quantitativas nas relações do Estado com a economia”, sugerindo o núcleo central das preocupações de nosso autor com as “relações do Estado com a economia e os reflexos que estas produzem nos padrões produtivos e organizativos do Estado” (Santos, 1981/1983a, p. 43).

Em termos produtivos, nosso autor considerou de partida a caracterização geral da tarefa de “alocação de recursos financeiros governamentais” que somente ocorre por “série complexa de mediações entre o Estado e as classes sociais”. Ecoou a consideração de O’Connor para quem tal complexidade se marca pelas contraditoriedades envolvidas no duplo objetivo estruturante do Estado em “manter ou criar as condições para uma acumulação lucrativa de capital” simultaneamente à manutenção ou criação das “condições de harmonia social” (Santos, 1981/1983a, p. 43). O elemento central dessa consideração é o “aumento quantitativo (e diversificado)” da “intervenção na economia” (Santos, 1981/1983a, p. 44). Ao considerar a “atual fase de desenvolvimento capitalista”, nosso autor destacou dois fatos associados. O Estado terminou por se constituir como “principal elemento organizador (direta ou indiretamente) da produção” ao passo que se tornou o “principal instrumento da intermediação financeira” (Santos, 1981/1983a, p. 45). Segue-se a isso o importante registro segundo o qual “quando o processo de intervenção estatal avança ou quando o Estado assume novos padrões produtivos, estes se caracterizam como funções estatais historicamente definidas dentro do processo de acumulação de capital”, em que “novos padrões produtivos” do Estado são

¹⁰ Santos também recorreu frequentemente a essa posição a respeito do caráter “interno” do Estado à economia capitalista, ao processo de acumulação, para realizar o enfrentamento da “ortodoxia” (neoliberal) anti-intervencionista, conforme adiante.

“constantemente recriados, no sentido de que este adapta-se sempre às novas exigências do processo de desenvolvimento capitalista” (Santos, 1981/1983a, p. 46).

Em termos organizativos, Santos (1981/1983a, p. 47) teve em mente os efeitos das mudanças nos padrões produtivos sobre a “estrutura organizativa do setor público”. Por decorrência de modificações nessa estrutura, desencadeia-se um “amplo processo de divisão do trabalho” no âmbito estatal em termos de organização de sua produção, isto é, de maneira “centralizada (governo central) ou descentralizada (autarquias, fundações e empresas estatais)”¹¹ (Santos, 1981/1983a, p. 47). Haveria distinções históricas a serem consideradas. Na “fase do capitalismo concorrencial, na qual o Estado criava as condições externas ao processo acumulativo, a estrutura organizacional era relativamente simples, comparada com a realidade hoje observada” (Santos, 1981/1983a, p. 48). Alterações nos padrões produtivos demarcadas

[...] na fase atual, de um capitalismo marcadamente monopolista e na qual o Estado intensifica suas relações no domínio econômico, verifica-se [...] alterações extremamente importantes na estrutura organizativa do Estado, principalmente o desencadeamento de um amplo processo de divisão do trabalho ou especialização de funções dentro do setor público (Santos, 1981/1983a, p. 48).

Cabe ainda o registro, para efeito de justeza, de que “tanto o modo de inserção quanto as formas específicas de organização da produção tendem a variar de acordo com as situações concretas de desenvolvimento de cada Estado capitalista” (Santos, 1981/1983a, p. 48-49), em que estão relacionadas “formas distintas que motivam a intervenção no domínio econômico e que, por consequência, definem os limites e contornos da organização da produção estatal”. Em síntese:

- 1) com vistas à superação “da industrialização capitalista “atrasada”” (como o caso brasileiro);
- 2) “crises profundas no conjunto ou setores localizados da economia” (como Itália e França);

¹¹ Essa questão, como é muito claro, remete ao relacionamento intergovernamental que deu ensejo ao empréstimo de AP como terminologia em 1993.

3) relacionamento do “Estado com a economia [...] por meio de uma associação orgânica entre capital financeiro e o capital industrial, mediada decisivamente pelo Estado” (Santos, 1981/1983a, p. 49) (nos exemplos de Alemanha, EUA e Japão), com o fito de “controlar o ciclo econômico e estimular o desenvolvimento industrial” (Santos, 1981/1983a, p. 94).

De posse dessa posição geral, Santos analisou o contexto nacional, sobretudo o estado baiano e as tendências descentralizadoras ocorridas que possibilitaram maior atuação das empresas estatais como viabilizadoras de políticas públicas. Mas o destaque deve ser dado ao desfecho das considerações. Nelas, lemos que as “crescentes dificuldades que o capital encontra em valorizar-se colocam a intervenção estatal na esfera da produção como imperativo da acumulação capitalista [...] como forma de contrabalançar a tendência declinante da taxa de acumulação” (Santos, 1981/1983a, p. 94). No conjunto, fica revelado os contornos gerais da AP.

Como é possível observar, as alterações produtivas e organizativas correspondentes expressam precisamente a relação entre Estado-gerente e economia capitalista, o modo de intervenção estatal nesse sistema. A linha de continuidade existente do conteúdo essencial de AP é muito evidente para ser ignorada. Trata-se de reconhecer que, por meio de “economistas principalmente, passou-se a dar um certo rigor científico às abordagens acerca do entendimento das relações do Estado capitalista com a economia” (Santos, 1983b, p. 5) em contrariedade às “concepções ideológicas do liberalismo” que asseguravam existir uma congênita “inaptidão intervencionista do Estado” (Santos, 1983b, p. 12). Considerando o caso brasileiro, nosso autor situou modificações significativas a partir da crise de 1929 e do conturbado processo nacional nos anos da década de 1930, favorecendo a “destruição das regras do jogo, segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras”. Tais circunstâncias favoreceram igualmente a “fixação de uma nova correlação de forças sociais, do esfacelamento da ideologia do liberalismo econômico” (Santos, 1983b, p. 27).

Importante registrar algo decisivo nessa última direção. Essas mesmas condições serviram de motor de uma “reestruturação, no plano político-administrativo, dos

aparelhos e da ação estatal e, finalmente, nos fatores responsáveis pela redefinição de um novo processo de acumulação capitaneado pelo Estado” (Santos, 1983b, p. 27). É muito significativo o emprego da terminologia “político-administrativo” dizendo respeito aos “aparelhos” e à “ação estatal” casada às alterações no processo de acumulação, isto é, trata-se, não resta dúvidas, do conteúdo próprio da, sublinhe-se, administração política da economia capitalista¹².

Independente do nome que se dê àquele conteúdo, importa sublinhar a linha de continuidade de seu desenvolvimento no itinerário intelectual em tela. Em material original de 1980, mas apresentado em 1984 e publicado no ano seguinte, nosso autor sugeriu a crescente preocupação dos intelectuais na direção de “entender e tipificar as diversas facetas adquiridas pelo Estado capitalista” nas novas condições de alteração das “relações do Estado com as atividades produtivas, no sentido de garantir a reprodução ampliada do capital social” especificamente tangente à “expansão acelerada das empresas produtoras estatais”. A ênfase recaiu sobre a “fase monopolista do capitalismo, na qual a intervenção estatal na economia não só aumenta, como também assume uma natureza qualitativamente nova” (Santos, 1980/1985, p. 118). São aspectos por nós já conhecidos e que reforçam o quadro de continuidade do conteúdo essencial de AP, da relação entre Estado-gerente e economia capitalista.

Em 1987, num dos textos em que mais dialogou com certa tendência (webero) marxista, de ascendência paulista, comum no Brasil daqueles anos, várias questões foram antecipadas a 1993. Focalizando a linha de continuidade, é importante o destaque do Estado articulador de “política macroeconômica”, procurando extrair a “máxima vantagem social no processo alocatório de recursos” (Santos, 1987, p. 55). As posições anti-intervencionistas, diante dessa articulação do sistema econômico, seriam míopes em relação à “evolução histórica das relações do Estado com a sociedade”, isto é, a atuação estatal como necessidade do desenvolvimento da economia capitalista. Tais posições, segundo nosso autor, inclusive desconheciam a própria “natureza de sua produção”

¹² É interessante observar que Ianni (1977) também empregou “sistema administrativo-político” ou “estrutura administrativo-política” em inúmeras ocasiões. Isso é significativo pelo papel que o autor parece ter tido no itinerário de Santos.

capitalista. Diante das já referidas mudanças entre as fases “concorrencial” e “monopolista” do capitalismo (Santos, 1987, p. 57), da persistência da “contradição básica [...], provocada pela oposição entre o capital e o trabalho”, e da “identidade de interesses [entre Estado e capital] no sentido de favorecer a acumulação de capital” (Santos, 1987, p. 56), diante também da já referida “ambiguidade estrutural vivida pelo Estado entre privilegiar os aspectos ligados à acumulação e aqueles referentes à legitimação” (Santos, 1987, p. 66), registrou a colocação igualmente fundamental segundo a qual o “Estado foi instrumentalizado para intervir de forma mais incisiva no sentido de garantir a estabilidade político-social e reduzir os impactos negativos das crises cíclicas do capitalismo sobre o processo de acumulação” (Santos, 1987, p. 56). A colocação é fundamental na exata medida em que explicita de modo incontestado a linha de continuidade daquele conteúdo essencial da AP.

