

Administração política como novo paradigma conceitual: o legado grandioso da obra de Reginaldo Souza Santos

Francisco Fonseca¹

Resumo

Este artigo reflete a mudança de paradigma proposta pela obra de Reginaldo Souza Santos quanto ao caráter político da Administração Pública. Trata-se de empreendimento intelectual de envergadura, uma vez que, tal como assevera Thomas Khun, mudanças de paradigmas são, muitas vezes, incompreendidas, e sobretudo, rejeitadas. Santos propôs a compreensão da Administração Pública – no interior do campo da Administração – à luz da filosofia política, da economia política e da ciência política. Sua obra seminal vem repercutindo em estudos que propõem rever o caráter supostamente técnico da Administração, o que implica a análise das dimensões de tomada de decisão e de assimetrias de poder no contexto do sistema de acumulação e distribuição.

Palavras-chave: Administração Política; Reginaldo Santos; Administração Pública

1 Breve introdução

Pensar sobre a figura humana e sobre a obra de Reginaldo Souza Santos implica refletir sobre duas faces da mesma moeda: de um lado sua personalidade agregadora e generosa, sua gentileza dos não arrogantes e sua liderança legítima e naturalmente constituída sob a forma do combate ao mesmo tempo intelectual e empírico; de outro lado o pensador e articulador de ideias que lançaram o gérmen da mudança de paradigma sobre a Administração como campo de conhecimento, e particularmente da Administração Pública como organizadora e viabilizadora de tomadas de decisões que, de forma complexa, podem impactar o capitalismo como sistema de produção, circulação e distribuição das riquezas produzidas.

A dupla face do grande mestre e amigo Reginaldo expressa, portanto, a inteireza do caráter humanista e intelectual comprometido com a igualdade, a justiça e a mudança nas formas clássicas de conceber a Administração, em especial a Administração Pública.

¹ Professor de Ciência Política na Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV/Eaesp) e na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É autor, entre outros, do livro *O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil?* (2001).

2 A Administração Política: em busca de uma teoria crítica da Administração Pública²

A administração das organizações – privadas, públicas e estatais – é uma prática progressivamente sistêmica, e considerada ciência recentemente. Por tratar-se de conjunto de conhecimentos voltado a áreas diversas, sua própria cientificidade fora fortemente questionada. Contudo, ao ser intitulada “ciência social aplicada” sua inserção no campo do conhecimento passou paulatinamente a adquirir validade institucional, sendo reconhecida em diversos fóruns, criando-se dessa forma uma “comunidade epistêmica”, ou “campo”, na conceituação de Bourdieu (1983).

Como tal, suas premissas e proposições assumiram ares de “técnica”, isto é, do primado da tecnocracia, do saber “neutro” e, logo, incontestável. Notadamente em tempos neoliberais, momento em que a ideologia do mérito, da eficácia e da eficiência provenientes do mercado tornam-se dominantes, Administração e Gestão tornaram-se conceitos similares e, mais ainda, “insuspeitos” tendo em vista o “desenvolvimento da sociedade”, supostamente válido e benéfico a todos os atores sociais dadas as premissas “tecnicamente validadas” pela comunidade dos gestores dos “modernos” Estados, da tecnocracia das agências multilaterais e do pensamento hegemônico espreado nas universidades, nas publicações especializadas, nos *think-tanks*, na grande mídia comercial, chegando ao “senso comum”. Mais recentemente, os propalados motes das “*best practices*” e da “governança” atualizam a suposta “tecnicidade neutral” da administração, naturalizando o que é essencialmente social e histórico.

