

Fronteiras e contribuições da economia política para a administração política

Fábio Guedes Gomes*

[...] ao se enfrentarem em nosso tempo os problemas humanos, não se pode ignorar que à organização do conhecimento se acrescenta o conhecimento da organização, seja esta dominante ou alternativa, do Estado, do mercado e da sociedade (CASANOVA, 2006, p. 64).

Breve introdução

Trata-se de conhecimento comum que o nascimento da Economia Política ocorreu durante o longo processo de transição do sistema de sociedade feudal para a sociedade urbano-industrial, entre os séculos XVII e XVIII, centralmente na Europa. É também certo que antes que a Economia Política se tornasse um ramo específico do conhecimento, as preocupações em compreender o rápido quadro de mudanças, ocupavam mentes e corações de alguns filósofos iluministas, tais como John Locke, Bernard de Mandeville, William Petty, David Hume, Montesquieu e até Benjamim Franklin.

O próprio Adam Smith, considerado o pai da ciência econômica moderna, avança nos preceitos teóricos de sua concepção filosófica em *Teoria dos Sentimentos Morais* (1759), para elaborar, mais tarde, o seu mais famoso livro, *Riqueza das Nações* (1776). Ele busca compreender e explicar as razões pelas quais os homens produzem sua própria existência e a origem da riqueza, como se pode alcançar o bem-estar público.

De forma introdutória, podemos inicialmente perguntar qual preocupação fundamental tomava conta dos estudos dos primeiros economistas políticos e que pode contribuir para tornar um pouco mais claro o conceito de administração política?

O conceito de Administração Política para começo de conversa¹

No clássico texto *Em busca da apreensão de um conceito para a administração política* (2001), Santos desenvolve aspectos relacionados à epistemologia da administração política. Nele, o conceito vai ficando mais claro, por um lado, e, por outro, suscita algumas preocupações no que se refere a sua abrangência analítica do ponto de vista metodológico. Inicialmente, o autor dialoga com alguns clássicos da administração, procurando subsídios que deem suporte a seu desenvolvimento. Inicia-se discutindo um dos temas mais caros à administração: ser ou não ser uma ciência.

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Diretor da *Revista Brasileira de Administração Política – REBAP*. Diretor-Presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas – *Fapeal*. E-mail: fbgg30@yahoo.com.br

¹ Com base em Gomes (2012)

Depois de comentar, por exemplo, as principais obras de Taylor, Waldo, Dimock, Simon e Guerreiros Ramos, concluí que nessas referências não se encontra uma contribuição relevante para que a administração alcance o *status* de ciência. Para ele, o objeto e o método nessa disciplina se apresentam de maneiras distintas entre os autores analisados, diferentemente de outros campos da ciência que têm maior clareza sobre seus objetivos e métodos. Conforme Santos (2001, p. 54), “não se conhece qualquer discussão dirigida acerca do objeto e do método no campo da administração, mas alguns autores têm a mais absoluta certeza de que administração é uma ciência”. Mais adiante, reafirma essa conclusão ao dizer que a administração é um campo disciplinar ainda indefinido no estágio atual de evolução das ideias científicas (p. 61).

O objetivo de Santos é, justamente, demonstrar como o conceito de administração política pode ser um instrumento analítico que possa contribuir para ampliar o escopo de estudos científicos no campo da administração, tentando, com isso, aproximar-se de uma definição mais clara de seu objeto científico e desenvolvimento metodológico. Santos tem a clara percepção de que o objeto da administração é a gestão e não a organização. Ao comentar que Guerreiros Ramos critica a teoria das organizações pelo seu forte componente de racionalidade formal/instrumental, centrado nos interesses mercadológicos, Santos (2001, p. 60) afirma o seguinte:

Ora, quando Guerreiro Ramos formulou esse pensamento em direção à fundação de uma nova ciência das organizações, imaginava-se que fosse romper em definitivo com o velho paradigma e efetivamente fazer da administração um novo campo disciplinar, que até aquele momento ela não fora pelo simples fato de não ter um objeto de estudo e método próprios. Esse rompimento não ocorre pelo simples fato de o autor ainda considerar que o objeto da administração é a organização. Como, no nosso modo de ver, o objeto de administração se cristaliza no conteúdo da gestão, então Guerreiro Ramos não constrói uma nova ciência da administração, mas simplesmente continua falando da mesma coisa utilizando-se de novas categorias analíticas.

Como ficou exposto, Santos redefine o objeto de estudo da administração como a gestão e, a partir de então, acredita que a gestão pode estar em dois campos de análise: no campo político e no campo profissional. No primeiro, a característica principal é a gestão em um espectro mais amplo, macro, que é imprescindível em diferentes modos de produção e formas organizacionais. O segundo preocupa-se com a gerência na dimensão micro, nas unidades econômicas, políticas e sociais. Para ele, portanto, “as organizações/instituições constituem os gêneros que contêm elementos essenciais do objeto da disciplina administração, elas são espaços particulares onde apenas habita o objeto” (SANTOS, 2001, p. 62).

