

## **Capacidades Estatais para Administração Política: Proposta Analítica Fundamentada na Ontologia Materialista**

### **Autoria**

Elcemir Paço Cunha - [paco.cunha@ufjf.br](mailto:paco.cunha@ufjf.br)

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA/FACC/CMAA / UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

### **Resumo**

O ensaio apresenta uma proposta de quadro analítico das capacidades estatais para a administração política. A fundamentação da proposta se dá nos marcos do materialismo e da crítica da economia política, abordagens pouco visitadas no campo de públicas. A partir de considerações à análise centrada no Estado, a proposta tem como ponto de arranque as propriedades do objeto compreendido como as relações, capacidades e necessidades sociais sob forma histórico-particular da produção e distribuição da riqueza. Com base no objeto procura-se explicitar as funções às quais correspondem meios gerais de administração política e capacidades administrativas e políticas relativamente autônomas empregas pelo Estado. Destaca-se entre as funções o processo de acumulação com o qual se considera os limites das capacidades estatais para a administração política.

## Capacidades Estatais para Administração Política: Proposta Analítica Fundamentada na Ontologia Materialista

### Resumo

O ensaio apresenta uma proposta de quadro analítico das capacidades estatais para a administração política. A fundamentação da proposta se dá nos marcos do materialismo e da crítica da economia política, abordagens pouco visitadas no campo de públicas. A partir de considerações à análise centrada no Estado, a proposta tem como ponto de arranque as propriedades do objeto compreendido como as relações, capacidades e necessidades sociais sob forma histórico-particular da produção e distribuição da riqueza. Com base no objeto procura-se explicitar as funções às quais correspondem meios gerais de administração política e capacidades administrativas e políticas relativamente autônomas empregas pelo Estado. Destaca-se entre as funções o processo de acumulação com o qual se considera os limites das capacidades estatais para a administração política.

**Palavras-chave:** Estado, Capacidades estatais, Administração política, Materialismo, Modo de produção.

### 1. Introdução

O objetivo do ensaio é propor um quadro analítico das capacidades estatais para a administração política fundamentado nas aquisições do materialismo e da crítica da economia política, contribuindo para a discussão sobre as matrizes ontológicas no contexto da administração pública. A expectativa é que o quadro possa servir como guia para investigações ocupadas com a imbricada relação entre a economia e o Estado, tendo-se por base uma demarcação ontológica distinta da do institucionalismo e suas variantes.

A proposta analítica possui duas linhas de estudo com as quais dialoga, sobretudo com suas correntes principais. Por um lado, partimos das aquisições do grupo que se articulou, no Brasil, em torno da administração política desde os anos de 1990, seguindo o enunciado geral de que o “Estado gera as relações sociais de produção” (cf. Santos & Ribeiro, 1993, p. 106, Santos et al., 2017a, p. 944) com fundamentação notoriamente keynesiana. Por outro lado, consideramos a literatura de talhe institucional-weberiana sobre capacidades estatais que acumula considerável volume principalmente depois de 1970, em que se sustenta mais claramente uma “análise centrada no Estado” (Skocpol, 1985). Há afinidades entre as citadas correntes (da administração política e das capacidades estatais) muito em razão das tradições essenciais sobre as quais se baseiam, o que autoriza aproximar-las como as variantes institucionalistas das quais se busca diferenciação com a proposta apresenta nesse trabalho uma vez fundamentada em uma ontologia materialista pouco visitada no campo.

Nesse sentido, há pelo menos dois aspectos no conjunto que merecem atenção em uma aproximação entre as citadas correntes. O primeiro é que a discussão na administração política alimenta um pressuposto mais ou menos geral de que um resultado (empiricamente observável) sobre a economia espelha sempre uma vontade política específica (não observável) como se a potência dessa vontade não fosse contingente a diversos fatores, a exemplo precisamente das capacidades estatais de elaboração e de implementação de políticas. Nesse sentido, considerar que a efetivação de modalidades de administração política responde a potências contingentes é um passo adiante embora não seja decisivo por exigir ainda outro movimento. Nessa direção, o segundo aspecto a ser destacado iguala as supracitadas correntes. Ambas constituem analítica centrada no Estado, sendo que para a literatura das capacidades estatais é algo consciente e desejável (Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1985, Gomide & Pereira, 2018) enquanto que para a da administração política teve que ser revelado por meio de sua crítica (Justen et al., 2017, Paço Cunha, 2019).

Nosso argumento principal, de verme materialista, é que ao centrar-se no Estado, embora possa ser contributivo para a explicitação da atuação estatal como agente real, faz-se abstração do fato de que o Estado não é autoexplicativo, não é causa de si mesmo e, portanto, está inteiramente relacionado à base real que cria as condições objetivas de existência do próprio Estado. Essa base real constitui propriamente o objeto da administração política cuja inspeção explica traços comuns na estruturação dos Estados nacionais.

No presente artigo, procuramos desenvolver esse argumento de talhe ontológico, apresentando um quadro analítico que comprehende as capacidades estatais para a administração política na reciprocidade entre Estado e seu objeto de gestão (o modo capitalista de produção e distribuição da riqueza social, conforme discutido adiante) em que se privilegia as propriedades essenciais do segundo para explicação do primeiro, assumindo que a reciprocidade possibilita ao Estado modificar seu objeto de maneira contingencial e dentro de certos limites e com consequências variadas. Ao atuar sobre seu objeto, o Estado é igualmente moldado como reflexo do conjunto das respostas historicamente desenvolvidas. A premissa básica é que, a partir da posição de vantagem do Estado, os gestores políticos dão respostas a uma dinâmica objetiva que não conhecem nem controlam inteiramente, respostas essas, portanto, de eficácia variada e carregadas da possibilidade de introdução de consequências não premeditadas e sem jamais eliminar o fator acaso.

Para deixar esses aspectos inteiramente evidenciados, consideramos o desdobramento do quadro analítico delimitando o processo de acumulação de capital como a propriedade essencial de maior peso entre aquelas que constituem o objeto de administração política efetivada pelo Estado. Assim procedendo, no presente ensaio a problemática da autonomia relativa é posta em relação a esse aspecto do objeto, isto é, como capacidades estatais contingencialmente autônomas no exercício da administração política da acumulação.

Com efeito, o presente artigo estará dividido em cinco seções além desta introdução. Na primeira seção, apresentamos sinteticamente os limites das correntes supracitadas sobre a administração política e as capacidades estatais. Na segunda, apresentaremos o quadro analítico propriamente dito. Na terceira seção, consideramos o desdobramento do quadro analítico, isolando o processo de acumulação. Na quarta, sublinhamos os aspectos importantes das capacidades autônomas do Estado no exercício de administração política da acumulação. Na última seção, apresentaremos as considerações finais do artigo.