Pois bem, embora entre os anos 1930 e 1970 o vetor tenha sido outro que não o “livre-mercado”, devido à hegemonia das teses “estatistas” e “desenvolvimentistas”, em várias partes do mundo – do centro à periferia –, o fato é que a Administração, *per se*, notadamente do Estado, obedece a ditames vinculados ao modo de produção vigente em cada época histórica e a suas complexas relações. A análise de Polanyi (2000) – e mesmo

² As páginas referentes a esta seção foram publicadas pela REBAP, em seu primeiro número, em 2008. Representam as primeiras reflexões que fiz após ser apresentado pelo grande mestre Reginaldo Santos à perspectiva da Administração Política. Aqui foram complementadas e atualizadas.

de Keynes, embora com outros significados – sobre a “grande transformação” da década de 1930 implica observarmos a relação entre a estrutura da produção capitalista e as instituições do Estado, sobretudo a relação entre o mercado como agente alocador desigual de bens e o Estado com aparato institucional, legal e coercitivo do conflito. Logo, a Economia Política ganha espaço na perspectiva da Administração Política.

Dessa forma, tomada em perspectiva histórica a Administração – particularmente a Administração Pública – não pode ser compreendida nem como neutra, nem como estritamente técnica e muito menos descontextualizada da dinâmica da economia e da sociedade, uma vez que simultaneamente recebe influências assimétricas de grupos e classes sociais e toma decisões que os afetam, sob a forma de administração e de políticas públicas. Em outras palavras, há clara dialética quanto à produção de bens e serviços e à dinâmica da sociedade capitalista e seus conflitos de classe, visíveis e ocultos.

É por isso que o conceito de Administração Política restitui o sentido de administração das relações sociais, retomando assim o núcleo do pensamento de Marx quanto à relação entre estrutura e superestrutura. Afinal, administrar o Estado implica, tal como apregoa Claus Offe (1984), “reproduzir a sociedade capitalista de classes”, o que retira do Estado o papel de mero “comitê executivo da burguesia”: tal assertiva se baseia nas premissas de que o Estado capitalista tem como ponto de referência a acumulação privada e, em consequência, depende do capital acumulado, via taxação de impostos, para se reproduzir como agente crucial ao capitalismo. Para tanto, tenderia permanentemente intentar a incorporação das “formas-mercadoria” Trabalho e Capital, isto é, não lhes deixam “ociosos”, não efetivados. A tudo isso a Administração Pública, isto é, o aparato institucional, orçamentário, legal e de recursos humanos, entre outros, “administra”, seja em momentos em que o vetor central é o Estado – social-democracia, desenvolvimentismo, nacionalismo, estatismo e afins, vigente entre os anos 1930 e 1970 –, seja em momentos, como os advindos da hegemonia neoliberal,³ predominante desde a década de 1980, em que o vetor central passou a ser o mercado.

³ Prefiro o termo “ultraliberalismo”, em vez de “neoliberalismo”, em razão da radicalidade de seus diagnósticos e proposições, assim como da visão fortemente ideológica que expressa. Desenvolvi este conceito em diversos artigos e sobretudo no livro *O consenso forjado* (2005).

Em outras palavras, maior ou menor papel do Estado, maior ou menor liberdade ao Capital, maior ou menor garantia de direitos aos trabalhadores são variantes que têm um fio condutor: o Estado, por meio da Administração Pública, das Políticas Públicas e do aparato estatal em suas múltiplas funções, uma vez que obedece, de forma complexa e contraditória, a demandas sociais cujo limite é a acumulação capitalista. Mais ainda, a administração dos “negócios públicos” implica administrar e prever conflitos, sendo o “conflito distributivo” a característica central das sociedades capitalistas para a qual o Estado é permanentemente chamado a “conciliar”, embora de forma essencialmente assimétrica, reitere-se. Dessa forma, o conceito de Administração Política resgata tradições clássicas do pensamento crítico ao mesmo tempo que questiona o paradigma referendado acerca da “neutralidade”, da supremacia da “técnica” e dos objetivos “consensuais” do Estado.