Mas uma questão ainda fica em aberto: por que a organização não deve ser o objeto de estudo da administração? Simplesmente porque, dado o grau de complexidade que envolve as relações sociais internas à organização e os vários problemas que emergem de seu interior, elas podem ser objetos de estudos de várias áreas do conhecimento. Por exemplo, o processo de intensificação de exploração

capitalista, que ocorre no espaço das empresas, pode levar os trabalhadores à fadiga, estresse, acidentes de trabalho etc., que são tratados pela ciência médica. As rotinas, e até mesmo o exercício de poder sobre os trabalhadores, podem provocar distúrbios psíquicos, analisados e amenizados pela psicologia e/ou psiquiatria.

A ideia, portanto, é evidenciar que as organizações são ambientes multidisciplinares e interdisciplinares de estudos. As organizações e seus problemas, portanto, são objetos também de outras ciências, tirando, dessa feita, o privilégio da administração no campo do estudo das organizações. Assim, “cabe à administração estruturar um modelo de gestão viabilizador do objetivo da organização. Portanto, a gestão é apenas um dos conteúdos que dão institucionalidade e essência às organizações” (SANTOS, 2001, p. 63).

A psicologia, a medicina, a economia, a engenharia, a ciência política, a sociologia etc. podem se servir, também, das organizações como objeto de pesquisa. Por outro lado, a gestão, segundo Santos, é o campo específico da administração e lhe pode conduzir ao *status* de ciência se, nesse ambiente, as pesquisas forem dirigidas para melhor definição científica do objeto de estudo. Além disso, para que isso aconteça Santos enfatiza que a gestão tem de fazer parte de um espaço maior, ultrapassando os limites das organizações.

No campo político, trata-se de um objeto de estudo bem delimitado, e a preocupação de Santos é concentrar-se e aplicar o método-analítico da administração política para compreender como se desenvolve a dinâmica da gestão das relações sociais de produção. Incluindo, obviamente, o Estado como ator imprescindível na condução dos destinos econômicos e da produção do sistema capitalista. Sua preocupação é não analisar o ambiente micro, uma organização simples, tipicamente capitalista. Mas o Estado, o ambiente macro, no qual se cristalizam as forças internas conflitantes da sociedade e se desenvolveram pelas relações sociais de produção.

O conceito de administração política, portanto, extrapola a forma convencional com que a administração procura se definir como ciência. De qualquer maneira, contribui para ampliar o espectro de estudo e para buscar compreender a própria gestão das relações que se estabelecem em três dimensões constitutivas dos modos de produção na era moderna: sociedade, Estado e organizações privadas.

Economia Política e Modernidade

Entre os séculos XVII e XVIII, a Economia Política, como campo de conhecimento, tornou-se a portadora da interpretação da nova organização social que ascende dos escombros da ordem feudal. Para Adam Smith, por exemplo, a riqueza de uma nação depende de sua organização social e a anterior não dava mais conta dos desafios impostos pelas bruscas mudanças trazidas à Europa pelo longo

processo de Revolução Comercial, provocadas pelas descobertas marítimas e dissolução do mundo rural, em razão do crescimento exponencial das cidades e desenvolvimento das manufaturas.

Portanto, entre os séculos XVII e XVIII, conceitos como “trabalho”, “propriedade” e “riqueza” passaram por mudanças importantes do ponto de vista explicativo, e suas respectivas reformulações teóricas foram importantes instrumentos da nova ideologia que se contrapunha à antiga ordem. Por exemplo, a categoria trabalho não fazia parte do vocabulário da nobreza europeia. Trabalhar significava um fardo somente digno das classes subalternas que viviam em regime de servidão; a propriedade era constituída pelo acúmulo de posses conquistadas pela força e capacidade bélica da nobreza, sob o manto protetor das leis divinas; à aristocracia rural destinavam-se títulos e propriedades na medida em que ela pudesse contribuir com os feitos do reino e seu fortalecimento. Portanto, riqueza estava associada às conquistas, pilhagens, roubos, invasões e subordinação de outros povos, organizações sociais e econômicas etc.

Assim, quase todos os pensadores iluministas, e entre eles os economistas políticos, desenvolveram suas obras teóricas em contraposição às instituições e ideologias que eram pilares e sustentavam a ordem feudal. Mais do que isso, era preciso combater as classes sociais que faziam a gestão do tipo particular de organização social feudal.

As ideias de liberdade e propriedade se constituirão como categorias essenciais daquele corpo teórico em desenvolvimento. Liberdade em contraposição à subordinação do indivíduo às ordens divinas; propriedade, por sua vez, como elemento central do exercício do trabalho livre e garantia da vida. Como categoria ontológica da Economia Política, o trabalho abandonaria a conotação de “castigo” e passaria a ser a origem da riqueza no novo pensamento. As velhas classes sociais, como a nobreza real e aristocracia e proprietários rurais, perderiam, portanto, a capacidade de se colocarem como classes hegemônicas e protagonistas.

Pode-se apontar que o papel da Economia Política em fazer à crítica e propor uma nova organização social pautada na liberdade, divisão do trabalho e propriedade, será revolucionário, à época, no plano das ideias e nas orientações política, econômica e social.