## 2. Do Estado ao objeto de sua administração

Cabe apresentar suscintamente algumas características das correntes em disputa, tanto na administração política quanto na capacidade estatal, com o propósito de auxiliar na identificação das correntes as quais procuramos desenvolver em diferença à proposta analítica apresentada adiante e fundamentada no materialismo ontológico. É igualmente importante considerar certos aspectos que ajudam a delimitar, de um lado, a administração política como modo objetivo de atuação do Estado diante de seu objeto e, de outro, as capacidades autônomas do Estado como traços estruturais de potência contingente para aquela atuação. Nesta toada, pretendemos igualmente abandonar a “análise centrado no Estado”.

Tangente à administração política, há considerável volume de material publicado em periódicos brasileiros (Santos et al., 2016, 2017a, 2017b, Cristaldo, 2020). Em síntese, pelo menos duas correntes internas principais divergem. Mais eclética, inspirada em Keynes, no desenvolvimentismo e na sociologia de Guerreiro Ramos (para citar algumas de suas notórias influências), a corrente primária e majoritária procurou, em essência, estabelecer um campo epistemológico ocupado com a gestão como o legítimo objeto da ciência da administração (em tradição não instrumental) para se investigar os modos interventivos do Estado à procura do bem-estar geral (Santos et al., 2017a). A segunda corrente, inspirada na crítica da economia política legada por Marx e continuadores, assume em geral a administração política como parte

da realidade da relação entre Estado e economia (e não como um campo epistemológico), explicitando o problema do conflito classista e os limites da atuação do Estado como corretivo das contradições do modo de produção capitalista, sugerindo que o bem-estar geral começa com as mudanças estruturais nas relações sociais de produção, as quais o próprio Estado é, em essência, encarregado de administrar, mas não de superar (Paço Cunha, 2019).

Assume-se no presente trabalho que as considerações críticas mais relevantes têm sido apresentadas pela corrente marxista, particularmente aquelas que auxiliaram a demarcar a problemática centralidade da gestão do Estado para a análise da administração política. Trata-se de uma reação corretiva à afirmação de que a “gestão constitui-se no objeto próprio da administração política” (Santos, 2009, p. 61). Considerando que a administração política é o modo (variado) pelo qual o Estado responde à dinâmica de seu próprio objeto (Paço Cunha, 2019), a gestão do Estado surge como meio e capacidade, isto é, como um dos traços estruturais do Estado e não como seu próprio objeto.

Parte desse problema se deve ao amalgama entre objeto real e campo científico. Outra parte se explica pela centralidade que a gestão do Estado ocupa na reflexão teórica, promovendo a “redução das contradições e complexos sociais à gestão do Estado” (Paço Cunha, 2019, p. 162). Ocorre, entretanto, que “a “gestão” não é nada sem as relações sociais de produção (...) e sem os antagonismos de classes (...) que, na sociabilidade presente, demarcam as contraditoriedades do modo de produção capitalista” (Justen et al. 2017, p. 702). Ao desconsiderar o objeto real da administração política, a reflexão teórica assume inadvertidamente o “ponto de vista do Estado capitalista” em que o “fator preponderante deste ponto de vista é a própria gestão do Estado” (Paço Cunha, 2019, p. 160).

De tal forma, a centralidade da gestão paga algum tributo ao voluntarismo, como sinalizado antes. Fica sempre pressuposto que a “economia capitalista é um objeto de manipulação de acordo com uma vontade política que aparece sem mediação das classes sociais ou constrangimentos objetivos impostos pela dinâmica econômica” (Paço Cunha, 2019, p. 172). É nesse sentido, como veremos em instantes, que a literatura sobre capacidades estatais é contributiva, por considerar a potência do Estado como algo circunscrito, ainda que a “análise centrada no Estado” seja apenas uma outra forma de afirmar a centralidade da gestão e, por isso, compartilha de semelhantes dificuldades.

Por seu turno, a literatura sobre capacidades organizacionais é bastante abrangente, em termos conceituais e empíricos (Fernandes, 2016, Martins, 2021). Um de seus percursoras, embora nunca evocado quanto ao assunto, foi Henry Fayol (1960), para quem a “capacidade administrativa” ocupava lugar de destaque, seja no setor privado ou na esfera da administração pública.

Considerando esta última esfera, o desenrolar da discussão no século XX se confundiu com os debates sobre a natureza do Estado e suas funções, particularmente na área da sociologia e da ciência política. Uma das exemplificações disso são as críticas mútuas sobre o assunto após os anos de 1970 entre as já mencionadas tradições weberiana de talhe neo-institucionalista (Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1985, Evans, 1995, Evans & Rauch, 1999) e a marxista, moldada a partir do embate Miliband-Poulantzas (Barrow, 1993, Aronowitz & Bratsis, 2002). Um dos divisores está na possibilidade de o Estado ser o não um “ator independente”, cuja autonomia estaria associada como condição de exercício de suas capacidades. Enquanto a segunda tradição, retomada adiante, sustenta o entrelaçamento, em termos genético-condicionantes, isto é, da gênese do Estado na sociedade e os condicionamentos permanentes, a primeira assevera que uma análise significativa do papel do Estado depende de se considerá-lo um ator por si mesmo.

A despeito das discordâncias, ao fundo se reconhece que a autonomia do Estado é contingencialmente relativa assim como suas capacidades. Evans (1995), confessadamente na primeira tradição, considerou a necessária “autonomia inserida”, enquanto combinação de

consistência/coesão interna e conectividade externa, como provedora de uma “base estrutural para o envolvimento bem-sucedido do Estado” (p. 12) que, no geral, “precisa ter um certo grau de autonomia vis-à-vis a sociedade” (p. 41). Numa síntese dessa tradição, que combina os aspectos endógenos e exógenos ao Estado, compreende-se as capacidades estatais em duas dimensões: 1) dimensão burocrática, associada a critérios de eficiência e coerência, na qual se compreende as capacidades técnico-administrativas; 2). dimensão relacional, associada a critérios de legitimidade e transparência, na qual se delimitam as capacidades político-relacionais (Pires & Gomide, 2016, Gomide & Pereira, 2018).

Como dito antes, essa tradição, também conhecida por “análise centrada no Estado” (Skocpol, 1985), parte da análise do próprio Estado, de sua definição e características conforme tradição weberiana. Skocpol (1985, p. 7) e Evans (1995, p. 5), por exemplo, sustentaram que o Estado é uma “instituição que desempenha controle sobre territórios e pessoas incluídas neles”<sup>i</sup>. As capacidades são, portanto, apreciadas *a partir* do Estado – o que não deixa de ser coerente para uma análise centrada no Estado ainda que, nela, o próprio Estado se apresente como *causa sui*, autoexplicativo, e sua gênese, um enigma. Nesse sentido, as limitações potenciais identificadas na atuação desse “sujeito” estariam no plano da gestão e da política, ou seja, tratam-se de derivações das próprias dimensões estruturais do Estado. Essa consideração não é equivocada em si mesma uma vez que essas dimensões estruturais (gestão e política) são reais e que a capacidade aparece, à primeira vista pelo menos, como uma categoria puramente “subjetiva”, isto é, uma potência contingente vinculada exclusivamente ao sujeito (o Estado, no caso). Entretanto, seria preciso explicar as razões pelas quais tais dimensões estruturais existem para todos os Estados modernos e, ao proceder nessa direção, também vincular as dimensões das capacidades estatais a essas mesmas razões. Esse passo, entretanto, não pode ser dado no interior da “análise centrada no Estado”.