O tema da centralização ao nível federal e suas consequências prejudiciais ao desenvolvimento regional foi uma temática sempre presente. Como vimos, remete à experiência profissional de nosso autor na burocracia do estado da Bahia e parece ter sido um dos fatores motivadores ao empréstimo da terminologia em 1993. Em meio à preocupação com o tema, Santos e Oliveira (1988) investigaram o “padrão de intervenção do estado da Bahia”, como sugere o título de seu artigo. Isso já proporciona certa evidência do conteúdo essencial da AP. O desdobramento do artigo não faz mais do que aprofundar essa constatação primeira, uma vez que procurou estabelecer uma “periodização do padrão de intervenção do Estado”, isto é, as “ações intervencionistas sistematizadas dos Estados nacional e local – visando a modernização das estruturas econômicas” (Santos; Oliveira, 1988, p. 52-53). A focalização, como já está claro, incorre na “expansão quantitativa e qualitativa da intervenção do Estado na economia da Bahia” (Santos; Oliveira, 1988, p. 70). Em parte, nosso autor e seu colaborador seguiam sob influência das considerações a respeito da “intervenção planejada do Estado” (Baptista, 1978). Essa influência ecoou em toda extensão do texto, demarcando tal “intervenção planejada” como “política intervencionista sobre a estrutura da economia” (Santos; Oliveira, 1988, p. 70). A certa altura de suas considerações a respeito das alterações

ocorridas no país entre 1930 e 1940 e seus efeitos sobre a “reformulação dos aparelhos de Estado”, restou sugerido no texto o “estabelecimento de novos padrões e valores, específicos das relações e instituições de tipo capitalista”. Passou a ser necessário uma “base nacional unificada”, centralizada, configurando – o que é decisivo para a identificação do conteúdo essencial da AP – um novo “padrão de gestão exigido pelas novas condições de acumulação” (Santos; Oliveira, 1988, p. 54). Certo “padrão de gestão” equaliza-se a um “modelo de gestão”, a uma modalidade de administração política das relações sociais de produção que estão no centro do processo de acumulação.

Mesmo em materiais em que o foco era a política agropecuária no Brasil, são audíveis as considerações anteriores ocupadas com as “mudanças nos padrões produtivos do Estado capitalista” (Santos, 1989, p. 40). Reconhecendo de partida o “aprofundamento das relações do Estado capitalista com a sociedade, notadamente do lado dos aspectos econômicos”, nosso autor argumentou que esse quadro “conduz inexoravelmente a uma ampliação e uma diversificação de suas funções”. E isso de tal maneira que coloca a “exigência por reformulação na sua base institucional e organizacional, mediante a implementação de políticas abrangentes e multissetoriais e com ação de coordenação mais efetiva” (Santos, 1989, p. 40). Trata-se claramente da alteração do modelo de gestão, o modo pelo qual se dá o gerenciamento por meio do Estado. Expressa, pois, diretamente do conteúdo que caracteriza a AP.

Não menos importante é averiguar que a tese de doutoramento reforça e aprofunda a linha de continuidade do conteúdo essencial¹³. É incontornável registrar de partida que as tendências keynesianas e pós-keynesianas eram acanhadas em materiais anteriores. Havia menções isoladas a ajustes e medidas anticíclicas. Salvo melhor juízo, Keynes não figurou como referência direta nos materiais anteriores à tese de doutoramento. Exceção feita a um momento rápido e superficial no qual considerou que o entendimento acerca do crescimento da intervenção estatal na economia capitalista em

¹³ A tese de doutoramento foi apresentada em 1991 com o sugestivo título “A história das ideias sobre o Estado e as finanças públicas no capitalismo”. Foi publicada em livro, em 2001, com os três primeiros capítulos dos quatro então existentes, com o título “A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes”. Recebeu nova edição em 2013, com novo prefácio e mudança no título para “As teorias...”, no plural.

sua fase monopolista recebia aportes de “Keynes, que procurava uma resposta global para os problemas cíclicos da economia capitalista”. Mas essa referência foi apresentada sem maiores aprofundamentos e em conjunto aos “trabalhos de Ralph Miliband, Nicos Poulantzas, John K. Galbraith, Eduardo Fioravanti e James O’Connor” (Santos, 1980/1985, p. 118), entre os quais figuram notórios marxistas.

Esse registro é relevante para efeito de contexto, uma vez que referenciais importantes antes da tese, que apresentavam certas inclinações marxistas como já destacado, de certa forma cederam lugar a Keynes e a Minsk na extensão do trabalho de tese. É possível mesmo dizer que houve uma espécie de tensionamento entre essas tendências do pensamento econômico ao longo do itinerário em tela desde pelo menos 1980 e que foi de certa forma dirimido, não por acaso, nos tempos de Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em benefício da abordagem keynesiana nos textos posteriores à tese de doutoramento¹⁴. Não obstante, resquícios muito decisivos permaneceram, a exemplo do lugar das relações sociais de produção e distribuição tão enfatizadas pelas tendências marxistas e que comparecem concretamente como alvo primário da AP, dando-lhe objeto de gerenciamento. Um exemplo disso, está no lugar fundamental da propriedade privada dos meios de produção como fundamento do modo de produção capitalista e à qual o Estado está relacionado. A inspiração do reconhecimento é de talhe engelsiano:

Quando dizemos que a história do capitalismo tem o mesmo ponto de origem da história do Estado é porque dificilmente o instituto da propriedade, um dos elementos caracterizadores do modo capitalista de produção, poderia garantir o seu desenvolvimento pleno sem um gerenciamento social, praticado pelo Estado; isso quer dizer que a propriedade privada no seu processo de autovalorização depende de condições externas que favoreçam tal processo. (Santos, 1991; Santos, p. 159 nota 162; Santos, 2001b, p. 144; Santos, 2013, p. 144)

¹⁴ Isso fica muito claro em Santos (2001, 2009a, 2010, 2016) a ponto de Gomes (2012, p. 12) sugerir ter ocorrido uma espécie de ruptura com suposta “hegemonia das análises economicistas e da crítica da economia política”, entendendo-se a última como as tendências marxistas. Já na tese, seguiu Minsk na exigência de um “programa de reformas verdadeiramente keynesianas” (Santos, 1991, p. 171; Santos, 2001b, p. 154; Santos, 2013, p. 154).

Esse reconhecimento não é algo que se apaga integralmente nos materiais posteriores e diz algo sobre o papel que desempenhou certa tendência marxista na elucidação do conteúdo essencial da AP no itinerário de Santos¹⁵. Isso fica patente na indicação anterior muito clara a respeito do “gerenciamento social, praticado pelo Estado” em benefício da valorização do capital sob a tutela terminológica da propriedade privada dos meios de produção. Ainda mais significativo é a admissão da centralidade da contradição como alvo desse gerenciamento por meio do Estado no desenvolvimento do capitalismo:

[...] se se aceita a hipótese de que o capitalismo tem o seu desenvolvimento marcado pela contradição, então tem-se de aceitar uma outra hipótese dando conta de que este desenvolvimento só pôde florescer mediante a existência de algumas *âncoras* – e o *Estado* é a principal delas. (*Talvez ainda o Estado?*) Estas âncoras têm suas características e poderes *moldados de acordo* com as necessidades da conjuntura. Se é assim, então o Estado jamais poderá ser um elemento externo ao processo acumulativo, mas senão que está inserido na própria dinâmica capitalista. (Santos, 1991, p. 160; Santos, 2001b, p. 145; Santos, 2013, p. 145, grifos no original)

Isso ajuda a colocar de modo derradeiro o terreno do pensamento econômico pelo qual nosso autor se moveu, levando-se em conta o tensionamento anteriormente destacado e sua resolução keynesiana/pós-keynesiana posterior. Não por menos, aquele conteúdo essencial de AP comparece mesmo no longo resgate sobre a questão fiscal nos clássicos da economia política. É curioso que tal conteúdo já se mostrasse de certa maneira no liberal Adam Smith citado *ipse litteris* por Santos:

A Economia Política, considerada como um setor da ciência própria de um estadista ou de um legislador, propõe-se a dois objetivos distintos: primeiro, prover uma renda ou manutenção para a população ou, mais adequadamente,

¹⁵ Num texto já em 2016, por exemplo, sintomaticamente denominado “Keynes e a proposta da administração política”, lemos que “Em 1936, podemos dizer que todas as bases da nova administração política do capitalismo pós-crise já estavam lançadas – isso vai desde o controle direto sobre os capitais já constituídos, a constituição de novos capitais sob o controle do Estado, amplo domínio sobre a intermediação financeira e dos serviços de utilidade pública, além da construção do aparato normativo que iria estruturar o processo de institucionalização do capitalismo. As bases da propriedade e da gestão do capitalismo estavam, a partir de então, mudadas” (Santos, 2016, p. 113). A AP, como gestão do capitalismo, tem base na propriedade privada dos meios de produção, nas relações sociais de produção como objeto de administração.

dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesma tal renda ou remuneração; segundo, prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para os serviços públicos. (Smith apud Santos, 1991, p. 17; Santos, 2001b, p. 29; Santos, 2013, p. 29)

É verdade que o conteúdo essencial está atrás, na passagem, de alguma névoa escocesa que obstrui a clareza. Ainda assim, a referência ao estadista ou legislador atuando por mediação de expedientes estatais destinados ao gerenciamento social não pode ser facilmente ignorada, remetendo claramente ao conteúdo da AP. E isso vale mesmo em específico para o liberal em tela que, em geral, enxergava necessários limites à atuação estatal¹⁶. Para Santos (1991, p. 17; 2001b, p. 29; 2013, p. 29), no entanto, o fato de que autores clássicos, como Smith, posicionarem-se “contra ou a favor da intervenção estatal e seu impacto sobre a acumulação de capital constitui o principal fundamento teórico para o entendimento da economia do setor público no estágio atual do desenvolvimento capitalista e na resolução de suas instabilidades e crises”. Isso aponta diretamente para o conteúdo essencial da AP uma vez que orienta a atenção para saber “onde e como o Estado pode intervir na remoção de obstáculos ao desenvolvimento do capitalismo” (Santos, 1991, p. 90; Santos, 2001b, p. 90; Santos, 2013, p. 90).

Essa avaliação última é acompanhada das constatações sempre revigoradas por nosso autor a respeito da “profunda reformulação nos padrões produtivos, nos padrões organizativos, nos padrões de gastos” (Santos, 1991, p. 158-159; Santos, 2001b, p. 143; Santos, 2013, p. 143) do Estado após os anos de 1930, envolvendo uma série de novas tarefas financeiras, regulatórias, sociais e tecnológicas. Em termos mais diretos ao conteúdo essencial da AP, “na fase do capitalismo monopolista”, escreveu nosso autor, o “Estado assume novos papéis que vão desde as regulamentações das relações entre o

¹⁶ Anos mais tarde, essa constatação é indubitavelmente referendada em estudo de continuidade da tese: “A análise exposta acima denota que a economia política de nossos dias não pode excluir da abordagem teórica o Estado – se é que se pode pensar em economia política fora do Estado [Em nota de rodapé nesse ponto, explicou, o decisivo: “Pelo menos não na concepção de Smith – considerado o pai da economia [...]” – que emerge no capitalismo com a crise dos anos 30, pois é este que passa a exercer não só uma função orientadora, mas, sobretudo, a coordenar e a influenciar o próprio ritmo da acumulação, a partir do gerenciamento dos investimentos e do controle sobre a determinação dos níveis de emprego e da renda e sua distribuição. Portanto, um Estado, nestes termos, completamente diferente daquele que se estabeleceu ao longo do período do capitalismo concorrencial” (Santos, 1998, p. 11).

capital e o trabalho – sendo a mais evidente e necessária a regulação salarial – até chegar às orientações nos aspectos distributivos, mediante uma política alocativa dirigida” (Santos, 1991, p. 160; Santos, 2001b, p. 145; Santos, 2013, p. 145). Essa nova modalidade de “inserção do Estado na dinâmica capitalista tem cinco vetores” que, segundo Santos, “interpenetram-se de tal maneira que já não se pode mais falar da política monetária separada da política financeira; de igual modo, o fiscal é tributário e financeiro ao mesmo tempo e o produtivo fica condicionado pelas finanças”. Em síntese, os vetores são os seguintes:

- 1) “organização do programa de “Welfare State””;
- 2) “expansão do Estado como produtor de mercadorias de consumo privado”;
- 3) “montagem do complexo industrial-militar”;
- 4) “papel que o Estado exerce na intermediação financeira”;
- 5) “os instrumentos utilizados pelo Estado para a valorização do capital; estes instrumentos compreendem o conjunto de normas que regulam as relações capital/trabalho, a legislação protetora e os instrumentos fiscais de apoio à atividade econômica, além do aparato jurídico-policial que obstruem as manifestações sociais de segmentos discriminados pelo processo de expansão e valorização do capital” (Santos, 1991, p. 161 nota 163; Santos, 2001b, p. 145; Santos, 2013, p. 145).

Tais vetores, de conjunto, aprofundam a constatação acerca do conteúdo essencial da AP integralmente presente no terreno do pensamento econômico do qual nosso autor colhia sua matéria-prima. É importante ter em mente que a tese sob consideração foi apresentada apenas dois anos antes do artigo de 1993, considerado seminal. Já temos muitas provas, entretanto, de que o conteúdo essencial estava plenamente presente previamente no itinerário de Santos percorrido no território do pensamento econômico ainda que, dele, passasse a destacar o ímpeto gerencial por parte do Estado sobre a economia capitalista.

É muito curioso que em 1998, seis anos após o artigo em que o termo AP compareceu de empréstimo, o conteúdo essencial tenha sido claramente posto sem

recorrer, no entanto, à referida terminologia emprestada¹⁷. Trata-se de texto de continuação da tese em um período de pós-doutoramento em que foi agravada a reação contrária às posições anti-intervencionistas (no contexto da crise brasileira entre 1998-1999, de consequências posteriores). Nosso autor identificou nessas posições o erro, já sublinhado em materiais anteriores a 1993, de compreender o Estado como fator puramente exógeno ao processo de acumulação¹⁸. Ao revisitar esse erro, sugeriu que seu “ponto de vista é que [...] a explicação sobre o Estado no capitalismo [...] sempre tende a tomá-lo ou a concebê-lo como algo externo ao processo, às vezes como uma variável ou como um instrumento (objeto)” (Santos, 1998, p. 6). Na sequência, demarcou com clareza o Estado na qualidade de regente, enquanto gerente do sistema econômico. Tal como escrito, “Achamos todas essas noções equivocadas porque o concebemos como o sujeito – regente de todo o processo, pois é ele que tem a capacidade (única) de regular e a maior capacidade individual de comandar capitais” (Santos, 1998, p. 6).

¹⁷ Existe semelhante questão na simultaneidade de publicação do artigo de aprofundamento do conceito de AP e seu tratamento no plano da teoria do conhecimento (Santos, 2001a) e o livro derivado da tese (Santos, 2001b) no qual, salvo melhor juízo, não há emprego direto da terminologia, não obstante o conteúdo da AP seja plenamente verificável. Talvez o autor tenha considerado a diferença de público leitor, talvez não tenha pretendido realizar alterações no texto derivado da tese. Trata-se de questão de difícil solução. No prefácio para a segunda edição do livro (Santos, 2013), no entanto, aparece o emprego da terminologia, fazendo jus ao conteúdo propriamente do livro. Voltaremos a esse prefácio adiante.

¹⁸ A crítica a esse considerado erro também apareceu nos artigos da década de 1980. Na tese, de 1991, a crítica parece ter sido consolidada. Compareceu também com protagonismo em “A teoria das finanças públicas e o impasse da ortodoxia” (Santos, 1993) na qualidade de artigo com partes da tese. No novo prefácio ao livro derivado da tese, considerou duramente que “nas análises macroeconômicas mais fundamentais”, especificamente naquelas decorrentes da “opção a favor de que as relações sociais sejam orientadas, diretamente, pelos agentes econômicos (pelo mercado, portanto) e não pelo Estado”, esse aparato é “tomado como algo externo às relações sociais de produção – o que pode ser considerado uma estupidez analítica [...]” (Santos, 2013, p. 6). Talvez seja oportuno registrar que nosso autor recorreu a essa posição com muita frequência para enfrentar a ortodoxia. Para a última, o Estado intervém, mas não deveria fazê-lo... em demasia, limitando-se a alguns métodos (basicamente monetaristas, mas também pelo *supply-side*). Para Santos (1983b, p. 15, nota 7), o Estado deve intervir, também sem exageros, porém menos recuado do que defende a ortodoxia, assumindo papel produtor, investidor e locomotiva da demanda, uma vez que já intervém por necessidade imanente da economia capitalista modificada no século XX. No fundo, a divergência entre a ortodoxia e Santos keynesianamente orientado é essencialmente quanto ao método de AP, além do fato de que, em termos práticos, vigora tendencialmente dada combinação desses métodos (Paço Cunha, 2022). O fato de que os adversários se avaliam mutualmente de maneira unilateral diz mais sobre a luta para influenciar a política econômica em amplo sentido do que, de fato, sobre a influência efetiva.