O quadro de evolução da Economia Política

O novo organismo social foi primeiramente compreendido pelos teóricos da Escola Fisiocrata francesa. O famoso *Tableau Économique* deixava muito claro quais as classes sociais mais importantes na Europa. Como o contexto histórico, sobretudo francês, tinha por característica uma organização econômica mais rural, os fisiocratas elevaram à condição de classe produtiva os agricultores, enquanto que no esquema traçados pelos mesmos, as classes envolvidas com atividades de comércio e indústria eram consideradas improdutivas (ou estéreis), enquanto a aristocracia rural proprietária e produtoras rurais responsáveis pela criação de riqueza.

Entretanto, o que importa mencionar no *Tableau* é que ele foi uma das primeiras e mais importantes tentativas de compreender o sistema de produção, suas relações de socioeconômicas, bem como, de maneira indireta, as formas de gestão. Sem exageros, constituiu-se, a nosso ver, um primeiro modelo de compreensão da administração política francesa.

Do ponto de vista da perspectiva da administração política, não é difícil de perceber que os encaminhamentos dados por Adam Smith em sua *A Riqueza das Nações*, por sua vez, serão no sentido da defesa aberta dos primeiros elementos e características da modernidade, seus regulamentos ainda voluntários e informais que se superpunham aos da gestão do sistema anterior. Para além de um excepcional diagnóstico e interpretação teórica dos novos ventos que sopravam na Europa, em pleno século XVII, Adam Smith propõe uma forma de administrar a capacidade desse novo organismo social, como ele poderia funcionar plenamente, levando-o à prosperidade dentro de uma nova perspectiva analítica sobre a produção e acumulação de riqueza.

Entretanto, essa nova forma de administrar a organização social moderna teria que ser completamente contrária àquela que, segundo os próprios iluministas criticavam, como John Locke, produzia a desigualdade e impedia os homens de exercerem os plenos direitos de liberdade, porque estavam subjugados pela ordem religiosa, no plano espiritual, e pelo Estado absolutista e a aristocracia rural, nos planos políticos e econômicos. Então, a *administração política* das novas relações de produção, com base na divisão do trabalho, deveria acontecer de forma involuntária para Adam Smith e todos aqueles imbuídos pela ideologia liberal².

A famosa “mão invisível”, portanto, conduziria as novas relações sociais de produção, como Adam Smith (1983, p. 379) proclamou em famoso trecho do capítulo II no livro quarto de *A Riqueza das Nações*, texto que se refere à produção e comercialização entre países. Essa liberdade natural smithiana seria regida por dois princípios básicos: i) uma norma política entendida como a eliminação de quaisquer restrições ao movimento e ações dos indivíduos, excetuando as regras de convivência estabelecidas pela justiça, e ii) a proposição analítica de que a livre interação entre os indivíduos não provocaria nenhum caos, pelo contrário, produziria uma organização social ordenada e determinada logicamente (SCHUMPETER, 1995, p. 227).

Como lembra o grande Joseph Schumpeter, a Economia Política Smithiana definida na introdução do Livro Quarto da *Riqueza das Nações*, “se propõe enriquecer o povo e o soberano”³. Essa noção de economia política é completamente imbricada com a noção de *administração política*, pois se

² Como afirma Figueira (2001, p. 23), “A liberdade então proclamada era a condição para que as novas relações não sucumbissem em nome da defesa da velha ordem social. Ela é um dissolvente usado contra as relações sociais em processo de dissolução”.

³ Vale a pena citar na íntegra o trecho comentado: “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 farta para a população ou, mais adequadamente, dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesma tal renda ou manutenção: segundo, prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para os serviços públicos. Portanto, a Economia Política visa a enriquecer tanto o povo quanto o soberano” (SMITH, 1983, p. 357).

trata de um conjunto de objetivos, diretrizes e receitas para a ação pública no sentido daquela proposição.

Em resumo, o novo corpo teórico chamado de Economia Política nasceu da necessidade de compreender o Novo Mundo, a modernidade, que se descortinava das entranhas da velha ordem feudal, tornando-se fundamental para a redefinição de conceitos e orientação da nova forma de administração das relações de produção. Em lugar da subordinação e servidão, a liberdade; em lugar da ordem natural e divina, a razão e o espírito de iniciativa individual; em lugar da desigualdade, a igualdade; em lugar dos regulamentos corporativos, definindo as regras de funcionamento das instituições absolutistas e suas relações de dominação social, a divisão do trabalho e o desenvolvimento das instituições mercantis.

As novas categorias da Economia Política farão parte de um conjunto teórico sólido que definirá a natureza da nova organização social e sua administração política, ou seja, as formas de gestão dos processos de produção em escala societal.

A inspiração liberal e a concepção marxiana

Tanto os liberais políticos quanto os economistas políticos estavam fortemente inspirados e influenciados pelas concepções do *jusnaturalismo* moderno. Essa influência se desdobrará num preço muito alto, pois as categorias e conceitos agora redefinidos em função do caráter revolucionário das novas interpretações tornar-se-ão assépticos, anistóricos, contribuindo para a construção de uma visão de mundo conservadora, que em meados do século XIX proclamava que a sociedade moderna capitalista tratava-se do último estágio da história da humanidade. A sociedade burguesa abandonará seu papel revolucionário e se colocará na defesa do *status quo*, inclusive no campo das ideias e formulações científicas.

