

## Natureza do Pensamento Administrativo Político a Serviço da Acumulação

The Nature of Political Administrative Thought in the Service of Accumulation

La naturaleza del pensamiento político administrativo al servicio de la acumulación

Elcemir Paço Cunha<sup>1</sup> , Leandro Theodoro Guedes<sup>2</sup> 

<sup>1</sup> Universidade Federal de Juiz de Fora - Brasil. <sup>2</sup> Faculdade de Educação Tecnológica do Estado do Rio de Janeiro

\*Autor de correspondência: [paco.cunha@ufjf.br](mailto:paco.cunha@ufjf.br)

### RESUMO

O ensaio teve por objetivo explorar a natureza do pensamento administrativo político enquanto prolongamento ideal da prática voltada para o gerenciamento da economia capitalista por intermédio do Estado. Para tanto fundamentou-se na determinação social do pensamento como abordagem geral oriunda da tradição materialista. Para explorar tal natureza, o ensaio delimitou o keynesianismo e o desenvolvimentismo brasileiro como formas do pensamento administrativo político. O ensaio contribui para abrir as veredas da investigação a respeito do pensamento político administrativo que encontra menor espaço na pesquisa.

### ABSTRACT

The essay aimed to explore the nature of political administrative thought as an ideal extension of the practice aimed at the management of the capitalist economy through the State. To this end, it was based on the social determination of thought as a general approach originating from the materialist tradition. To explore this nature, the essay delimited Keynesianism and Brazilian developmentalism as forms of political administrative thought. The essay contributes to open the paths of investigation regarding administrative political thought that finds less space in research.

### RESUMEN

El ensayo tuvo como objetivo explorar la naturaleza del pensamiento político administrativo como una extensión ideal de la práctica dirigida a la gestión de la economía capitalista a través del Estado. Para ello, se basó en la determinación social del pensamiento como un enfoque general originado en la tradición materialista. Para explorar esta naturaleza, el ensayo delimitó el keynesianismo y el desarrollismo brasileño como formas de pensamiento político administrativo. El ensayo contribuye a abrir los caminos de la investigación sobre el pensamiento político administrativo que encuentra menos espacio en la investigación.

### PALAVRAS-CHAVE:

Pensamento  
administrativo político  
Acumulação  
capitalista  
Keynesianismo  
Desenvolvimentismo

### KEYWORDS:

Political management  
thought  
Capitalist  
accumulation  
Keynesianism  
Desenvolvimentismo

### PALABRAS-CLAVE:

Pensamiento político  
administrativo  
Acumulación  
capitalista  
Keynesianismo  
Desenvolvimentismo

**SUBMETIDO:** 12 de novembro de 2025 | **ACEITO:** 09 de dezembro de 2025 | **PUBLICADO:** 30 de dezembro de 2025

© Revista Brasileira de Administração Política, 2025. Este artigo é distribuído sob uma licença [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

## Introdução

É impossível ignorar a relação geral entre a administração política e o pensamento brasileiro. Essa relação se colocou de diversas maneiras. Uma delas está na influência historicamente recorrente que esse pensamento desempenhou na discussão a respeito da *natureza* da administração política entre alguns dos principais estudiosos do tema no Brasil.

Nesse último sentido, Santos (1991), na qualidade de instaurador da discussão, registrou em sua tese de doutorado que as modificações ocorridas nos anos do pós-Segunda Guerra forçaram “a incorporação no corpo analítico o reconhecimento do importante e decisivo papel do Estado na constituição do capitalismo brasileiro, ou seja, o reconhecimento de que o Estado está inserido na dinâmica capitalista”. Atribuiu essa incorporação a Ianni, como sendo a “origem [intelectual], ainda que tênue” (SANTOS, 1991, p. 203, nota 204). Há indicações de que a influência de Ianni é bem maior do que a que tem sido reconhecida a respeito de diferentes temas que tocam a administração política (PAÇO CUNHA, 2023, p. 12, nota 9). O mesmo Santos (2001, p. 53) chegou a sugerir também que “pistas foram encontradas, particularmente em Alberto Guerreiro Ramos”, as quais teriam “contribuído para a compreensão do conceito da administração política”.