Afinal, o Estado não é neutro – dado que, reitere-se, está a serviço da reprodução da sociedade de classes –, é constrangido pela lógica da acumulação capitalista, que é mutável e inclui necessariamente o contexto internacional, e seus objetivos (do Estado) são contraditórios em razão da própria contradição da sociedade de classes à qual sua existência é condicionada. Assim, os estudos da Administração Política articulam os problemas ao mesmo tempo conceituais e empíricos do Estado – tendo em vista, além do mais, que tais problemas tiveram de ser enfrentados em momentos históricos decisivos, caso da Comuna de Paris e sobretudo das revoluções socialistas, apenas para citar dois momentos críticos de mudança social –, mas procura compreendê-los à luz do papel histórico do Estado em momentos distintos do capitalismo. Afinal, nem o Estado é um bloco monolítico comandado por uma única classe, reitere-se – o que implica o jogo entre as classes e suas frações ser complexo e relativamente aberto –, nem pode atuar para além de seus limites, que são dados justamente pela dinâmica da acumulação e consequentemente pela correlação de classes advinda desta. Aqui, a Administração Política se articula fortemente não apenas com a Economia Política, mas também com a Ciência Política e a Filosofia Política.

Portanto, é nesse terreno espinhoso que a Administração Política se desenvolve, fertilizando “especialistas”, “técnicos”, “cientistas” e “ativistas” com o intuito de

compreender o papel do Estado, da Administração e da Administração Pública, tanto em termos teórico/conceituais como em perspectiva aplicada à teoria das organizações, às políticas públicas e à “gestão pública”. Aqui, a análise da administração como mediadora de conflitos, em que transformações – e/ou permanências – sociais e no aparato do Estado resultam da complexa contenda entre conquistas e concessões, vitórias e derrotas entre os grupos em contenda, adquire importância maior. São tarefas hercúleas, mas altamente necessárias de se intentar, dada a relevância ao conhecimento do papel da administração e à luta política democrática que uma tal perspectiva engendra.

Dessa forma, a Administração Política – a partir da obra do grande mestre Reginaldo – renova o campo de conhecimento da Administração como ciência fronteira, histórica e social, refutando senso-comuns, inclusive acadêmicos, o que implica contenda paradigmática.

3 O novo paradigma e perspectivas futuras

Thomas Khun, em seu famoso livro sobre a *Estrutura das revoluções científicas*, cuja abordagem dialoga com Pierre Bourdieu quanto às disputas em torno do que se considera científico e suas quebras de paradigmas, estudou o processo de legitimação de uma dada perspectiva científica, independentemente de seu campo. Para ele:

Quando falo de fonte de autoridade, penso sobretudo nos principais manuais científicos, juntamente aos textos de divulgação e obras filosóficas moldadas naqueles. Essas três categorias – até recentemente não dispúnhamos de outras fontes importantes de informação sobre a ciência, além da prática da pesquisa – possuem uma coisa em comum. Referem-se a um corpo já articulado de problemas, dados e teorias, e muito frequentemente ao conjunto particular de paradigmas aceitos pela comunidade científica na época em que esses textos foram escritos. Os próprios manuais pretendem comunicar o vocabulário e a sintaxe de uma linguagem científica contemporânea. As obras de divulgação tentam descrever essas mesmas aplicações numa linguagem mais próxima da utilizada na vida cotidiana. E a filosofia da ciência, sobretudo aquela do mundo de língua inglesa, analisa a estrutura lógica desse corpo completo de conhecimentos científicos. Embora um tratamento mais completo devesse necessariamente lidar com as distinções muito reais entre esses três gêneros, suas semelhanças são o que mais nos interessam aqui. Todas elas registram o resultado estável das revoluções passadas e desse modo põem em evidência as bases da tradição corrente da ciência normal. Para preencher sua função não é necessário que proporcionem informações autênticas a respeito do modo pelo qual essas bases foram inicialmente reconhecidas e posteriormente adotadas pela

profissão. Pelo menos no caso dos manuais, existem até mesmo boas razões para que sejam sistematicamente enganadores nesses assuntos (Kuhn, 2013, p. 154-155).

Essa longa passagem expressa o embate permanente entre formas paradigmáticas de compreender um dado fenômeno que, para tanto, se institucionaliza e ocupa diversos espaços institucionais (com implicações diversas), caso dos manuais, uma vez que estabelecem padrões que normatizam o conhecimento, definindo o que é cabível (científico) e o que não o é, ou melhor, o que é aceito, legitimado e apoiado, e o que deve ser mantido como “não ciência” e, portanto, sem quaisquer apoios institucionais.