Portanto, toda a estrutura do pensamento econômico liberal que evoluiu a partir do surgimento da Economia Política seguirá de muito perto os passos originários dados por esta ciência. Com exceção de alguns poucos pensadores, a exemplo de Friedrich List⁴, Karl Marx e talvez Thomas Malthus, todos os demais vão seguir, ao modo particular de cada um, a filosofia econômica geral formulada Adam Smith e demais filósofos liberais.

Entretanto, diferentemente do protagonismo exercido pelos primeiros pensadores iluministas, a ciência econômica que se desenvolverá na transição entre os séculos XIX e XX abandonará,

⁴ O autor alemão tornou-se um dos principais opositores às ideias de Adam Smith. Principalmente ao axioma que as forças de mercado, atuando em condições de ampla liberdade, leva, naturalmente, ao desenvolvimento das nações. E esse desenvolvimento é estendido aos países quando eles se especializam na produção de determinadas mercadorias e comercializam entre si os resultados excedentes desta produção. Muito pelo contrário, são políticas ativas de Estado as responsáveis por avanços na indústria e revoluções tecnológicas; políticas comerciais agressivas em lugar do livre comércio entre nações predominaram na economia internacional nos primórdios do desenvolvimento dos países tidos hoje como desenvolvidos. Uma versão mais atual do pensamento listiano é desenvolvida nos estudos do economista coreano e professor da Universidade de Cambridge Chang (2004)

gradualmente, seu conteúdo crítico e revolucionário. Capitulará diante dos avanços das forças produtivas, o aprofundamento das relações sociais de produção e evolução do sistema de propriedade privada para fins de acumulação de capital.

As teorias que descreviam a formação da riqueza com base na análise do valor-trabalho serão desacreditadas e novos corpos teóricos surgiram para atender os interesses mais imediatos das classes industriais e comerciais europeias, escondendo o caráter revolucionário e contestador da Economia Política. Não é por outra razão maior que na segunda metade do século XIX se desenvolve e difunde-se, em larga escala, a teoria da utilidade marginal no campo da ciência econômica. Principalmente preocupada em analisar, exclusivamente, o processo de circulação da riqueza produzida em alguns de seus elementos específicos, excluindo o conteúdo histórico e sociológico das relações sociais de produção e seu caráter mais sistêmico, numa organização social mais geral.

Antes que esses fenômenos ficassem mais claros e o conceito de Economia Política caísse em desuso na linguagem cultural corrente, diante de várias e fortes crises econômicas e distensões sociais na primeira metade do século XIX, o debate dentro nesse campo do conhecimento ficaria mais aguerrido com as contribuições de Karl Marx.

A preocupação do autor alemão na sua fase mais madura deteve-se em explicar o processo de criação de riqueza na ordem capitalista como um movimento também de exploração estabelecido entre classes sociais. E esse fenômeno acontecia justamente no ambiente de produção de mercadorias, mesmo que esse ambiente formasse uma unidade com os processos de comercialização de mercadorias produzidas, bem como de mercadorias necessárias à produção (força de trabalho e meios de produção). Para Marx, as relações sociais de produção são estabelecidas na modernidade com o intuito de produzir capital e é no ambiente das organizações capitalistas produtoras de mercadorias que os controles do processo de trabalho são estabelecidos. Ao mesmo tempo, no plano macro, o sistema também estabelece regras de funcionamento que obedecem ao próprio desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema.

Na verdade, Marx não estava tão preocupado assim em analisar e fazer a crítica que se estabelecia no sistema de administração da sociedade moderna. As próprias estruturas de dominação e os processos de acumulação de capital em escala ampliada se responsabilizariam por constituir sistemas adequados para que o modo de produção capitalista se espraiasse pelo mundo. Por isso, não é exagero declarar que Marx não se preocupou em elaborar uma teoria do desenvolvimento capitalista. Podemos dizer que Marx é um teórico do não desenvolvimento capitalista. Queremos com isso dizer que geralmente as teorias do desenvolvimento se confundem com um *progressismo* econômico e social, que é alcançado se libertando as estruturas produtivas de suas amarras e desobstruindo os obstáculos ao crescimento econômico, condição vital ao desenvolvimento, segundo a maioria das teorias contemporâneas nessa área.

Ao contrário, a contribuição da Economia Política Marxiana é avançar sobre o caráter progressista da visão smithiana e ricardiana, apontando-lhes seus problemas metodológicos e limitações teóricas. A crítica marxiana não significa a negação teórica da Economia Política Clássica, mas sua superação, ou seja, o reconhecimento de suas contribuições e, principalmente, limitações. Portanto, a crítica da Economia Política realizada por Marx revelou o caráter contraditório da sociedade capitalista e sua essência não progressista do ponto de vista dos ideais liberal-humanistas. Ao realizar sua crítica expondo sobre as leis de funcionamento da organização social capitalista, ele aponta para a condição necessária de sua superação numa perspectiva da emancipação econômica e humana das classes subalternas. Nisso ele dá continuidade ao projeto político inicial da Economia Política Clássica: sua relevância como paradigma crítico e revolucionário.