Desse modo, vemos que se confundem de modo virtuoso a discussão sobre a natureza administração política e pensamento brasileiro. São muitas as influências e correntes envolvidas. Pensemos, por exemplo, em expressões do desenvolvimentismo nacional, como o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP) do qual fez parte inclusive o citado Guerreiro Ramos. É importante levar em conta também os ecos do keynesianismo nesse movimento, inclusive no antes referido instaurador da discussão sobre a natureza da administração política. São figurações teóricas relevantes que se colocam para a análise.

No presente ensaio, desenvolvemos a ideia segundo a qual certas expressões do pensamento brasileiro são, elas próprias, formas de um *pensamento administrativo político*. Argumentamos que a delimitação da *natureza* da administração política como forma de pensamento restou secundarizada na literatura se comparada aos esforços sobre o fenômeno “empírico” da administração política (CRISTALDO, 2024; PAÇO CUNHA, 2021;

2023; RIBEIRO, 2008; SANTOS, 2009).

Trata-se de uma dimensão da pesquisa que deve ser mais reconhecida em sua importância. Poderíamos mesmo delimitar essa dimensão como *história do pensamento administrativo político* e que abre veredas investigativas importantes até aqui pouco desbravadas. Há certas trilhas apontadas quando se tem em Roberto Simonsen, por exemplo, “um importante capítulo da história do pensamento administrativo [político, acrescentaríamos]”, cuja influência se constata no impulso de uma “administração política do processo de acumulação capitalista no Brasil” (PAÇO CUNHA; GUEDES, 2022, p. 700). Cabe, portanto, avançar nessa trilha e investigar as especificidades do pensamento administrativo político.

De tal maneira, o objetivo do ensaio é explorar a natureza do pensamento administrativo político enquanto prolongamento ideal da prática estatal voltada ao gerenciamento da economia capitalista. A partir de exemplares notórios, como o influente keynesianismo e o desenvolvimentismo no Brasil, procuramos explorar a especificidade do pensamento administrativo político. Assim, a principal contribuição está precisamente em aprofundar veredas para retirar o pensamento administrativo político de sua histórica secundarização.

Para tanto, o artigo se pauta na abordagem materialista que considera as formas de consciência produtos históricos em reciprocidade com suas condições objetivas. Essa abordagem considera que as condições objetivas são fatores importantes que tornam certas formas de pensamento possíveis e que tais formas podem atuar sobre suas próprias condições, preservando-as ou modificando-as. Nesse quadro, o ponto central da abordagem no presente ensaio é o esforço concentrado na “identificação de sua natureza”, envolvendo a “captura da necessidade social que ativa tais formas de consciência, a identificação de seus propósitos, finalidades, em suma, de suas missões sociais” (PAÇO CUNHA, 2025a, p. 92).

Nessa direção, cabe considerar primeiramente o pensamento administrativo político como prolongamento ideal. Na sequência trataremos do keynesianismo e do desenvolvimentismo como formas desse pensamento. Após, teceremos uma análise crítica disso antes da apresentação, por fim, das considerações finais.

## O pensamento administrativo político como prolongamento ideal

O objetivo neste tópico é proporcionar maior precisão a respeito do *pensamento administrativo político* em suas características mais gerais. Para tanto, devemos considerar o esforço de delimitação em seu sentido “empírico” como ponto de partida estabelecido no próprio debate a respeito da administração política.

Esse esforço de delimitação da administração política colecionou importante volume de páginas preenchidas por autores de diferentes tendências, sobretudo a keynesiana e a marxista (PAÇO CUNHA, 2019; 2021; 2023; RIBEIRO, 2008; SANTOS, 2009). Tais tendências apresentam caminhos diferentes. O caminho oblíquo da epistemologia da administração política enquanto “conceito” e campo científico (SANTOS, 2009, p. 37, nota 4.), e o caminho reto, proporcionado pelo materialismo, para a determinação prático-concreta da administração política como relação objetiva entre Estado e economia capitalista (PAÇO CUNHA, 2021; 2023).