Vemos que a “análise centrada no Estado” e a “centralidade da gestão”, de semelhança fundamental irrevogável, produzem essas dificuldades que precisam ser corrigidas. Haveria ganhos científicos, portanto, na consideração do objeto da atuação do Estado e não ter o próprio Estado como ponto de partida analítico. Na definição weberiana acima, tratar-se-ia dos “territórios e pessoas incluídas neles” não fossem as limitações dessa definição do objeto em específico e frente às quais sugerimos a alternativa materialista no presente trabalho. Nessa última direção, na definição do objeto<sup>ii</sup> do Estado de modo mais acurado residem chaves de compreensão das capacidades estatais e dos meios pelos quais ocorrem modalidades de administração política.

Com efeito, a explicação do porquê o Estado se estrutura (em termos de gestão e política características) de modo mais ou menos similar em diferentes regiões do planeta se resolve pelas repostas a que é chamado a dar em razão das propriedades do seu objeto particular ou, pelo menos, dos seus processos e mecanismos essenciais. Sem isso, a estruturação, capacidade e ação estatais seriam deficitariamente explicadas de modo autorreferente ao próprio Estado como, no geral, é realizado pela análise centrada no Estado que iguala as reflexões teóricas acima consideradas. É imperativo, portanto, uma abordagem que, partindo do objeto, não se perca nunca a reciprocidade existente. Argumentamos que tal abordagem se encontra nos rasgos ontológicos do materialismo que fundamenta a crítica da economia política. Passaremos a desenvolver alguns dos seus aspectos essenciais.

### **3. Do objeto às capacidades Estatais de administração política**

É necessário, na direção de delimitar apropriadamente o objeto à proposta do quadro analítico a ser apresentado, considerar que, como já anunciado, estamos nos marcos das aquisições do materialismo que sustenta a relação entre base econômica e o Estado como força extraeconômica. Os mal-entendidos a este respeito podem ser sopesados pela consideração da

preponderância da base econômica que não comporta qualquer eliminação da relação de reciprocidade. Ao contrário, a pressupõe.

A esse respeito, a base econômica é delimitada como o conjunto das relações sociais de produção e das forças produtivas necessárias à produção e reprodução da própria vida humana. Essa estrutura econômica é a base real, isto é, condição de existência de, por um lado, uma superestrutura jurídica e política (como o próprio Estado) e, por outro, de formas de consciência (como a filosofia, as teorias etc.) (Marx, 1974). Essa base real possui, portanto, prioridade ontológica (Lukács, 2012). Como pressuposto objetivo, tal base não é apenas historicamente anterior, mas também prossegue sendo a condição objetiva de possibilidade sem a qual não haveria qualquer superestrutura (nem Estado, portanto) ou formas de consciência. É importante grifar que não se trata de uma causalidade mecânica, mas da criação das condições de possibilidade, condições habilitadoras (que também são, em sentido inverso, condições limitantes).

Isolando-se a relação entre base econômica como condição objetiva e o Estado como força extraeconômica, é importante reconhecer a existência da preponderância de um dos fatores relacionados – pois em toda relação sempre existe preponderância (Lukács, 2012). Esse papel, efetivado pelo fator econômico, não impede a existência de reciprocidades, isto é, efeitos provocados pelas próprias respostas estatais frente a essa base<sup>iii</sup>. Distante, portanto, de qualquer economicismo, admite-se que:

(...) o econômico e o extraeconômico convertem-se continuamente um no outro, estão numa irrevogável relação recíproca, da qual porém não deriva (...) nem um desenvolvimento histórico singular sem leis, nem uma dominação mecânica “por lei” do econômico abstrato e puro, mas da qual deriva, ao contrário, aquela orgânica unidade do ser social, na qual cabe às leis rígidas da economia precisamente e apenas o papel de momento [ou fator] predominante. (Lukács, 2012, p. 310)

Tomando o Estado como um resultado histórico contingente, é a “própria economia que cria o espaço para a intervenção de forças extraeconômicas” (Lukács, 2012, p. 362), sendo propriamente o Estado uma dessas forças em destaque.

A delimitação do objeto nos obriga a considerar que os Estados são diferentes e mudam “juntamente com os limites territoriais do país” (Marx, 2012, p. 42). No entanto, para além dessa captura descritiva superficial e empiricamente apreensível na qual a definição weberiana estacionou, é decisivo reconhecer que os “diferentes Estados dos diferentes países civilizados, apesar de suas variadas configurações, têm em comum o fato de estarem assentados sobre o solo da moderna sociedade burguesa, mais ou menos desenvolvida em termos capitalistas. É o que confere a eles certas características comuns essenciais” (idem).

Essas “características comuns essenciais” não decorrem apenas da forma histórico-particular da sociedade capitalista (à qual voltaremos), mas também de um conteúdo essencial temporalmente anterior e sempre reposto na história como substância, porém, mutável. Em fundamento – e, portanto, como anterioridade histórica continuamente reposta como base de qualquer sociedade (Lukács, 2013) –, estão as relações sociais de produção e distribuição da riqueza social sob uma dada modalidade de organização das capacidades sociais (o que inclui os meios de produção) e das necessidades sociais. O Estado, como poder político com a atribuição de “regular e sustentar a regulação” (Chasin, 2000, p. 170), é um aparato, como diferenciação e exteriorização histórico-contingente, conflitivamente resultante, a partir do problema latente e inscrito naquele conteúdo, dentre as forças sociais as quais por suas próprias debilidades não puderam resolver: como produzir e se apropriar da riqueza socialmente engendrada?<sup>iv</sup>

A política, parida enquanto força extrassocial, reflete esse problema básico, dando-lhe respostas diferenciadas uma vez que a capacidade social de produção de riqueza tem sempre, por propriedade imanente, a possibilidade real de exceder as necessidades de reprodução físico-

social dos produtores diretos dessa riqueza. Denomina-se essa capacidade potencial e efetivada de mais-trabalho (Marx, 2013) que, nas sociedades divididas em classes, coloca aquele problema latente no centro modulador do conflito social (Lukács, 2013).

Isso em termos gerais.

Em termos específicos, aquele mesmo conteúdo aparece sob a forma historicamente particular do modo de produção capitalista (como também sob formas anteriores), este entendido essencialmente como uma forma de organização específica das relações sociais, capacidades e necessidades para a produção e apropriação da riqueza social em que o denominado mais-trabalho aparece sob a modalidade da produção de mercadorias destinadas às trocas para aferição de lucro. Sob esta forma histórica particular, estruturam-se, grife-se, *em heterogeneidade e reciprocidade*, formações estatais cujas “características comuns essenciais” derivam desse próprio *objeto*, isto é, de *seu conteúdo essencial (relações, capacidades e necessidades) e da forma histórico-particular desse conteúdo*, levando-se em conta o estágio global de desenvolvimento daquele modo de produção.