Vemos a recorrência do conteúdo essencial na figura de um, sublinhe-se, Estado gerencial desenvolvido ao longo do século XX como “necessidade técnica e política imperiosa para solucionar e integrar” os fatores do “circuito da acumulação e da expansão do sistema capitalista” (Santos, 1998, p. 11). Trata-se de um desenvolvimento diante do qual a “imposição forçada de um sistema puro de mercado está rompendo com a sincronia do sistema econômico que era garantida por uma política ativa do Estado” (Santos, 1998, p. 5), avaliou unilateralmente nosso autor. Isso porque esse mesmo desenvolvimento determinou o Estado “enquanto o maior capitalista individual”, passando “a ser a locomotiva do próprio sistema econômico” (Santos, 1998, p. 11). Tornou-se o “principal capitalista a comandar capitais”, também passando “a ter o domínio pleno sobre os dois componentes da demanda: o consumo e o investimento” (Santos, 1998, p. 10). Pontificou-se, enfim, “como coordenador e realizador principal na criação das condições externas (ambiência política que garante a harmonia social), produção (oferta) e realização (demanda)” (Santos, 1998, p. 11). O conteúdo essencial da AP não poderia ser mais solar.

É importante frisar o alvo do Estado gerencial na acepção proporcionada pela AP, uma vez que esse aparato administrativo-político “amplia e sofisticada os mecanismos e instrumentos de regulamentação das relações sociais no sistema de produção capitalista” (Santos, 1998, p. 9). Trata-se daquele conteúdo da AP, isto é, a exercitação de “mecanismos e instrumentos de regulamentação das relações sociais”, da “coordenação mais sistemática do sistema econômico” (Santos, 1998, p. 9). De conjunto, o

Estado se pontifica como o principal capitalista dentro do sistema, ao adquirir as condições técnicas de comandar e intermediar capitais, de elevar a demanda efetiva ao nível do pleno emprego e de estabelecer parâmetros de distribuição de renda compatíveis com as aspirações de bem-estar e com as necessidades de expansão do próprio sistema capitalista (Santos, 1998, p. 9).

Com efeito, é possível avaliar que o conteúdo essencial da AP que se vê explicitamente em texto de 1998, de continuação à temática da tese, não decorre do emprego da terminologia tomada de empréstimo em 1993 do “Dicionário de política”, mas da trajetória anterior. É muito sintomático que, no prefácio à segunda edição do livro

derivado da tese, nosso autor tenha feito considerações diretamente implicadas na questão. Certo ou errado – dado o ímpeto em separar economia política e AP –, considerou que tendo em vista

o longo prazo, as sugestões de Keynes deixam o terreno da Economia Política e vão se apoiar na Administração Política, visto que a sua preocupação maior era com a instabilidade do sistema – que é própria de sua natureza, particularmente, em se tratando de uma economia monetária, envolvendo relações financeiras complexas e com alto grau especulativo¹⁹ (2013, p. 4).

Em tom de concordância e plena aprovação, nosso autor sustentou que “Keynes deixa subentendido, pois, que, no contexto do capitalismo, os ciclos econômicos não são eventos naturais e inevitáveis próprios dos processos de produção e acumulação de riqueza” (Santos, 2013, p. 6). Explicou ainda que, “para tanto, basta que seja desenvolvida uma aprendizagem para fazer-se uma melhor Administração Política das relações sociais de produção, realização e distribuição” (Santos, 2013, p. 6). Considerou que os problemas avolumados até aquele ano de 2013 mostravam de modo “cada vez mais evidente que os desacertos decorrem mais da concepção errada da Administração Política, relativa às relações sociais de produção e distribuição, do que de erros nos fundamentos da Economia” (Santos, 2013, p. 6).

Todos esses pontos enfatizam de maneira incontestável o conteúdo essencial da AP em conjunto ao emprego da terminologia. Mas há algo decisivo a ser considerado. Ao final do prefácio, o que não deixa de ser intrigante, nosso autor escreveu que defendia o “pressuposto de que os fundamentos mais adequados para se sair desta crise estão hospedados mais na Administração Política do que na Economia”, arrematando na sequência: “Esse fato [ou pressuposto?] indica a atualidade deste livro” (Santos, 2013, p. 8). É necessário ter em mente, porém, que se trata de um livro derivado da tese de 1991, dois anos antes do artigo considerado seminal, livro que não ofereceu modificações ao

¹⁹ De certo modo, o desdobramento lógico da afirmação acomoda a possibilidade de se localizar a AP em toda forma de pensamento que se ocupe com a instabilidade do sistema e apresente alternativas para sua harmonização. Trata-se de algo recorrente ao pensamento econômico, antes da “Teoria geral” de Keynes, a exemplo do mercantilismo, Say, Hamilton, List, Walras, Schumpeter, para citar alguns dos mais diferentes entre si. Não por acaso, consagrou-se, no século XX, a expressão “administração das crises” que, por sua vez, remete em parte ao conteúdo essencial de AP.

texto original e no qual está presente o conteúdo essencial da AP, mas que, salvo melhor juízo, não emprega tal terminologia uma única vez (a não ser no novo prefácio em tela), nem faz diferenciação ou tematização de uma autonomia da AP em relação ao pensamento econômico pelo qual se moveu. A considerada atualidade do livro, portanto, exaspera a presença do conteúdo essencial da AP antes de 1993.

Assim, é possível afirmar que a linha de continuidade do conteúdo essencial demonstrada sugere que o emprego da terminologia em 1993 não pode ser considerado, da forma como tende a literatura especializada, como uma inflexão em relação à trajetória anterior. Houve mesmo evidências nessa trajetória que iluminam termos explicitadores daquele conteúdo essencial, tais como “gerenciamento social”, “intervenção estatal”, “ação administrativo-política” e muitos outros correlatos que bem se acomodam na relação entre Estado e economia capitalista.

A terminologia em si é menos importante diante da coisa real a ser revelada. Por isso, mais significativo é a presença do conteúdo propriamente dito desde os materiais mais regredidos até materiais próximos e posteriores a 1993, ainda que não empregassem a terminologia emprestada do verbete. Tanto o artigo, de 1998, em continuidade à tese, quanto o prefácio da segunda edição de 2013 do livro nela baseado, são profundamente reveladores da mobilização daquele conteúdo de modo independente da terminologia e integralmente associado ao território do pensamento econômico pelo qual transitou, sugerindo que a separação entre economia política e administração política apresenta discutíveis ganhos analíticos. Devemos considerar isso mais de perto adiante.

Adicionalmente à afirmação anterior, é possível verificar que essa trajetória percorrida pelo caminho do pensamento econômico, considerando as influências de certa tendência do marxismo e da clara posição keynesiana afinal prevalescente, garante a possibilidade de sublinhar um subproduto, por assim dizer, como uma espécie de pensamento administrativo-político ocupado com a relação entre Estado gerencial e economia capitalista. E isso independe da tentativa de separá-lo como um campo disciplinar específico. Tudo indica ser identificável uma espécie de quadrante do pensamento econômico voltado ao estudo positivo, normativo e crítico-radical daquilo

que o Estado capitalista é eventualmente capaz de fazer e faz como gerente da economia do capital e suas contradições correspondentes. O aspecto positivo e crítico-radical, no caso de Santos, assumiu nos materiais aqui considerados um peso cada vez menor se comparado às exigências de seu posicionamento normativo quanto àquilo que o Estado *deve* fazer como gerente da economia capitalista (acumulação do capital e harmonização social), sobretudo nas conexões entre tendências pós-keynesiana e desenvolvimentista voltadas a um “projeto de nação” orientado pelo “bem-estar” geral.

Diante dessas duas decorrências, as quais se iluminam pela observação da linha de continuidade do conteúdo essencial demonstrada, podemos colocar em breve discussão os fatores explicativos envolvidos.

4 Discussão dos fatores explicativos

Santos nos informou que o fator motivador para o primeiro passo em direção à delimitação da AP foi seu percurso pelos “estudos na história da análise econômica”, o que é muito significativo. Tais estudos históricos teriam revelado a “fragilidade epistemológica do que se produzia no campo da Administração”. Vale sublinhar a transição, no argumento, para o problema “epistemológico” que teria bloqueado a área de administração de seu “objeto”, no sentido de uma AP ligada, como anteriormente sublinhado, à “concepção e direção dos processos sociais” (Santos, 2017, p. 962-963)²⁰. Mas é muito mais relevante o destaque de que questões decisivas foram colhidas no caminho trilhado pela história “da análise econômica”. Nesse último sentido, comentadores também sugeriram que a AP apresentaria “evidente diálogo com a economia política e de certo modo se apropria da palavra e da expressão (política e administração política) com a deliberada intenção de provocar essa identidade” (Justen *et*

²⁰ “[...] a própria administração, por uma deficiência epistemológica na compreensão de seu objeto, deixa de estudar como deveria a relevância da gestão no processo das relações sociais de produção, realização e distribuição; deixa de compreender a administração política do capitalismo” (Santos, 2016, p. 121, nota 15). Nosso autor tendencialmente fixa a problemática da AP como uma questão da ordem da teoria do conhecimento ao invés de desenvolvê-la até às últimas consequências como coisa real a ser espelhada cientificamente. Sobre isso, vale também a observação da ênfase de Santos (2009a) sobre a questão da AP como campo de conhecimento.

al., 2017, p. 666), reforçando a caminhada pela via do pensamento econômico, como grande quadro que congrega, entre outras coisas, a história da análise econômica e a economia política.