Se pudermos extrair da Economia Política Marxiana uma contribuição à concepção de administração política diríamos, de certa forma, que as relações sociais de produção são geridas pelas condições de desigualdade e subordinação que o próprio sistema de acumulação reproduz, impondo às classes que sobrevivem da venda da força de trabalho um conjunto de regras, leis, ideias, compensações e ameaças que colocam elas quase sempre em condições de inferioridade no campo da luta política na maior parte da história das condições de sua existência.

Por outro lado, às forças do capital impõe-se um sistema de administração da dinâmica econômica que é compatível com o ideal das condições de funcionamento das regras de mercado, as quais atenuam as forças que insistem em burlar os esquemas institucionais de acumulação capital através de esquemas primitivos⁵.

Em resumo, podemos afirmar que a contribuição marxiana ao conceito de administração política não é detectável em primeira instância. Para realizar essa aproximação, faz-se necessário ampliar a compreensão do método dialético-histórico que o autor desenvolve para analisar a estrutura e dinâmica econômicas da sociedade burguesa. Ao afirmar que essa nova organização social não tinha nada de conteúdo natural e que também não se tratava de uma página final da história, ele revela as contradições do sistema e suas formas de dominação e apropriação da riqueza. Daí, então, se pode tirar algumas conclusões fundamentais sobre as formas de gestão societárias encampadas pela burguesia no contexto histórico em que Marx se debruçou.

Acumulação primitiva, historicismo e Administração Política

Quando vamos para o processo histórico de formação de sociedades, com base no tratamento da questão da acumulação primitiva tratada no capítulo XXIV de *O Capital* de Marx, alguns comentários podem colaborar para a perspectiva adotada nesse texto de buscar contribuições na Economia Política ao debate da Administração Política.

⁵ Quer dizer, através do uso da violência, invasão, corrupção, pilhagem, espoliação etc. Sobre as formas de acumulação primitiva não é preciso dizer se alongar em dizer que o capítulo XXIV de *O Capital* de Marx é leitura obrigatória. Mais recentemente o geógrafo David Harvey tem se interessado em analisar as formas contemporâneas de acumulação primitiva através de um viés teórico desenvolvido pela autora marxista Rosa Luxemburgo (HARVEY, 2004).

Uma das principais formas históricas de acumulação primitiva, responsável pelo processo inicial e formidável do movimento de acumulação de riquezas na Europa, fundamental para desenvolvimento das primeiras experiências industriais, foi o sistema colonial.

Podemos também mencionar uma outra vertente analítica que vem trabalhando largamente a palavra “administração” para explicar o processo pelo qual o Brasil, por exemplo, foi submetido à colonização portuguesa. São estudos desenvolvidos no âmbito do projeto de pesquisa intitulado Dimensões do Império Português, liderado pela professora Laura de Mello e Souza, na Universidade de São Paulo.

A propósito, alguns clássicos da historiografia econômica brasileira se preocuparam com as formas de administração da maior colônia portuguesa em 300 anos de exploração. Por exemplo, Caio Prado Júnior, em seu livro *Formação do Brasil Contemporâneo*, dedica o décimo sexto capítulo a descrever e analisar o sistema administrativo brasileiro sob o jugo lusitano. Para o historiador paulista, a administração colonial era, ao mesmo tempo, complexa e permeada de incongruências. Prado Júnior (1965, p. 299-301) simplesmente afirma que os portugueses estenderam ao Brasil sua organização e seu sistema político, ficando relegada qualquer iniciativa de criação de um modelo original. Portanto, para ele, a administração política colonial, vista do ponto de vista meramente institucional e instrumental, não passava de uma cópia mal acabada e adaptada às condições de uma colônia que sequer ainda tinha se constituído como unidade territorial.

Ao contrário da posição clássica de Caio Prado, Laura de Mello e Souza admite que o sucesso do empreendimento português deve-se, justamente, às inovações que criaram um modelo de sistema de administração da relação entre o centro metropolitano e a periferia. Modelo pautado pela flexibilidade do poder político das elites locais que não comprometia o poder e autoridade do centro político lusitano, a capital Lisboa. Havia uma relativa participação das elites ultramarinas na administração colonial e essa descentralização parcial, segundo Mello e Souza, foi fundamental para cimentar a estrutura de apoio colonial na periferia.

As dimensões continentais do império português e sua complexidade impunham soluções imediatas e adequadas às características locais. A inovação na administração política colonial residia, conforme a linha de pesquisa mencionada, na criação de estruturas originais, que se responsabilizavam pela intermediação das relações entre os poderes locais, nos territórios ultramarinos, e os poderes do centro. Contribuindo para esse sistema de gestão colonial, as missões religiosas terão importante papel no processo de constituição dessas estruturas porque eram responsáveis pela adaptação dos colonos, principalmente no rompimento dos obstáculos culturais e religiosos dos povos autóctones⁶.