É a esse objeto, um processo global de lógica própria, que o Estado dá respostas de efeitos variados, tornando-se necessário e igualmente condição de funcionamento do sistema, materializando uma reciprocidade entre tais fatores. Em suma, se é a base econômica que cria as condições de possibilidade para o Estado, se o Estado depende dessa base real para sua existência, ao mesmo tempo o funcionamento do sistema depende da intervenção de forças extraeconômicas entre as quais a força política tem peso diferencial (protagonista) entre os articulados elementos superestruturais correspondentes ao modo capitalista de produção (Paço Cunha, 2017a). No quadro desse modo de produção, portanto, é possível depreender a mútua dependência estrutural.

Entre as propriedades destacadas do próprio objeto, encontram-se certas funções principais (Mészáros, 2002, Panitch & Gindin, 2013, Marx, 2017) às quais correspondem, não linearmente, certos meios e capacidades estatais:

- 1) funções derivadas das necessidades comunitárias. Por mais conflitiva e desigual que seja, qualquer sociedade possui necessidades reais que são mais ou menos comuns, como educação, saúde, construções etc., sem mencionar as que brotam inteiramente das necessidades imaginárias. A capacidade de realizar essa função contribui para que o Estado *apareça* como representante dos “interesses gerais” e seu aparato (administrativo, jurídico e policial-militar), como guardião desses interesses;
- 2) funções derivadas do processo de acumulação do capital<sup>V</sup> ou modo global de apropriação do mais-trabalho sob forma histórico-particular. Diz respeito ao funcionamento do sistema econômico e de seus ciclos de expansão e de crise. A posição de vantagem do Estado cria as condições de se apreciar o conjunto, condicionando-o a atuar, se houver *capacidade para tal*, como “capitalista coletivo” e força política organizadora do sistema ao mesmo tempo em que é dependente do processo de acumulação como condição de sua situação fiscal (provisão de recursos) e da legitimidade dos cambiantes governos (o processo de acumulação será desdoblado adiante);
- 3) funções derivadas do conflito social inter e intraclasses em âmbito nacional e internacional. Esse conflito marca as lutas políticas e de direção do Estado na medida em que decorrem da existência das classes e suas frações e dos problemas inscritos no processo de acumulação de capital. A capacidade do Estado nesse aspecto está em administrar tais conflitos ao passo que é parte interna a eles, isto é, não se confirma como ente racional-moral ou supraclasses;
- 4) funções derivadas do conflito interestatal no plano internacional (“interesses nacionais”). Embora tenha passagem nos territórios nacionais, o palco da acumulação

de capital é o mercado mundial, abarcando a divisão internacional do trabalho, as cadeias globais de valor dominadas pelas grandes corporações e cortada pelas finanças, a obtenção de recursos, os mercados e vantagens tecnológicas etc. A capacidade estatal está na articulação com os outros Estados nacionais e capitais privados nacionais e transnacionais, ajuste ou modificação da posição na divisão internacional entre as economias.

Essas funções destacadas, entre outras possíveis, entrelaçam-se consideravelmente e se sobrepõem em circunstâncias concretas. Certos aspectos centrais, a exemplo das transformações tecnológicas (como expressão do desenvolvimento das capacidades sociais), perpassam praticamente por todas aquelas funções e correspondem ao entrelaçamento e sobreposição. Assim, a crítica de Skocpol (1985, p. 5), segundo a qual alguns veem o Estado, na supostamente imprecisa tradição marxista, como “instrumento das classes dominantes, outros como um garantidor objetivo das relações de produção ou da acumulação econômica e outros ainda como uma arena para a luta política entre classes”, perde força quando se privilegia a realidade onde essas características definidoras se embaralham, reforçam-se e também se contradizem em certas circunstâncias. O momento contemporâneo, por exemplo, deixa muito explícito o tensionamento entre as necessidades de proteção à vida por meio de medidas sanitárias agressivas e as necessidades que brotam do processo de acumulação, repercutindo em posições errantes no esforço de administração do conjunto. Esse exemplo aumenta o ensejo de se considerar adiante tal processo de acumulação como o fator objetivamente preponderante no modo de produção capitalista entre as funções destacadas acima.

Não obstante, o reforço ou contradição entre as funções não altera o fato de que elas estão inscritas nos próprios mecanismos e processos que constituem o objeto real sobre o qual incide dada modalidade de administração política. Essa administração exercitada pelo Estado lança mão de alguns meios gerais passíveis de derivação em diversos instrumentos específicos e amalgamados (Paço Cunha, 2017a, 2017b, 2019, Arbia, 2018):

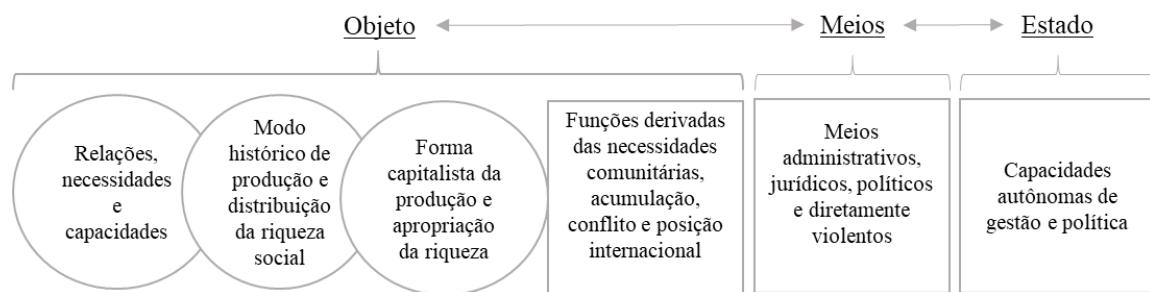
- 1) medidas administrativas, como políticas públicas, programas governamentais, inserção econômica do Estado (como estatizações ou o contrário) etc., e manipulação das variáveis macroeconômicas, política econômica e monetária;
- 2) meios jurídicos, como normas de todo tipo e instruções provenientes de análises e decisões jurídicas;
- 3) ação política, como processo de articulação e desarticulação horizontal, no plano do próprio Estado, dos poderes e burocracia, e vertical, em relação às classes e suas organizações e forças transnacionais;
- 4) ameaça ou efetivo emprego das armas, tanto no sentido policial quanto militar, intra e internacional.

Vale registrar que esses meios são desenvolvimentos históricos a partir da *reciprocidade* da dinâmica do objeto em tela e o poder político heterogeneamente estruturado para sua regulação. Em outras palavras, tais meios não são encontrados prontos e acabados no objeto, embora sejam entrevistados certos aspectos deles os quais são traduzidos, *por meio da prática de uma administração política*, ao estoque – politicamente mediado – de medidas estatais possíveis. Trata-se de estoque inacabado de medidas modificáveis<sup>vi</sup>.