Nosso autor afirmou, mais de uma vez, que as áreas de administração, ciência política e economia mostraram-se deficitárias em alcançar a AP. Entretanto, não pôde deixar de reconhecer contrariamente que “Talvez seja até um exagero falar que os economistas não dão tanta importância a esse campo que estamos denominando administração política”. Não é pouca coisa, pois, segundo ele, “Na verdade, o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo, embora nascendo no âmbito da economia, são pensamentos que surgem no sentido de entender os movimentos da organização e institucionalização das relações sociais de produção num dado momento histórico” (Santos, 2001a, p. 51, nota 1)²¹. Apesar de não ficar claro na afirmação por que motivo o “âmbito da economia” seria em si limitante, merecedora da conjunção “embora”, e por que motivo apenas tais correntes realizariam tal feito, trata-se de um reconhecimento importante e que ganha ainda maior peso diante da afirmação de que é da “discussão de ciência na economia” que “derivam as preocupações com a administração dos negócios e da gestão das relações sociais de produção e distribuição” (Santos; Ribeiro; Santos, 2009, p. 922, nota 2). Fica claro que a AP da economia capitalista deve preponderantemente aos “economistas”.

Se tais admissões são colocadas ao lado do caminho percorrido no território do pensamento econômico, como quadro geral, desde pelo menos 1980, não é difícil constatar que aquele conteúdo essencial da AP já se encontrava difundido nesse pensamento, incluída a economia política e a história da análise econômica referidas. Contudo, o fator explicativo principal da chegada de nosso autor à AP não é tanto diretamente esse plano das ideias ao qual se associou, embora não deixe de ser muito relevante. Mais fundamentalmente, entretanto, trata-se de reconhecer que a relação entre

²¹ Sobre isso, vale o reforço dado em Santos (2009b) que divide espaço com a republicação do artigo de 2001. Deixaram de ser consideradas a “economia do bem-estar”, a “economia do crescimento”, a “economia do desenvolvimento”, sem mencionar diretamente o acúmulo da escola marxista a respeito do Estado e linhas específicas, como a discussão sobre “capitalismo de Estado”, e outras tendências que possuem importantes capítulos sobre o assunto.

Estado e economia capitalista é um objeto histórico-concretamente maturado desde longa data. Um objeto real desenvolvido, maturado, aparece historicamente como condição objetiva de sua apropriada inquirição científica (Chasin, 2009). É possível admitir que a maturação daquela relação alcançou ponto alto de desenvolvimento nas condições do século XX, na figura da chamada “fase monopolista” que nosso autor destacou incontáveis vezes, facultando a maior proeminência do Estado-gerente do capital e, por decorrência, o prolongamento ideal em termos de teoria macroeconômica.

Seja como for, o reconhecimento teórico dessa relação objetiva marca um quadrante importante do pensamento econômico em que se localizam muitas expressões tais como a “economia do desenvolvimento”, para citar uma delas, que inclusive serviu de plataforma fundamental para Santos em seu itinerário. O conteúdo essencial da AP, portanto, encontrava-se no itinerário pregresso de Santos a 1993 em razão da via desse percurso pelo pensamento econômico, com destaque para a economia política exercitada pelos seus referenciais mais importantes. Em fundamento, o conteúdo essencial da AP é um conteúdo objetivo, uma coisa real, isto é, a relação entre Estado-gerente e economia capitalista, cuja maturação histórico-concreta habilitou seu variado espelhamento pela economia política. Considerada como uma ciência histórica, a economia política:

[...] é a ciência das leis sociais que regem a produção e a distribuição de bens materiais para atender às necessidades humanas. A produção – ou seja, a fabricação de bens materiais com o fim de satisfazer essas necessidades e a divisão desses bens entre os membros da sociedade, também chamada distribuição – define-se pelo termo genérico de atividade econômica ou, um sentido mais restrito, administração. É por isso que comumente se diz que a economia política é a ciência da atividade econômica ou da administração (trata-se aqui de atividade econômica executada por seres humanos vivendo em sociedade). (Lange, 1981, p. 49)

Assim entendida, a economia política não exclui a administração. Isso parecia ser claro ao nosso autor, pelo menos na figura do “institucionalismo”, do “gerencialismo” e do “regulacionismo” como expressões do pensamento econômico anteriormente mencionadas. A própria linha de continuidade do conteúdo essencial da AP no itinerário intelectual de Santos não favorece tal exclusão. Se não exclui em termos teóricos, menos ainda assim procede em termos objetivos, uma vez que aquilo que o Estado faz ou é

capaz de fazer diante da dinâmica da economia capitalista atrai profundo interesse justamente *porque* se constituiu historicamente em termos práticos como aparato administrativo-político, portanto, como fator extraeconômico de potência concentrada.

O caminho escolhido por Santos, sobretudo em 2001 – e não tanto em 1993 –, parece ter sido, no entanto, o de separar a administração da economia como campos disciplinares distintos²². Em seus próprios termos, procurou colocar a “administração política em confronto com a economia política”, confronto tutelado por uma posição normativa (pelo menos mais do que positiva ou crítica). Essa distinção foi estabelecida a partir da afirmação de uma divisão de tarefas no plano concreto. Para Santos (2001, p. 64),

se a economia política, no plano da materialidade humana, responde pelo ‘que’ e ‘por que’ fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, a administração política tende a responder pelo ‘como fazer’, ou seja, pela concepção da gestão para se chegar à finalidade. Conceber a gestão da materialidade das relações sociais constitui o objeto, portanto a essência, da administração. Aqui temos o campo próprio da ciência da administração – a Administração Política.

Essa divisão do trabalho é base, como se vê, para a diferenciação em campos disciplinares específicos. Alguns poderiam ver nisso uma projeção ao plano macroeconômico da divisão, muito visitada nas teorias administrativas, entre planejamento e execução que viceja da produção econômica. Outros poderiam sugerir uma redução da administração a uma pura tecnologia acrítica (burocracia) orientada para

²² Cabe o registro de que a problemática do conhecimento não foi tão desdobrada por nosso autor. No texto mais dedicado à questão não comparecem referências ao grande acúmulo histórico sobre aquela problemática, sem explicitar claramente sua adesão a determinada tradição ontognosiológica, restringindo-se rapidamente ao contraste entre aspectos positivos e normativos atribuído abstratamente a “filósofos da ciência” (Santos; Ribeiro; Santos, 2009, p. 921) e à posição tradicional de delimitação de campos disciplinares especializados, contrariando em parte a admissão *en passant* de uma adesão à “compreensão do processo histórico-dialético” (p. 921) – claramente reticente ao fatiamento da realidade em campos científicos especializados. Não é tarefa trivial desvendar a posição de nosso autor com respeito à problemática do conhecimento, pois essa admissão anterior foi precedida de indicação a respeito de “estudos de cunho histórico-interpretativo” (Santos, 1983b, p. 11) e de “abordagem lógico-histórica apropriada à Economia Política” (Santos, 1998, p. 1). Há questões a serem resolvidas nesse âmbito e que deram ensejo a discussões interpeladoras (Cristaldo, 2021).

o curto prazo²³. Temos a hipótese de que a AP como coisa real é desenvolvida por nosso autor no plano da teoria do conhecimento, provocando certas dificuldades. Isso porque, por um lado, tal divisão do trabalho não existe na realidade mesma da coisa (relação entre Estado e economia capitalista), tratando-se de uma tendência de parcelamento das ciências sociais desde o século XIX – sobretudo entre economia, história e sociologia, como sugeriu Lukács (2016) – que procura resolver o estatuto científico a partir de um bem delimitado objeto ao qual se dedicaria um campo disciplinar específico. Há consideráveis perdas nessa separação, uma vez que a realidade mesma não é econômica ou histórica ou social; é, antes, uma totalidade. A própria economia política foi vitimada por tal tendência, dividindo-a em *Economics* e economia política propriamente dita, subordinando esta àquela. Santos (1991, 2013), inclusive, foi crítico dessa divisão por suas consequências prejudiciais das quais não escapou a ortodoxia anti-intervencionista, embora não tenha aventado qualquer problema maior na separação entre economia política e AP.

Por outro lado, em seguida a uma divisão do trabalho imputada à realidade, nosso autor transitou o argumento, na passagem anterior, do plano objetivo ao território “epistemológico” sem muitas mediações explicativas, território no qual delimitou a “gestão” como “objeto” próprio de um campo disciplinar. Chegou a sugerir que “gestão” seria de exclusividade da administração, ao contrário, por exemplo, de “organização”, que poderia ser objeto de outras ciências (Santos, 2001a, p. 63-64), abstraindo inadvertidamente a existência da “sociologia da gestão”, por exemplo, e que mesmo a engenharia se ocupa da “gestão da produção” etc.²⁴

No entanto, o objeto real e o espelhado objeto do conhecimento coerentemente apreendido inevitavelmente seriam representados pela relação entre Estado e economia capitalista, sendo a “gestão” como atividade prática que efetiva a AP inclusa nessa

²³ Mais tarde, Santos (2013, 2016) viria a sugerir que a AP é que alimenta uma visão de longo prazo em detrimento da teoria econômica.