Interessa-nos, portanto, reafirmar a pertinência do uso expansivo da palavra administração sem tantas preocupações em tratá-la de maneira mais específica, quando na verdade percebemos existir um aspecto comum tanto na Economia Política, na sua origem, quanto no exemplo sumário que foi

⁶ Ver matéria sobre o assunto em Haag (2012).

mencionado da interpretação da historiografia econômica sobre nossa colonização e suas instituições. Em comum a recorrente preocupação em compreender a organização social em análise e os mecanismos de manutenção dessa organização em funcionamento, com suas relações sociais de produção e estruturas de poder bem articuladas. Portanto, uma forte inclinação à compreensão das formas de gestão dos organismos sociais e econômicos.

Economia Política e Administração Política: uma tentativa de aproximação

Diante de alguns aspectos tratados e das sumárias colocações, podemos arriscar, nesse momento, fazer algumas relações entre a Economia Política e a Administração Política

Importa à Economia Política a constituição e características das relações sociais de produção, as formas de alocar recursos e produção de valores, bem como sua dinâmica e distribuição da riqueza social entre as classes sociais. Por sua vez, para a Administração Política o importante não é se preocupar diretamente com os processos de produção, distribuição e consumo no modo de produção, mas da gestão desses processos e os arcabouços institucionais que lhes dão sustentação e propiciam o avanço das forças produtivas.

A propósito, o economista polonês Oskar Lange em texto publicado no ano de 1945, na *Review of Economic Studies*, intitulado *O Objeto e Método da Economia*, inicia suas palavras afirmando, categoricamente, que “a economia é a ciência da administração dos recursos escassos na sociedade humana”. Até aqui tudo bem, pois a maioria dos economistas tem uma compreensão nesse sentido. Mas Lange vai muito mais além quando coloca que

Os homens tomam decisões que, conforme as instituições e a organização da sociedade, determinam a distribuição dos recursos escassos entre as diferentes pessoas, bem como os fins que serão dados a esses recursos. Em outras palavras: os mesmos são administrados. O estudo das formas como tais recursos são administrados é a tarefa da ciência chamada economia [...] A administração de recursos escassos é influenciada pelos padrões de civilização e pela organização e instituições na qual vivem os homens (LANGE, 1992, p. 207).

A abordagem de Lange é muito importante, mas sua conceituação subordina a administração à economia, quando na verdade, como definimos logo acima, antes de se alocar recursos, produzir, distribuir e fazer circular o produto e ele ser destruído pelo consumo faz-se necessário, anteriormente, organizar o processo de produção, no nível macro e micro, e a gestão de suas relações sociais⁷. A

⁷ Interessante notar que em um livro clássico de introdução à economia sob uma perspectiva crítica e de uma visão da periferia capitalista, Cano enfatiza que antes de qualquer iniciativa produtiva “os homens *organizam* as atividades econômicas tentando dar-lhes certa funcionalidade [...] uma eficiência máxima possível, *organizando e executando a produção*” (CANO, 2007, p. 27). Ora, é justamente aqui que entra o papel da administração política como campo de conhecimento, pois é sua tarefa estudar e analisar essas estruturas organizacionais, suas relações sociais estabelecidas e, principalmente, como se estabelecem e executam as formas de gestão. À economia fica o papel de alocar os recursos, calcular como usá-

preocupação de Lange em definir a economia naquele sentido tinha como propósito reforçar sua crítica no debate que travou com o ícone do liberalismo econômico Ludwig Von Mises. Enquanto este, como sabemos, defendia os princípios de uma ordem natural que permitia o funcionamento dos mercados, uma administração política que podemos chamar de involuntária, Lange, por sua vez, advogava a tese a racionalidade econômica não poderia ser alcançada exclusivamente por intermédio do jogo livre das forças de mercado; o papel do planejamento para Lange tinha um caráter importante em contornar a racionalidade empresarial que, no seu conjunto, não propiciaria os benefícios públicos como os ideólogos liberais acreditam acontecer.

Portanto, apesar dos estreitos limites da conceituação de Lange, podemos compreender, segundo nossa interpretação, que o autor está, implicitamente, discutindo os mesmos termos. Assim, é conveniente dizer que na administração política da organização social moderna (capitalismo do século XX), a ciência econômica teria um papel primordial, através de seus métodos, em estabelecer padrões gerais de uniformidade (teoria e análise econômica) das atividades produtivas e seus resultados, além de estudar e descrever, por sua vez, os meios particulares de gestão dos recursos escassos (economia aplicada). Portanto, a Economia Política se importaria em estudar as leis sociais que regulam as atividades econômicas, portanto o processo de produção da riqueza social e sua distribuição, enquanto que a Administração Política se importaria em estudar as formas de gestão das relações sociais de produção no contexto de determinadas organizações sociais e econômicas, tanto no plano micro como, principalmente, no plano sistêmico.

A contribuição de alguns economistas políticos

Numa perspectiva bastante interessante e preocupada com as mesmas questões podemos mencionar, nesse instante, outros autores importantes que contribuem indiretamente com a perspectiva da Administração Política e trabalham no campo da Economia Política.