Em uma síntese possível, a Figura 1 expõe esses fatores articuladamente a partir da análise do objeto (em um movimento contínuo da esquerda para a direita e, depois, de volta), demarcando as reciprocidades existentes como processo. O quadro geral de análise auxilia não apenas a pesquisa empírica, mas também contém maior poder explicativo da estruturação do Estado, de sua burocracia e administração política que, de outro modo, tenderia a ser

autorreferente. Como se vê, a análise do objeto delimita certas propriedades, processos e funções nele inscritas, permitindo a depuração de funções essenciais e os meios gerais historicamente correspondentes com a possibilidade de apreender as capacidades estatais em grandes categorias (de gestão e de política) em variado grau de autonomia, conforme veremos adiante.

**Figura 1.** Quadro analítico das capacidades estatais para a administração política do modo de produção.



**Fonte.** Elaborado pelo autor.

No sentido de guia à pesquisa empírica, considerando, por exemplo, o interesse em se investigar a capacidade estatal no Brasil de se efetivar uma administração política dos rendimentos do trabalho, a atenção do pesquisador recairia principalmente sobre as funções derivadas das necessidades do processo de acumulação e do conflito social. Deve-se estudar o lugar dos rendimentos do trabalho na acumulação e os efeitos recíprocos do nível dos rendimentos e o conflito. Os meios podem ser combinados a depender das circunstâncias, mas é possível um recorte legítimo ao se observar primariamente os meios jurídicos e políticos, como as reformas trabalhistas e a ação de convencimento dos atores principais envolvidos e setores interessados e desarticulação da capacidade de resistência das organizações trabalhistas. Poder-se-ia aprimorar e incluir as medidas administrativas no plano da política econômica e monetária que têm grande repercussão sobre o emprego e os níveis de renda. Assim, sobressalta-se a análise das capacidades de gestão e política como dimensões estruturais do Estado que correspondem aos meios empregados, e isto porque e na medida em que o Estado é chamado a dar respostas a determinadas funções inscritas em seu objeto. Um segundo exemplo é o interesse sobre a capacidade estatal de administração do conflito social diretamente. É possível destacar tal função e os meios primários a serem observados, como os administrativos e violentos por meio da combinação de política social, encarceramento e mesmo a eliminação física. São muitas as possibilidades de pesquisa a partir do quadro analítico e de seus fundamentos. O esquema analítico auxilia, assim, às delimitações necessárias à condução de diferentes investigações.

Seguindo a observação anterior, segundo a qual, entre as funções relacionadas no quadro analítico da Figura 1, ocupa papel de protagonista o processo de acumulação, devemos caminhar na explicitação de suas propriedades como um processo essencial do objeto sobre o qual o Estado procura exercitar sua administração política. Nesse diapasão, teremos melhores condições de avaliar as capacidades estatais em seu registro de relativa autonomia. A observância, portanto, do processo essencial de seu objeto permite avaliar os limites da própria administração política e, portanto, das capacidades autônomas do Estado nessa atuação. É um passo necessário como desdobramento do quadro analítico e contribui para informá-lo de modo mais acurado.

#### **4. Processo essencial sob o modo capitalista de produção: acumulação de capital**

Considerando isoladamente as funções derivadas do processo de acumulação de capital, lança-se mão de meios administrativos, jurídicos, políticos e diretamente violentos disponíveis,

aperfeiçoados e inventados. O alvo é o acionamento dos mecanismos específicos desse processo de grande peso relativo para a dinâmica do objeto já muitas vezes anunciado, mas também com vistas a conter certos efeitos antecipados e não antecipados os quais decorrem do processo (ou adjacentes e relacionados) ou ainda da própria administração política implementada.

A questão central da posição de vantagem do Estado ocupada pelos “gestores políticos do capital” (Paço Cunha & Jorge, 2018) passa, portanto, pela criação das condições de um bem-sucedido processo de reprodução ampliada do capital (expansão e lucro), explicitada a seguir, por meio do acionamento de certos mecanismos essenciais<sup>vii</sup>. Crescimento econômico, desenvolvimento econômico-social ou “transformação econômica”, como prefere Evans (1995, p. 6), são muitas denominações dadas ao cenário de expansão continuada da acumulação de capital.

E qual é a capacidade dos Estados nacionais em administrar tal expansão continuada? Como antes, devemos também considerar as propriedades desse processo como componente do objeto. Nessa direção, podemos sustentar de maneira sucinta que acumulação é a “reprodução do capital em escala progressiva” (Marx, 2013, p. 657), é o “aumento gradual do capital por meio da reprodução que passa da forma circular para a espiral” (p. 703). É um processo econômico-social que resulta na reprodução (não idêntica) das próprias relações sociais de produção como condição para a continuidade do processo (Marx, 2013).

O volume da acumulação é determinado por diversos fatores. Entre eles, Marx (2013, p. 674ss) destacou o grau de exploração econômica do trabalho, a força produtiva do trabalho, a diferença crescente entre o capital aplicado e o capital consumido e a grandeza do capital adiantado. Cada um desses fatores pode receber atenção preferencial de uma administração política, de modo que a subsequente consideração detalhada de cada um deles diz respeito a análises concretas.

Não obstante, cabe adicionar que o processo continuado de acumulação que se desenha como espiral crescente sempre atinge um estágio em que o próprio processo de acumulação passa a ser interrompido pela existência de uma superprodução ou de interrupções na circulação de mercadorias (por razões diretas ou indiretas, como as derivadas das finanças). As crises são tais eventos que desenham uma espiral decrescente no processo de acumulação. E frente às crises, como veremos a seguir, o Estado desenvolveu historicamente um repertório de expedientes com vistas ao esforço de antecipação de tais eventos e de medidas corretivas de eficácia variada para a administração do processo (Panitch & Gindin, 2013).

Entretanto, as crises são recorrências insistentes, com grandes efeitos para a dinâmica geral do processo de acumulação e, por decorrência, para o próprio objeto no qual está contido, afetando, portanto, as condições de reprodução da própria vida humana. Considerando que não sejam intencionais, as crises são provas irrevogáveis e com regularidade histórica suficiente para se considerar seriamente a tese já cinquentenária de que o processo de acumulação escapa às capacidades estatais (Mészáros, 1987 [1971]). As propriedades e mecanismos internos ao próprio processo são de tal ordem que incorrem em contradições insolúveis<sup>viii</sup> mesmo para o poder político mais desenvolvido, cuja própria atuação, como efetivação das reciprocidades já anunciadas, pode introduzir outros problemas à revelia das pretensões bem ou mal informadas, como indicado no próximo tópico. E há o registro de um estreitamento do repertório das “medidas corretivas” por mediação estatal, assim como da eficácia delas (Mészáros, 2002).