²⁴ Santos (2001a, p. 63) foi mais longe ao considerar que a “gestão não está circunscrita ao âmbito das organizações, mas presente, inclusive, na própria natureza”, sem dar boas razões dos motivos pelos quais, assim sendo, a “gestão” seria exclusiva da administração, sua essência, não podendo ser compartilhada como objeto entre administração, física, biologia etc.

interação, atividade estatal que tem por alvo de gerenciamento as relações sociais de produção capitalistas e suas contradições (Paço Cunha, 2019). Foi, aliás, o que demonstramos fartamente a partir da linha de continuidade do conteúdo essencial no próprio itinerário intelectual de Santos que, por si mesmo, não é habilitador de tal divisão do trabalho.

O principal fator explicativo dessa linha de continuidade do conteúdo essencial, portanto, é a própria relação entre Estado e economia capitalista espelhada pela economia política como terreno do qual nosso autor recolheu sua matéria-prima incontornável. Isso fica ainda mais evidente quando se reconhece que já entre os mercantilistas a questão estava anunciada (Helleiner, 2021). Mesmo os marginalistas do século XIX não recusaram a discussão a respeito da “regulação científica da acumulação” (Medeiros, 2013, p. 248), que encontrou no keynesianismo, no século seguinte, um desenvolvido aparato de “gestão planejada da acumulação” (Medeiros, 2013, p. 277), procurando obter um “gerenciamento sistêmico” (Medeiros, 2013, p. 274) da lei geral da acumulação capitalista. Expressa-se com isso invariavelmente o mesmo conteúdo real da AP. Não seria exagero acrescentar nessa reação planejada à dinâmica econômica de ascendência keynesiana uma “administração científica do consumo” (Medeiros, 2013, p. 281) voltada a antecipar e a conter as crises do capitalismo, senão evitar que a descida seja demasiado íngreme. Trata-se, como se vê, dos contornos gerais da AP conforme o próprio itinerário intelectual de Santos, da gestão das relações sociais de produção e distribuição, do Estado inserido no processo de acumulação.

Não é, de modo algum, algo estranho ao pensamento econômico. Não obstante, encontrou em Keynes uma expressão ideal perfectibilizada do Estado-gerente da economia dentro dos limites habilitadores do regime do capital como resposta às condições críticas postas (econômicas, de sublevação soviética e bélicas), tendo por palco as circunstâncias inglesas e norte-americanas das décadas de 1920 e 1930. Não é sem motivo que a “gestão macroeconômica” ficou associada ao nome do economista inglês. Em 1938, por exemplo, Keynes faria um apelo ao governo:

[...] a dificuldade de evitar uma depressão desastrosa no mundo moderno dificilmente pode ser exagerada. Será necessário todo o nosso conhecimento, toda a nossa preparação, toda a nossa precaução, toda a nossa habilidade, toda a nossa capacidade técnica e todo o nosso espírito público. Apelo com fervor ao governo para não perder a oportunidade de acrescentar ao nosso conhecimento os fatos e números essenciais que, por si só, podem tornar inteligível o funcionamento do sistema econômico e distinguir as teorias verdadeiras das falsas pelo teste dos resultados. Muita coisa está em jogo. Estamos empenhados em defender a liberdade da vida econômica em circunstâncias nada favoráveis. Temos que demonstrar que um sistema livre pode ser construído para que funcione. Apoiar o que é conhecido como planejamento e gestão [management] não significa um afastamento dos princípios morais da liberdade que outrora poderiam estar incorporados em um sistema mais simples. Pelo contrário, aprendemos que a liberdade da vida econômica está mais ligada do que sabíamos anteriormente às liberdades mais fundamentais – liberdade da pessoa, de pensamento e de fé. (Keynes, 2013a, p. 446)

Definitivamente, o conteúdo essencial da AP não é algo alheio à forma de consciência em tela. Diante das condições fáticas, surge a planificação e a gestão calculadas, cientificamente informadas e, de modo algum, contraditórias às “liberdades mais fundamentais” consideradas pelo economista inglês²⁵. Serve de ênfase que, em 1942, falando em termos de “liberdade dos movimentos do capital” e de “controle do capital” por meio da apropriada taxa de juros, sublinhou a autonomia do Estado nessa direção como a “gestão global da economia doméstica” (Keynes, 2013b, p. 149). Não seria, portanto, mero acaso que o direcionamento mais resolvido de Santos à AP tenha coincidido com o período de doutoramento na Unicamp no qual aprofundou seus estudos sobre keynesianismo em particular, aprovando a reivindicação de Minsk por “programa de reformas verdadeiramente keynesianas” (Santos, 1991, p. 171).

Sua adesão à forma de consciência que refletiu mais explicitamente uma “gestão planejada da acumulação”, uma “gestão global da economia”, preparou o terreno definitivo para que esse conteúdo essencial ganhasse nome em 1993, ainda que de empréstimo. Assim, o esforço de fundar novo campo disciplinar surge como algo exógeno, talvez por decorrência da posição de nosso autor na área de administração da qual não havia, até então, germinado diretamente grandes preocupações com processos

²⁵ A questão da defesa, ao fundo dessas “liberdades”, do livre mercado e do individualismo não passou inteiramente despercebida por Santos (1991; 2001).

macroeconômicos, segundo a avaliação de nosso autor, ressaltando certas tendências na administração pública que, de resto, não foi confrontada com a AP nas proposições de Santos. Ao invés da investida na coisa real já espelhada de modo aproximado pelo pensamento econômico, a alternativa foi deslocar a questão para a divisão do trabalho situada no território da teoria do conhecimento onde, entretanto, não há solução. A posição na “epistemologia” cobrou, assim, seus tributos²⁶.

Há outros fatores explicativos de caráter mais específico do que o anterior. Sabemos, conforme seu currículo público, que nosso autor atuou profissionalmente, após sua graduação, como assessor econômico (1977-1978) e assessor especial para assuntos de política educacional (1979-1980). Enquanto agente prático da intervenção estatal, provavelmente esteve imerso na tarefa de dar respostas fáticas aos problemas que afligiam especialmente o estado da Bahia. Em um dos seus primeiros textos a respeito das “mudanças nos padrões produtivo-organizativos” do “Estado capitalista”, inclusive ecoado de muitas maneiras nas publicações posteriores, Santos (1981/1983a, p. 40) escreveu que a “ideia para a realização deste artigo surgiu do programa de trabalho da Assessoria Econômica da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, para o segundo semestre de 1980”. Na qualidade de agente prático da intervenção estatal e testemunha de seus resultados, é possível apreender a posição normativa predominante em sua elaboração. Na verdade, é possível mesmo dizer que Santos fora um administrador político do capital em termos práticos antes do momento de chegada a um conceito de AP já na condição de professor universitário.

É igualmente explicativo se somarmos a isso não apenas os resultados locais da intervenção estatal, mas também os efeitos nacionais e internacionais alcançados

²⁶ Há um flagrante contraste entre essa posição e alguns dos fundamentos de Santos, como já sinalizado. Isso recebe reforço quando se observa que grande parte da reação do autor contrariamente à ortodoxia está direcionada coerentemente ao plano da realidade objetiva, sobretudo por seu caráter histórico. Ficou sugerido, por exemplo, que a reivindicação ortodoxa se alimenta “de uma visão *ad hoc* da intervenção do Estado, como se a interferência direta ou indireta deste no desenvolvimento econômico e social não fosse uma condição historicamente determinada pelo processo de acumulação verificado nas economias capitalistas” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 101). O crivo é proporcionado pela realidade objetiva e não por um problema “epistemológico”. De modo mais direto nesse mesmo sentido, lemos que “Separado de sua historicidade, o processo intervencionista passa a ser considerado *ad hoc* e responsável último pela desordem econômica” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 104).

especialmente a partir de 1930 (marcadamente para o caso brasileiro). Não apenas Santos, mas também seus referenciais fundamentais, podem ser apreendidos como reflexos teóricos do acelerado processo de acumulação de capital possibilitado pelos modos de intervenção estatal, sobretudo no direcionamento da industrialização ao assumir funções diretamente produtivas. Isso ajuda a explicar a simpatia com referenciais desenvolvimentistas e exaltadores dos benefícios da estratégica planificação econômica. A elaboração teórica inicial de Santos, no entanto, ocorreu num contexto de desaceleração da acumulação e de ataques ao intervencionismo estatal a partir das posições consideradas “ortodoxas”. Nesse sentido, Santos também pode ser compreendido como uma variante de reação às posições anti-intervencionistas e isso remonta mesmo ao já referido texto do início da década de 1980. O itinerário posterior parece ter apenas reforçado esses fatores explicativos, como fica sugerida pela última parte da tese de doutoramento em que enfrentou diretamente os “ataques da ortodoxia” (Santos, 1991, p. 195).