A obra do mestre Reginaldo Santos se encontra nesse momento de embate ao tensionar a visão *mainstream* da “ciência normal” no campo da Administração ao demonstrar seu papel político – em seus diversos sentidos, mas sobretudo voltado ao cerne da lógica capitalista – e suas teias sociais, políticas, econômicas e ideológicas às quais está envolta.

Dessa forma, a semente foi lançada, e seus frutos estão desabrochando tendo em vista cursos, apresentações, linhas de pesquisa, projetos acadêmicos – da graduação à pós-graduação –, que indicam nova agenda ou novo paradigma para compreender o papel do Estado e da Administração, em especial Pública, como aparatos envolvidos à dinâmica social, política e econômica, que por seu turno expressam o “conflito distributivo” pelas classes e frações de classe em disputa.

A obra de Reginaldo Santos aponta caminhos para a compreensão da Administração como campo de conhecimento eivado de interesses, fissuras, contradições, conflitos e complexidades –, e não como espaço “neutro” ou “técnico”, em que administrar se assemelha a operar uma máquina –, cujo mote é o trinômio produção/circulação/distribuição da riqueza.

Daí a disputa de paradigmas, apontada por Kuhn, e reforçada, sob outros prismas, por Bourdieu, como aludido:

Além das instâncias especificamente encarregadas da consagração (academias, prêmios etc.), ele [o *habitus*] compreende ainda as revistas científicas que, pela seleção que operam em função de critérios dominantes, consagram produções conformes aos princípios da ciência oficial, oferecendo, assim, continuamente, o exemplo do que merece o nome de

ciências, e exercendo uma censura de fato sobre as produções heréticas, seja rejeitando as expressamente ou desencorajando simplesmente a intenção de publicar pela definição do publicável que elas propõem (BOURDIEU, 1983, p. 138).

Em outras palavras, o autor aponta que a “ciência oficial” (que se normaliza) desconsidera, sobretudo em termos das instituições acadêmicas (com seus bônus) e da certificação das publicações, as perspectivas concorrentes questionadoras, “hereges”, que surgem rivalizando os paradigmas vigentes. São justamente esses questionamentos o maior legado do mestre Reginaldo, uma vez que sua obra inaugura reflexão profunda e crítica sobre o “campo da administração” ao observar sua dimensão política como expressão de interesses e contextos sociais que se manifestam assimetricamente no interior do ato de “gerir”, “administrar”, uma vez que são ações constituídas essencialmente de formas de poder, embora recobertas com o véu da “neutralidade”.

O desaparecimento precoce e muito sentido do mestre, figura humana e grande companheiro Reginaldo Santos nos deixa, além da saudade, o legado de seu germinal, inovador e desafiante – quanto ao “campo científico” e conseqüentemente aos paradigmas dominantes – pensamento! As perspectivas futuras são voltadas a dar seqüência ao seu pensamento, aprofundando-o e desenvolvendo suas ideias, tanto em perspectiva conceitual como aplicada!

Ainda mais em tempos de hegemonia ultraliberal, a perspectiva da Administração Política põe por terra os devaneios tecnicistas do gerencialismo, da governança privada e do terceiro setor como perspectivas supostamente “modernos” e “eficientes”!

Vida longa ao legado do mestre e amigo Reginaldo Souza Santos!

Referências

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (org.). *A sociologia de Pierre Bourdieu*. Organizador Renato Ortiz. São Paulo: Ática, 1983. p. 122-155. (Coleção Grandes cientistas sociais, v. 39).

FONSECA, Francisco. A administração política: em busca de uma teoria crítica da administração pública. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, n. 1, v. 1, p. 7-9, 2008.

FONSECA, Francisco. *O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2001.

GUEDES, Fábio Guedes. O jovem percurso da administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 7-24, jan./fev. 2012.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2010.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SANTOS, Reginaldo S.; RIBEIRO, Elisabeth M.; SANTOS, Thiago C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 919-941, jul./ago. 2009.