Há uma analogia de valor pedagógico: o esforço de doma de um potro indomável, cujos impulsos, transcendendo as possibilidades das rédeas cada vez mais desgastadas, eventualmente impelem o animal a se jogar do precipício com o cavaleiro em seu lombo. Analogias são sempre limitadas, mas no caso ajuda a sugerir que a administração política do processo de acumulação se dá em condições precárias, com capacidade contingente e resultados ameaçadoramente variados.

Não obstante, apenas agora teremos condições de tratar da “autonomia relativa” do poder político, considerando o processo essencial em tela.

## 5. Capacidades autônomas à administração política da acumulação de capital

Do ponto de vista da ação estatal sobre o processo de acumulação e a conturbada reflexão dos interesses particulares e gerais dos capitais pelo Estado como “capitalista coletivo” (Engels, 2015), as capacidades estatais se apresentam em graus variados de “autonomia relativa” historicamente circunscrita. Uma síntese razoável dessa questão já muito debatida aparece a seguir:

na medida em que o capitalismo se desenvolve, os Estados se tornam mais do que nunca envolvidos na vida econômica, especialmente no estabelecimento e administração do quadro jurídico, regulatório e de infraestrutura na qual a propriedade privada, a competição e contratos operam. Estados capitalistas se tornaram também crescentemente **o principal ator na tentativa de conter crises capitalistas**, incluindo como credor de última instância. O capitalismo não poderia se desenvolver e expandir a menos que os Estados viesssem a fazer tais coisas. Inversamente, os Estados tornaram-se cada vez mais dependentes do sucesso da acumulação de capital tendo em vista a receita fiscal e a legitimidade popular. (...) o que os Estados fazem na prática, e a medida em que são bem-sucedidos, resulta das complexas relações entre atores sociais e estatais, do balanço de forças de classes e, não menos importante, **da extensão e do caráter das capacidades de cada Estado**. Os Estados capitalistas desenvolveram variados meios de promover e orquestrar a acumulação de capital, tanto quanto antecipar futuros problemas e contê-los quando surgem, e isso foi frequentemente cristalizado em **diferentes instituições com domínios especializados** [burocracia estatal]. É nesse sentido que devemos compreender a “autonomia relativa” dos Estados capitalistas: **não sem conexão com as classes capitalistas, mas tendo capacidades autônomas para agir em nome do sistema como um todo**. A este respeito, capitalistas parecem ser menos capazes de ver a floresta pelas árvores do que os funcionários públicos e políticos, cujas responsabilidades são de ordem diferente de fazer lucro em uma empresa (...). Porém, o que esses Estados podem fazer autonomamente, ou fazer em resposta a pressões sociais, é limitado em última instância por sua dependência do sucesso da acumulação de capital. **É nesse sentido, sobretudo, que a autonomia é apenas relativa** (Panitch & Gindin, 2013, p. 3-4, grifos nossos).

É importante sublinhar aspectos tangentes à capacidade aludida na passagem e que parecem ser especialmente relevantes para uma consideração da administração política do processo de acumulação.

Como já aludido superficialmente, há pelo menos dois limites estruturais na equação da administração política da acumulação. Por um lado, a dependência frente à acumulação de capital impõe que se reconheça a impotência em *resolver* as contradições do sistema historicamente determinado. Ao contrário, a administração política efetivada pelos Estados visa, em termos redundantes, administrar e não superar as contradições por meio das quais a acumulação de capital se move (Paço Cunha, 2019). Pelo outro lado da equação, vimos que a capacidade do Estado em dar respostas bem-sucedidas ao processo de acumulação respeita limites objetivos inscritos na própria natureza deste processo em particular. Os gestores políticos no timão do Estado dão respostas à dinâmica de um processo que não conhecem nem controlam inteiramente. Logo, essa capacidade é contingente em acomodar temporariamente as contradições. Assim, a extensão e o caráter das capacidades estatais manifestos no conjunto de seus aparelhos burocráticos especializados e de ação política devem ser sopesados em relação às propriedades gerais e particulares do objeto de sua administração.

Nessa direção, a capacidade de os Estados nacionais evitarem exemplarmente as crises como contradição do sistema é bastante discutível. Aliás, as tentativas de gerenciamento por meio do Estado introduzem renovadas contradições ao sistema sob o pretexto de aperfeiçoá-lo. Na medida em que o Estado depende do sucesso da acumulação, aumentam-se as apostas no desenvolvimento do capital. Ocorre que “quanto mais elevado o desenvolvimento do capital, tanto mais ele aparece como obstáculo da produção” (Marx, 2011, p. 340), pois “sua produção se move em contradições que constantemente têm de ser superadas, mas que são também

constantemente postas" (Marx, 2011, p. 334). A recorrência das crises em períodos mais curtos, e em meio a ciclos de acumulação muito fracos, é expressão do problema ao fundo, qual seja, de que a lógica do capital não se submete inteiramente à capacidade administrativa e política do Estado cuja potência, vale repetir, é contingencial e condicionada por múltiplos fatores e forças sociais.

A história registra como os próprios capitais, não necessariamente em uníssono, recorrem ao Estado buscando "aperfeiçoar o domínio do capital" quando reconhecem o próprio capital como "obstáculo do desenvolvimento" (Marx, 2011, p. 546). E aqui se revela o caráter contingente da potência frente às contradições, mas também o caráter ativo na criação de outros obstáculos externos. Superadas as dificuldades encontradas pela total impotência autorregulativa do assim chamado "livre mercado", introduz-se outras contradições como, por exemplo, as limitações impostas à destruição de capitais pelas salvaguardas financeiras jogadas aos naufragos pelo Estado (Kliman, 2011, Choonara, 2017). É bem conhecido o fato de que ao atuar para evitar que a acumulação em espiral negativa tenha grande profundidade, o Estado cria condições menos favoráveis para uma espiral positiva de grande altura no ciclo seguinte. E poderia o Estado agir de outro modo? Ocorre que a "destruição violenta de capital, não por circunstâncias externas a ele, mas como condição de sua autoconservação" (Marx, 2011, p. 627), uma vez limitada por expedientes administrativos e políticos, solapa certa base para renovado e vigoroso processo de acumulação. Ao mesmo tempo, qual seria a medida da espiral negativa, em que ponto da "descida" estaria o patamar de renovado retorno? Qual é essa medida? A resposta para as questões é *prática*, não teórica. E essa prática administrativa e política ocorre, vale insistir, em um campo de possibilidades objetivas variadas, diante de um objeto que não se acomoda tranquilamente às vontades, e com capacidades estatais contingentes.

Administrar politicamente o capital, portanto, tem efeito contingente e temporário, acomodando e, por vezes, acirrando contradições, quando não se introduz, externamente, contradições novas à lógica do processo. Em suma, o modo de produção capitalista constitui a base econômica como condição de existência do Estado, mas também depende do Estado sob vários aspectos no exercício das funções específicas. Entretanto, o Estado introduz efeitos não totalmente previstos e problemas igualmente insolúveis, preservada a lógica do capital.