Assim, a linha de continuidade do conteúdo essencial pode ser explicada por fatores que se adensam mutuamente: a maturação histórico-concreta da relação entre Estado e economia capitalista, o espelhamento dessa relação pela economia política enquanto terreno pelo qual se deu o percurso intelectual de nosso autor, sua experiência profissional pregressa como administrador político, o contexto histórico de acelerada acumulação e suas convulsões a partir da década de 1970 e o ataque anti-intervencionista daqueles anos, que atribuíram à atuação do próprio Estado a causa fatal da crise então identificada.

Por último, mas não menos importante, cabe registrar a possibilidade explicativa para aquela resolução do tensionamento entre a tendência marxista, herdada da literatura internacional (O’Connor etc.), mas sobretudo nacional (Ianni etc.), e a posição keynesiana que se avolumou ao longo dos anos de 1980. Essa relação tensionada encontrou seu ponto mais alto na tese de doutoramento, de 1991, embora sua tendência resolutiva já estivesse implícita em seus textos na figura das respostas apresentadas às exigências práticas de AP da acumulação. A produção posterior tendeu a minorar (sem obliterar por

completo) a tendência marxista diante da caixa de ferramentas do gerenciamento macroeconômico e outras medidas de fundamentação keynesiana. Qualquer leitor isento deve reconhecer que as contradições sociais e os conflitos decorrentes não constituem algo iluminado pelo keynesianismo (Mészáros, 2002; Palley, 2023). Antes, pelo contrário.

É importante ter em mente que a AP também surgiu como um movimento com agenda política explícita, procurando influir nas decisões administrativo-políticas potencialmente promotoras do desenvolvimento nacional, do “bem-estar” geral (Santos, 2010). Uma agenda política dessa natureza pode apresentar menor êxito em influenciar os administradores políticos da acumulação se for portadora de críticas radicais que coloquem a transformação dos fundamentos da vida econômica da sociedade à frente das medidas de sua administração, de seu gerenciamento. Ao mesmo tempo, o marxismo conhece muito bem as circunstâncias mais favoráveis às classes dominadas nos limites do regime capitalista como sendo aquelas nas quais a expansão da acumulação do capital é seguida por ganhos salariais reais em menor velocidade do que a elevação da produtividade do trabalho (Shaikh, 2018), pelo menos até que uma nova crise inverta a seta da espiral até então positiva. São coisas distintas, porém, saber quais são tais condições, administrar tais condições e obter resultado pretendido admitindo a permanência das contradições e verter essas contradições em agenda política, procurando convencer camadas sociais a suportarem sua própria dominação.

Nada disso, porém, parece ser uma questão inibidora à tendência keynesiana. Mesmo porque a importante questão de fundo, o segredo a ser revelado, é encontrar ou desenvolver medidas de AP por mediação do Estado que, como vimos, passou a ser interno ao processo de acumulação e, portanto, de suas contradições, sem, com isso, nelas tropeçar. E isso ajuda a explicar os contornos da AP pela pena de Santos (1991) em sua inclinação normativa em termos de gerenciamento das contradições classistas (harmonização entre capital e trabalho), uma vez que, para nosso autor, as medidas “autenticamente keynesianas” poderiam, se bem administradas, apresentar eficácia indefinida sobre a demanda agregada e, portanto, sobre os ciclos econômicos (Santos, 1991, p. 129-139; 2001b, p. 120-127). Isso, em outro lugar, já foi referido como esforço,

ao cabo irresolutivo, de “humanização do capital” (Justen *et al.*, 2017, p. 680). Assemelha-se à tendência ideológica, muito influente no século XX – talvez a mais influente –, que sustenta que os problemas econômico-sociais decorrem de falhas administrativas e não dos fundamentos do capitalismo, cabendo unicamente a tarefa de encontrar método para administrar indefinidamente as ameaçadoras contradições da economia capitalista (Paço Cunha, 2022). Assim, a linha de continuidade do conteúdo essencial de AP foi acompanhada por uma relativa linha de descontinuidade que agravou a posição keynesiana em detrimento de referenciais marxistas. E isso não é mero acaso.

5 Balanço provisório

Um dos aspectos mais interessantes do itinerário de Santos é o estabelecimento da história econômica e do pensamento econômico como plataforma basilar para suas análises, conforme ficou evidente nas considerações anteriores. Os variados artigos apresentam apelo constante à consideração da história como chave de entendimento dos processos modificadores da dinâmica econômica e da decorrente atuação estatal. Esse aspecto serviu de base inclusive para a reação às posições anti-intervencionistas, como vimos, pois, seria a ignorância quanto aos processos históricos que garantiria o pressuposto sem lastro material, segundo nosso autor, de que a intervenção estatal necessariamente é o fator provocador das crises, incluindo a fiscal. Colocar, portanto, a história em primeiro plano é um ganho que a linha de continuidade do conteúdo essencial de AP legou aos estudos nesse tema.

Ao mesmo tempo, Santos promoveu, como vimos, uma espécie de divisão do trabalho entre AP e economia política, não sem consequências. Em razão de preocupações “epistemológicas”, delimitou a AP a uma atenção mais técnica, voltada a resolver como realizar aquilo que a economia política definiria, antes, na qualidade de alvo. Além disso, é uma divisão do trabalho entre sujeitos abstratos que empurra perigosamente a atenção para as “ciências camerais”. Nisso, a AP perdeu sua historicidade que tinha como conteúdo essencial já refletido pela economia política, em si mesma como ciência histórica.

Outro ganho importante de ser destacado está precisamente na identificação da AP como modo de gerenciamento das relações sociais de produção e de distribuição. Sublinhar esse traço real possibilita integrar os estudiosos pertencentes ao campo da administração a outros estudiosos, a exemplo da própria economia. Além disso, permite alcançar voos mais altos do que se pôde fazer, de fato, a partir do arcabouço herdado da área de administração, tipicamente ocupada com questões singulares e isoladas. Seria um caminho, a propósito, de esclarecimento a respeito dos interesses envolvidos no tema da AP e da administração pública *vis a vis*. E isso porque muito daquilo que pode ser designado por medidas de AP das relações sociais de produção capitalistas pode não ser nada além das políticas públicas com as quais tradicionalmente tem se engajado a pesquisa no chamado “campo de públicas”. Esse esclarecimento pode ser precisamente proporcionado pela natureza do objeto real e não pela delimitação de campos disciplinares particulares. Como modo de gerenciamento da economia capitalista, a AP capta aspectos que transcendem a atenção voltada para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas ou para a gestão interna da burocracia do Estado e suas idiosincrasias, alcançando problemáticas tais como as políticas econômicas em amplo sentido, o fundo público, a questão fiscal etc., além das relações internacionais no âmbito da geopolítica e do mercado mundial.

Se a linha de continuidade do conteúdo de AP joga luz sobre a integralidade da relação entre Estado e economia capitalista a ser desbravada, a divisão do trabalho científico pode desfavorecer inclusive as pretensões contidas na agenda político-prática da AP como movimento que busca influir nas decisões dos administradores políticos. Isso pelo motivo de que a focalização no desenvolvimento de um campo disciplinar próprio pode ser um fator dificultador, uma vez que não se integra os interesses aos espaços de articulação já existentes, consumindo energia intelectual e prática que poderia ser destinada a obter tal influência pretendida.

Aquela mesma integralidade da relação entre Estado e economia capitalista habilita a captação de fatores articulados. Poderíamos mesmo dizer que, nos fundamentos herdados da literatura nacional de tendência marxista, estão em jogo uma base

econômica, uma superestrutura jurídica, política e administrativa na figura do Estado, além das formas de consciência correspondentes, entre as quais poderíamos sublinhar o pensamento administrativo-político como expressão particular do pensamento econômico mais geral. Esse é um ganho que merece ser retido. A tendência primária de nosso autor é explicar as alterações no Estado a partir das condições objetivas modificadas da economia capitalista²⁷. Os novos “padrões produtivos e organizativos” se apresentam como necessidades objetivas acionadas pela imperativa configuração do modo de produção capitalista em sua “fase monopolista”. Isso significa o reconhecimento de que, embora haja reciprocidades entre tais fatores relacionados²⁸, a base econômica desempenha um papel essencial como condição objetiva do Estado (e das formas de consciência). Mas essa posição, encontrada mais facilmente nas tendências marxistas visitadas por nosso autor nos anos de 1970 e 1980, sofreu erosão em nome de relação indeterminada entre “sociedade”, “Estado” e “capitalismo” (Santos, 2001a, p. 64-65), algo que remete ao notório tripé da administração pública (sociedade, Estado e mercado)²⁹. Na tendência marxista, os fatores relacionados (e simplificados em base econômica, Estado e formas de consciência) formam uma unidade, uma totalidade designada por sociedade ou ser social. Na relação indeterminada de Santos acima, “sociedade” é uma entidade separada, ao lado do “Estado” (que ganha acento normativo³⁰) e do “capitalismo” que pairam como castelos nas nuvens, contrariando em

²⁷ “[...] dentro do processo de intervenção na esfera econômica, os novos padrões produtivos assumidos pelo Estado estão sendo constantemente recriados, no sentido de que este adapta-se sempre às novas exigências do processo de desenvolvimento capitalista” (Santos, 1981/1983a, p. 46). Citado também em Santos e Ribeiro (1993, p. 109).