Merece registro, por exemplo, que Celso Furtado num texto intitulado *Aventuras de um Economista Brasileiro* (1988), escrito originalmente para um número comemorativo da *International Social Sciences Journal*, a pedido da UNESCO, em 1972, declara que uma das origens de seus fundamentos teóricos reside nos estudos que iniciou das organizações e a perspectiva de que essas estruturas só poderiam funcionar, adequadamente, por meio das técnicas de planejamento, possibilitando um aporte técnico mais adequado para a gestão política. Foi com a leitura de *Man and Society in Age of Reconstruction*, de Karl Mannheim, que Furtado compreendeu o planejamento como uma técnica social “de importância muito maior, a qual permitia elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais, evitando-se que surjam processos cumulativos e não reversíveis em

los, planejar os resultados, bem como analisar a dinâmica econômica dessas estruturas e as conseqüências de seus resultados econômicos.

direções indesejáveis”. Com isso ele concluía: “Fixou-se, assim, no meu espírito a ideia de que o homem *pode* atuar racionalmente sobre a História”. Mais adiante, ele confessa que seus estudos sobre organizações o levaram ao planejamento e este à economia, pois já estava convicto de que o homem tem capacidade de intervir em processos mais complexos. Em suas próprias palavras: “cheguei ao estudo da economia por dois caminhos distintos: a história e a organização. Os dois enfoques levaram a uma visão global, a macroeconomia” (FURTADO, 1997, p. 17). Então, podemos deduzir que o entendimento dos fenômenos e dinâmica do processo econômico de produção e distribuição de riquezas, assim como aquele autor compreendia, enseja possibilidades para que a sociedade conduza as relações sociais por intermédio, justamente, daquilo que se pode denominar de Administração Política⁸. Talvez sua experiência na Força Expedicionária que o Brasil enviou para a Itália e seu retorno à Europa para estudar, o possibilitaram a ver a destruição e a reconstrução do continente, percebendo que além de um esforço econômico incomum, o processo de administração e planejamento do processo de reconstrução foi um exemplo da capacidade do homem em conduzir processos sociais mais complexos.

Por sua vez, John Maynard Keynes tem uma ampla contribuição ao que vem se denominando como Administração Política. Desde o seu livro *As Consequências Econômicas da Paz* (1919), passando pelo ensaio *Fim do Laissez-Faire* (1926) e chegando à sua principal obra teórica, *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), dentre outros inúmeros trabalhos, podemos resumir uma das principais preocupações do economista britânico da seguinte maneira: *o modo de produção capitalista é um sistema inerentemente instável e que, em alguns momentos, essas instabilidades são tão graves que é preciso a intervenção de algo externo às forças de mercado privadas e decisões atomistas.*

Na verdade, Keynes tinha plena consciência que o todo, ou seja, a organização social e econômica, não era meramente a soma de suas partes. Os diversos agentes tomam decisões racionais em condições de incertezas. Eles desconhecem as condições em que são tomadas as decisões de seus concorrentes. Portanto, tudo é especulação na verdade. Esse clima de incerteza pode, em alguns momentos cruciais, se agravar e os agentes tomarem decisões que ao invés de contribuírem para a expansão das forças produtivas (investimentos), elas permitem a contração do sistema. Então, contrariando os pressupostos da teoria liberal clássica, ele afirma, categoricamente, que é impossível haver ajustes automáticos em momentos de crises respaldadas por recessões e depressões, onde os mercados se recuperem voltando à condição de equilíbrio geral. Ou seja, o sistema não voltaria a funcionar reestabelecendo as condições de produção com reversão das expectativas negativas sem instituições fortes, que possam administrar, principalmente, as políticas monetárias e fiscais.

Por isso, as instituições do capitalismo moderno (Estado e seus instrumentos de intervenção, sobretudo o Tesouro Nacional e o Banco Central) são primordiais na recuperação do sistema e na

⁸ Numa passagem muito interessante em outro livro, Furtado (1998, p. 33) sublinha de outra maneira isso que afirmamos, quando vislumbra a necessidade de gerenciar melhor os problemas vindouros da sociedade, senão vejamos: “ao contrário do que profetizou Marx, a administração das coisas será mais e mais substituída pelo governo criativo dos homens”.

regulação das suas leis de funcionamento. Além disso, essas instituições podem com doses de calibragem em termos de gestão do sistema, conduzir o sistema econômico ao chamado pleno emprego, antecipando e atenuando os desequilíbrios, bem como emitindo sinais que possam construir ambientes de confiança aos negócios. Portanto, Keynes propõe uma forma racional de administração política do capitalismo.

Em um de seus mais recentes livros, Santos (2010) adota a mesma perspectiva de Keynes, realizando uma crítica contundente a visão de externalidade do Estado no contexto mais contemporâneo das críticas ao modelo neoliberal de inserção internacional. Em razão da grave crise econômica mundial enfrentada pelos EUA e irradiada para o resto do mundo, a partir de 2007-2008, o autor concentra-se no argumento de que o Estado tem um papel preponderante na condução do sistema capitalista, pois ele também é um dos atores, senão o mais importante, em induzir e proporcionar condições favoráveis à expansão dos capitais privados.