Além da extensão e do caráter das capacidades estatais, é importante considerar, da passagem anterior de Panitch e Gindin (2013), a autonomia dessas capacidades tangentes à administração política. Nesse aspecto, considera-se os "interesses gerais", como capitalista coletivo, e particulares dos capitais, que se expressam no balanço das forças sociais. Aqui vale a capacidade de agir em nome do "sistema como um todo" e não em acordo de apenas algumas frações do capital. Tal como no aspecto anterior, essa capacidade também é contingente. Em determinadas condições o Estado "ocupa uma posição superior diante" do capital, "possui ainda o privilégio e a vontade de forçar o conjunto [dos capitais] a pôr uma parte de sua renda, não de seu capital", em movimento para tarefas em que prevalecem as "condições gerais da produção e, por essa razão, não como condição particular para qualquer capitalista" (Marx, 2011, p. 438). Este aspecto é complementar ao primeiro, pois não basta ter a capacidade de orquestrar o processo de acumulação, mas deve ser capaz também de fazê-lo como capitalista coletivo, isto é, preservando o "interesse geral" do sistema do capital mesmo que contra a capitais particulares.

É nessas condições que o Estado, como capitalista coletivo, dá respostas a urgentes circunstâncias por meio de uma administração política. Fica, entretanto, bem caracterizado que qualquer discussão das capacidades autônomas do Estado responde não apenas às circunstâncias variáveis nas trajetórias particulares dos países, mas, também, e mais profundamente, aos imperativos inscritos no próprio objeto de sua administração política, sobretudo aqueles derivados do processo essencial sob a presente forma histórica.

## 6. Considerações finais

O ensaio objetivou apresentar uma proposta de quadro analítico das capacidades estatais para a administração política, tendo por fundamento o materialismo e sua matriz ontológica pouco visitados no campo. A pretensão principal foi a de fornecer um guia auxiliar a pesquisadores interessados nas diferentes possibilidades do estudo da administração política, das capacidades estatais para essa administração e, mais abrangemente, a relação entre Estado e economia.

O fio vermelho da proposta, ancorado no materialismo e na crítica da economia política, é que a análise das capacidades estatais para a administração política deve começar pelas propriedades do objeto de sua administração, cujos meios empregados se constituem a partir da própria exercitação de administração na reciprocidade entre Estado e seu objeto (conteúdo essencial e forma histórica particular). São as propriedades gerais e particulares desse objeto que explicam a estruturação administrativa e política do Estado, incluindo as ramificações materializadas em aparelhos especializados. Ao circunscrever a problemática da administração política numa base materialista, de verve ontológica, passamos a reconhecer que a capacidade de administração política por parte do Estado no esforço de organizar o sistema econômico é contingente. É preciso enfatizar que não se trata da existência ou ausência de vontade política, de força de convicção, mas sim da natureza própria do modo de produção capitalista que não se submete plenamente às conjecturas. Assim, qualquer modalidade de administração política do capital dá respostas a uma dinâmica que não se pode controlar inteiramente, inserindo eventualmente consequências contrárias às próprias ambições declaradas ou implícitas. É por isso que os resultados desse exercício se dão no campo das probabilidades e de baixa certeza.

Em síntese, o Estado é moldado no exercício de suas funções derivadas de seu objeto de lógica própria e repleto de contradições, inserindo nele modificações em certo limite e em direções variadas, esperadas e inesperadas. Nessa matéria, é a realidade concreta que dará a última palavra sobre as capacidades estatais em realizar sua administração política em reciprocidade com seu objeto. E é a abordagem aqui desenvolvida que habilita a apreensão da existência dessa dialética entre os fatores relacionados, isto é, o Estado, os meios práticos efetivados e a coisa de sua administração política, e em cuja unidade relacional prepondera o último entre tais fatores.

## Referências

Arbia, A. (2018). O momento estrutural do Estado: incontrolabilidade do capital como determinação primária do Estado moderno. In: Moraes, A., Rodrigues, M., Cavalcante, R. (Org.). *Panorama da produção discente do PPGSS-UFRJ*. Coleção Carlos Nelson Coutinho, v. 3. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 105-122.

Aronowitz, S. & Bratsis, P. (Ed.). (2002). *Paradigm lost: state theory reconsidered*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.

Barrow, C. W. (1993). *Critical theories of the State*: Marxist, neo-Marxist, Post-Marxist. Madison: The University of Wisconsin Press.

Chasin, J. (2002). O futuro ausente. In: *Ensaio - Ad Hominem* 1. Tomo III, Política. Edição Especial. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem.

Choonara, Joseph. The political economy of a long depression. *International Socialism*, n. 158, 2018. Disponível em: <http://isj.org.uk/the-political-economy-of-a-long-depression/>. Acesso em 20 de junho de 2018.

Cristaldo, Rômulo C. (2020). Administração política e os estudos organizacionais. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*. v. 7, n. 1.

Engels, F. (2015). *Anti-dühring*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Evans, P., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, P. & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, p. 748-765.

Fayol, H. (1960). *Administração geral e industrial*. São Paulo: Atlas.

Goldmann, Lucien. (1978). *Ciências humanas e filosofia*. Rio de Janeiro: DIFEL.

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

Gomide, Alexandre de Ávila, & Pereira, Ana Karine. (2018). Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 935-955. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170006>

Gomide, A. de. A., Pereira, A. K., & Machado, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: Pires, R., Lotta, G., Oliveira, V. E. de. (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. IPEA/ENAP, 2018.

Justen, A., Gurgel, C. R. M., Ferraz, D. L. S., & Paço Cunha, E. Administração política: por uma agenda de pesquisa marxista. *Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, v. 4, n. 10, p. 663-759, 2017.

Kliman, Andrew (2011). *The Failure of Capitalist Production: Underlying Causes of the Great Recession*. Pluto Press.

Lukács, G. (2012). *Para uma ontologia do ser social*. v. 1. São Paulo: Boitempo.

Lukács, G. (2013). *Para uma ontologia do ser social*. v. 2. São Paulo: Boitempo.

Fernandes, Fabiana Silva. (2016). Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 695-704. <https://doi.org/10.1590/1679-395128311>

Martins, D. G. (2021). O estado da arte da capacidade institucional: uma revisão sistemática da literatura em língua portuguesa. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(1), 165-189. Epub March 15, 2021. <https://doi.org/10.1590/1679-395120190011>

Marx, K. (1974). Prefácio. Contribuição a crítica da economia política. In: *Manuscritos econômico-filosóficos e outros escritos*. São Paulo: Abril, 1974.

Marx, K. (2011). *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo.

Marx, K. (2012). *Crítica do programa e Gotha*. São Paulo: Boitempo.

Marx, K. (2013). *O capital*. Livro I. São Paulo: Boitempo.

Marx, K. (2017). *O capital*. Livro III. São Paulo: Boitempo.