²⁸ “O reconhecimento de que as economias e as relações sociais decorrentes dessa dinâmica influenciam e são influenciadas pelas políticas governamentais é o primeiro passo para analisarmos a função da administração política nas sociedades capitalistas contemporâneas” (Santos, Ribeiro, 1993, p. 106).

²⁹ Trata-se de uma das influências legadas por Guerreiro Ramos. Não por acaso, esse tripé encontrou considerável difusão entre estudantes e pesquisadores em AP também por influência do próprio Santos (2001, p. 53) ao sugerir que “pistas foram encontradas, particularmente em Alberto Guerreiro Ramos” que teriam “contribuído para a compreensão do conceito da administração política”. Essa influência, no entanto, mais afasta do que habilita a reta apreensão das coisas.

³⁰ Esse acento é interessante de ser anotado. No artigo em tela, ao mesmo tempo em que o “Estado” foi adaptado à nova fase do “capitalismo”, este se apresenta como que “subordinando as demais dimensões – a da sociedade e a do Estado –, o que é ilógico do ponto de vista do cumprimento da finalidade”, qual seja, o “bem-estar pleno da humanidade” do qual se incube o Estado por ser “através dele que se dá a manifestação política da sociedade em busca da [referida] finalidade” (Santos, 2001a, p. 65). Quer dizer,

parte sua própria posição antes destacada que reconheceu o papel essencial da base econômica. Dispensa maiores comentários que na relação indeterminada não existe lugar para as formas de consciência, incluindo o próprio pensamento econômico que facultou a apreensão do conteúdo essencial da AP. Há, pois, perdas a serem consideradas.

Por fim, o distanciamento de Santos em relação às tendências marxistas e, portanto, à crítica da economia política, poderia ser elemento facilitador, como sugerimos, à efetividade da agenda prático-política desenhada. Mas o preço pago pelo deliberado posicionamento ao lado dos esforços de gerenciamento da acumulação e de suas contradições, procurando harmonizar (sempre temporariamente) os antagonismos sem, contudo, modificar os fatores estruturantes que os produziram, é certo decréscimo da própria potência científica na elucidação do funcionamento do modo de produção vigente. Com efeito, ao passo que o tratamento dado no itinerário ajuda a iluminar o Estado-gerente do capital, também obstrui o esclarecimento de quem é, por assim dizer e ao cabo, o padrão desse gerente, coisa que, nos textos anteriores a 1993, estava plenamente revelado.

Referências

BAPTISTA, C. M. P. P. *A intervenção planejada do Estado: uma interpretação do caso baiano*. 1978. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1978. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/21406>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

o “capitalismo” subordina o “Estado” capitalista, mas não deveria fazê-lo, segundo nosso autor. A economia capitalista domina a política, domina a vontade política, mas deveria ser o exato oposto, segundo ainda o mesmo raciocínio. Em certo sentido, o Estado é apresentado como não contraditório, contrariando a posição assumida em textos anteriores nos quais se afirmou certa identidade entre Estado e capital e a tendência de as medidas estatais privilegiarem a acumulação de capital (Santos, 1987, p. 55-66). De modos muito complexos e apenas aproximativos, o acento dado desse modo ao Estado faz lembrar a convicção comum nos anos de 1930, de um elogio do predomínio da política. Messianicamente, Sombart pronunciou que o “período econômico está definitivamente encerrado. Entramos em uma fase essencialmente política, em que preponderam os interesses políticos, porque Nação quer dizer Estado. O Estado e a Nação serão os elementos dominantes no futuro e o economista será colocado no seu lugar, como servidor do Estado e da Nação” (Sombart, 1932 *apud* Manoilescu, 1938, p. 18-19). O capital segue, no entanto, no comando.

CHASIN, J. *Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica*. São Paulo: Boitempo, 2009.

CRISTALDO, R. C. A administração política: epistemologia, metodologia e estado da arte - um estudo bibliométrico. *Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 27, n. 3, p. 693-724, set./ dez. 2021.

GOMES, F. G. O jovem percurso da administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 7-24, fev. 2012.

GOZZI, G. Estado contemporâneo. In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998. v. 1.

HELLEINER, E. *The Neomercantilists: a global intellectual history*. Ithaca: Cornell University Press, 2021.

IANNI, O. *Estado e capitalismo: estrutura social e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

JUSTEN, A. *et al.* Administração política: por uma agenda de pesquisa marxista. *Farol: revista de estudos organizacionais e sociedade*, Belo Horizonte, v. 4, n. 10, p. 663-759, ago. 2017.

KEYNES, J. M. *Activities, 1931-1939*. Cambridge University Press, 2013a. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. 21)

KEYNES, J. M. *Activities, 1940-1944*. Cambridge University Press, 2013b. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. 25).

LANGE, O. Economia política. In: LANGE, O. *Economia*. São Paulo: Ática, 1981. p. 49-76 (Grandes cientistas sociais, n. 18).

LUKÁCS, G. Marx e o problema da decadência ideológica. In: LUKÁCS, G. *Marx e Engels como historiadores da literatura*. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 99-156.

MANOÏLESCO, M. *O século do corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1938.

MEDEIROS, J. L. *A economia diante do horror econômicos: uma crítica ontológica dos surtos de altruísmo da ciência econômica*. Niterói: EdUFF, 2013.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

PAÇO CUNHA, E. Centralidade da gestão do Estado como limite da razão política ou para uma crítica da administração política. *Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 150-178, maio / ago. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/read/article/view/89126>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

PAÇO CUNHA, E. P. Keynes, Hayek e Friedman: pensamento Econômico como ideologia na combinação histórica dos métodos de administração política do capital a partir da renovação do (neo)liberalismo. In: ENCONTRO DA ANPAD, 46, Maringá, 2022. *Anais eletrônicos* [...]. Maringá: ANPAD, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/78679495fe70bfa486d8aaff1a2e4aa9.pdf>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

PALLEY, T. Keynes' denial of conflict: Why *The General Theory* is a misleading guide to capitalism and stagnation. *The Japanese Political Economy*, [s. l.], v. 49, n. 1, p. 7-34, Jan. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/2329194X.2023.2212008>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

PASTORI, G. Administração pública. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998. v. 1.

RIBEIRO, E. M. Revisitando o conceito de administração política. In: SANTOS, R. S. (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. 2. ed. Salvador: FEA/UFBA; São Paulo: Hucitec: Mandacaru, 2009. p. 95-109.

SANTOS, R. S. Breves notas sobre a natureza da política agropecuária brasileira: do planejamento por produto ao planejamento global. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 39-53, 1989. Disponível em: Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9148>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 50-77, 2001a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6404>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S. Empresas estatais - tentativa de definição de uma tipologia para a compreensão do processo de sua expansão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 118-131, 1985. Disponível em: Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10292>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S. Estado e política agrícola no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 29-48, 1986. Disponível em: Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10023>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S. Interesse público e interesse privado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 54-66, 1987. Disponível em: Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9784>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S. Keynes e a proposta de administração política do capitalismo. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 99-154, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15485>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S. A história das ideias sobre o Estado e as finanças públicas no capitalismo. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, 1991. <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalle/37460>

SANTOS, R. S. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes*. São Paulo: Mandacaru, 2001b.

SANTOS, R. S. *As teorias das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes*. São Paulo: Hucitec Editora, 2013.

SANTOS, R. S. A integração do plano analítico: os estudos no campo da administração política. *Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, v. 4, no. 10, p. 956-986, 2017. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/farol/article/view/4015>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S. Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, v. 3, n. 2, 2010.

SANTOS, R. S. Mudanças nos padrões produtivo-organizativos, divisão institucional do trabalho e processo alocatório de recursos no Estado capitalista: uma referência ao caso da Bahia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 40-94, 1983a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10630>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S. Nota de esclarecimento. In: SANTOS, R. S. (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. 2 ed. Salvador: FEA/UFBA; São Paulo: Hucitec: Mandacaru, 2009a.

SANTOS, R. S. As contribuições dos economistas ao estudo da administração política: o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo. *In*: SANTOS, R. S. (org.). A administração política como campo do conhecimento. 2 ed. Salvador: FEA/UFBA; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009b.

SANTOS, R. S. *Planejamento e investimentos públicos no setor agropecuário baiano*. 1983. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 1983b.
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8594> Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S. A teoria das finanças públicas e o impasse da ortodoxia. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 97-104, dez 1993. Disponível em:
<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10224>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S.; OLIVEIRA, J. C. S. de. Notas preliminares sobre o padrão de intervenção do estado da Bahia (1955-80). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 52-74, 1988. Disponível em: 6 de novembro de 2023.
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9436>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, 1993. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8553>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 919-941, 2009. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6715>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, out./dez. 1993.

SHAIKH, A. *Paths to Development*. Sept. 2018. Disponível em:
https://www.anwarshaikhecon.org/sortable/images/docs/publications/development/2018/Path_to_development_FIDE_article_Shaikh_2018.pdf. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

WALDO, D. *The administrative State: a study of the political theory of American public administration*. The Ronald Press Co., 1948.