Os argumentos de Santos (2010) também são compartilhados por Skidelsky (2010), um dos maiores biógrafos de John Maynard Keynes. Em seu livro descreve e analisa a importância das teses de Keynes a respeito das instabilidades sistêmicas do capitalismo e a necessidade do uso da racionalidade econômica para administrar os ciclos de incerteza, como já foi comentado logo acima. Portanto, o que Skidelsky trabalha, na perspectiva keynesiana, como gestão do processo de desenvolvimento das forças produtivas no interior do modo de produção capitalista, Santos se refere, explicitamente, à proposta de Keynes para a Administração Política do capitalismo.

Considerações Finais

Nossas palavras finais nesse breve ensaio reforçam dois aspectos que consideramos relevantes. O primeiro deles se refere à interdisciplinaridade que envolve a discussão sobre dois campos do conhecimento, um secular, a Economia Política, e outro mais contemporâneo, a Administração Política. Apesar do pouco tempo de desenvolvimento epistemológico desse campo de conhecimento, é possível perceber que em outros campos das ciências sociais e humanas, principalmente na Economia Política, a preocupação com as formas e maneiras de administrar sistemas complexos já estava ao alcance dos desenvolvimentos teóricos de muitos autores. Portanto, é necessário mergulhar ainda mais em outras áreas e adotar a perspectiva interdisciplinar para reforçar os conceitos e categorias da administração política.

O segundo aspecto se refere à importância que tem esse tipo de discussão que foi realizada nesse ensaio para os alunos em estágios mais avançados de formação intelectual e profissional. Para os alunos que:

- a) foram formados na tradição manualesca de ensino em administração, para que criem consciência de que os desafios que a profissão lhes imputa são muito maiores e complexos que os problemas levantados na literatura tradicional;
- b) estudaram Economia Política e destilavam críticas, muitas corretas, à ciência da administração, mas que não tiveram oportunidades de aprofundar a noção de que antes de executar qualquer trabalho, o homem em sociedade, manipulando a natureza, precisa organizar, planejar e gerir as estruturas, processos e relações de sociais de produção; por isso a administração tem uma importância vital no entendimento da organizações econômicas e, sobretudo, de suas formas de gestão das relações sociais de produção.
- c) estão preocupados com uma nova sociabilidade humana, com a inversão necessária da lógica individualista a todo custo, do funcionamento das estruturas públicas corrompidas, do papel da ciência meramente mercantil, da situação de pobreza e miséria ainda reinante, da barbárie e violência cotidiana, enfim da moral utilitarista em todas as esferas da vida social e animal;
- d) não se satisfazem com as vulgaridades publicadas em escala e reúnem potencialidades de voos mais altos nos estudos e reflexões críticas no campo das ciências sociais e humanas.

Referências

- CANO, Wilson. *Introdução à economia*. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CASANOVA, Pablo González. *As novas ciências e as humanidades: da academia à política*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- FIGUEIRA, Pedro de Alcântara. O significado histórico da economia política. In: _____. (Org.). *Economistas políticos*. São Paulo: Musa Editora, 2001.
- FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica*. Tomo II. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- _____. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GOMES, Fábio Guedes. Crítica da administração política: o necessário combate às vulgaridades. In: SANTOS, Reginaldo Souza. *Keynes e a proposta de administração política do capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal*. São Paulo: Hucitec, 2011. (Posfácio).
- _____. O jovem percurso da administração política. *Revista de Administração Pública (RAP)*, v. 46, n. 1, p. 7-24, jan./fev. 2012.
- HAAG, Carlos. Um imenso Portugal. *Revista Pesquisa FAPESP*, São Paulo: FAPESP, p. 18-25, nov. 2012.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

KEYNES, John Maynard. *As consequências econômicas da paz*. Brasília: Imprensa Oficial do Estado/ Editora Universidade de Brasília, 2002.

_____. O fim do Laissez-Faire. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). *Keynes*. São Paulo: Ática, 1984. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

_____. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

LANGE, Oskar. O objeto e método da economia. In: IPEA. *Clássicos da Literatura Econômica*. Rio de Janeiro: IPEA, 1992. p. 207-229.

LIST, Georg Friedrich. *Sistema Nacional de Economia Política*. 2ª Edição. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Economistas), 1986.

MARX, Karl. *O Capital*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas, Livro I, v. 1 e 2).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social, v. 1).

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 8. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1965.

SANTOS, Reginaldo Souza. *Keynes e a proposta de administração política do capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal*. São Paulo: Hucitec, 2010.

_____. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). *Administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Edições Mandacaru; Salvador: Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2001.

SCHUMPETER, Joseph A. *História Del Análisis Económico*. Barcelona, Espanha: Editorial Ariel S.A., 1995.

SKIDELSKY, Robert. *Keynes, o regresso do mestre*. Lisboa, Portugal: Texto Editores, 2010.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

_____. *Teoria dos sentimentos morais*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.