Mészáros, I. (1987 [1971]). *A necessidade do controle social*. São Paulo: Cadernos Ensaio.

Mészáros, I. (2002). *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Boitempo Editorial.

Paço Cunha, E. (2017a). Movimento real da forma política em Marx: elementos para a crítica dos 'aparelhos repressivos' como síntese do Estado capitalista. *Marx e o Marxismo*, v. 4, n. 7, jul./dez., Niterói, p. 201-233.

Paço Cunha, E. (2017b). Karl Marx: elementos da determinação material da burocracia de Estado. In: Paço Cunha, E. (Org.). *Marxismo e burocracia de Estado*. Campinas: Papel Social, p. 15-38.

Paço Cunha, E., & Jorge, T. M. (2018). Personificações do Capital e Longa Depressão nos Estados Unidos: Contribuições de Robert Brenner para o Estudo dos Gestores do Capital no Contexto de Crise. *EnANPAD*.

Paço Cunha, E. (2019). Centralidade da Gestão e os Limites da Razão Política: As Contradições Sociais como Objeto Real da Gestão do Estado. *REAd - Revista Eletrônica de Administração*, v. 5, n. 2.

Panitch, Leo & Gindin, Sam. (2013). *The making of global capitalism: the political economy of American empire*. London: Verso.

Petean, G. Intensificação e Afastamento do trabalho nos frigoríficos de Mato Grosso do Sul. *Tese de doutorado em administração*. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, 2020.

Pires, R. R. C. & Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143.

Santos, R. S. & Ribeiro, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n. 4, p. 102-135, 1993.

Santos, R. S. et al. A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. *Cad. EBAPE.BR*, v. 14, n. 4, p. 1011-1034, 2016.

Santos, E. L. et al. Dossiê da Administração Política: ensino, pesquisa e prática. *Farol - Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, v. 4, p. 506-524, 2017b.

Santos, R. S. et al. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. *Cad. EBAPE.BR*, v. 15, n. 4, p. 939-959, 2017a.

Skocpol, T. (1985). Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P. Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>i</sup> A passagem é um entendimento de Skocpol (1985) a partir de Weber e não uma definição clara deste. A edição inglesa utilizada pela autora, traduziu *Anstalt* por “compulsory association”. Na tradução brasileira de *Economia e Sociedade*, o termo alemão aparece traduzido como “instituição” e, por este motivo, optou-se por esta alternativa.

<sup>ii</sup> Nesse plano de análise em que entramos agora, objeto é um complexo articulado de componentes com processos e mecanismos constitutivos frequentemente em relação com objetos iguais ou diferentes. Daremos materialidade a esse objeto adiante.

<sup>iii</sup> Há inúmeros exemplos disso. Para citar apenas dois, Marx (2013) registrou que, não fosse o Estado como alavanca para universalizar a regulação do tempo de trabalho dentro de limites diários, o regime produtivo não teria generalizado o processo caracterizado por mais-valor relativo e todas as decisivas implicações a partir disso, como o emprego massivo de tecnologia. Outro exemplo, menos duradouro, podemos encontrar nos acordos político-econômicos entre nações e capitais privados, como foram o New Deal, Bretton Woods, Acordo Plaza etc. (e, anunciando-se, o Great Reset do Wold Economic Forum).

<sup>iv</sup> É possível se referir ao Estado também como capacidade social contingente e historicamente diferenciada em relação à sua base, assumindo o caráter de força política. Isto é importante de frisar para se evitar mal-entendidos. Segundo Lukács (2012, 2013), podemos dizer que a política (ou complexo político) se desenvolve até a forma de Estado por um processo de diferenciação em que o próprio estágio cada vez mais heterogêneo é condição a um funcionamento do próprio complexo agora diferenciado.

<sup>v</sup> Como considerado em maiores detalhes adiante, não se trata da acepção comum de entesouramento ou crescimento de fortunas pessoais, mas do crescimento da massa de capital em que se reproduzem as condições sociais e econômicas de continuidade do processo.

<sup>vi</sup> Essa questão da tradução das funções do objeto de administração para o repertório de medidas no plano estatal (isto é, no detalhamento específico de cada uma das categorias dos meios) é tema que precisa de consideração dedicada. Podemos apenas dizer no momento que essa tradução ocorre pela própria exercitação prática da administração política, mas também decorre de, entre outras coisas, influências teórico-ideológicas, formação dos quadros, rotação (ou “porta-giratória”) dos gestores políticos e de exemplos de experiências próprias e alheias. Essa questão implica uma problemática do conhecimento sublinhada na nota 7 abaixo.

<sup>vii</sup> Esse é um tema que também merece atenção dedicada em outra oportunidade. É importante registrar, ao menos provisoriamente, que os conhecimentos envolvidos nesse acionamento são discutíveis, não apenas com respeito ao acesso ou qualidade das informações que atingem as posições estratégicas do Estado destinadas à administração política, mas também pela possibilidade de conhecimento precário acerca dos mecanismos existentes ou acionamento inadvertido de alguns deles, sem mencionar a presença ineliminável do acaso. Colocado dessa forma, tem lugar a discussão a respeito das capacidades analíticas e que colocam em evidência a problemática do conhecimento, os processos decisórios e os condicionamentos extrapolíticos. Esse problema do conhecimento está indiscutivelmente ligado ao caráter essencial da “razão política” – que também é, nesse caso, uma *razão de*

---

*administração política* que, orbitando a si própria, fica impedida de reconhecer as causas últimas dos problemas sociais que administra (Paço Cunha, 2019). E, na medida em que é chamada às decisões quanto à administração das contradições, não se pode dizer que haja o interesse espontâneo pela verdade das causas mais profundas.

<sup>viii</sup> Não há espaço suficiente para considerar essa questão com a merecida profundidade. No entanto, é possível deixar registrado os problemas que decorrem da queda tendencial da taxa de lucro do capital em razão da expansão dos investimentos na formação de capital fixo, isto é, no emprego de maquinaria, robótica e sistemas computacionais. Também é possível considerar aquilo que é inteiramente claro e que decorre das contradições fundamentais: com a maior produção da riqueza coabita a maior produção da miséria. Adicionalmente, é bastante óbvia a já referida contradição entre uma economia regida pela lógica da acumulação de capital e as necessidades comunais de proteção à vida que a pandemia de 2020 colocou à luz do dia. A realidade histórica é o árbitro final, a última instância. Passados muitos anos desde o final da Segunda Grande Guerra, nos quais confirmamos a recorrência das crises, nos permite suspender considerações segundo as quais “chamamos capitalismo de organização o período contemporâneo [a partir de 1955, aproximadamente] durante o qual a criação e o desenvolvimento de mecanismos reguladores, devidos em primeiro lugar a intervenções estatais, permitem um impulso econômico contínuo que tem, como consequência, a diminuição considerável e até mesmo o estancamento das crises sociais e políticas endógenas” (Goldmann, 1978, p. 6-7). A realidade objetiva se impõe, mais cedo ou tarde.