Para alcançar a especificidade do pensamento administrativo político, teremos em tela tais tendências, mas nossa adesão à posição marxista forçosamente nos leva ao diálogo crítico a seguir. Essa posição é crucial para o reconhecimento de que o pensamento administrativo político não é uma figuração teórica que paira no ar. Ao contrário, tem por condição de possibilidade precisamente a relação objetiva entre Estado gerencial e economia capitalista.

O saudoso prof. Reginaldo Souza Santos, junto a seus colaboradores, procurou delimitar a administração política em “última análise, (...) [como] a forma pela qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção” (SANTOS; RIBEIRO, 1993, p. 106). A orientação geral da abordagem foi fornecida por uma teoria normativa da gestão do Estado para o bem-estar social, de fundamentação especialmente keynesiana. Isso ajudou a moldar as problemáticas científicas consideradas nessa tendência. Além, pois, da delimitação empírica, procuraram estabelecer a administração política também como campo do conhecimento em contraste com a economia política. Essa diferenciação proposta facultaria compreender as essências envolvidas. Primeiramente, temos a:

(...) economia política que se encarrega do entendimento desse circuito ["ciência que estuda as leis de funcionamento de um dado modo de produção da materialidade"], a partir da produção, realização dessa produção e da distribuição dos resultados da produção. É como se a economia política procurasse responder o que esta economia política está produzindo e por que ela produz dessa e não de outra forma, particularmente nos aspectos relacionados com a distribuição dos resultados. (...) a economia política redireciona a base técnica do modo de produção capitalista, a partir da dimensão da sociedade que se manifesta a favor de um projeto de desenvolvimento da nação — esta é a essência do modo de manifestação da economia política (SANTOS, 2009, p. 47-48).

Por seu turno, a reflexão sobre a administração política envolveria o reconhecimento do Estado-gerente da economia capitalista:

O Estado é gestor porque tem a incumbência (...) de conceber as formas de gestão mais adequadas no processo de execução do projeto de nação que leve à finalidade do desenvolver social. De igual modo, também é executor porque, a partir desse momento, o Estado passa a constituir-se no principal empreendedor individual, que nos marcos capitalistas significa dizer que o Estado passa a ser o principal capitalista a comandar capital. Então, a ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação (...) constitui a essência da administração política (SANTOS, 2009, p. 48).

Páginas adiante, nosso autor delimitou as “formas de gestão (bases institucionais e organizacionais)” como “o objeto da administração” (p. 50), e esta enquanto campo disciplinar próprio. Assim, em termos científicos:

(...) tomando a administração como o modelo de gestão empreendido pelo Estado para levar a cabo a produção social, visando o cumprimento das finalidades da sociedade, então o que temos de fazer, daqui por diante, é tomar posse das categorias que formam o seu instrumental teórico e de uma metodologia capaz de nos conduzir, enquanto pesquisador, a um conhecimento do processo de gestão social e suas leis (SANTOS, 2009, p. 51).

Essa separação em campos disciplinares é discutível – assim como a teoria normativa, mas esta é outra discussão (Cf. PAÇO CUNHA, 2023). Do ponto de vista da realidade mesma, tomada como totalidade social, não existem compartimentos específicos para a economia, a história e a sociologia, por exemplo. Essa separação em campos disciplinares atendeu à missão específica em evitar que as contradições sociais fossem levadas declaradamente ao plano das considerações teóricas. Tratou-se daquilo que um filósofo chamou de “ciências parcelares” (LUKÁCS, 2016). Assim, o parcelamento da própria economia política parece estar nos marcos dessas tendências problemáticas que devem ser contornadas.

Nesse sentido, a economia política, ela mesma como ciência histórica (ENGELS, 2015), sempre envolveu o estudo – com ou sem entusiasmo por parte de seus protagonistas – da ação estatal na interação com a economia capitalista. Assim, aquilo que fora designado por Santos (2009) tanto em termos empíricos quanto tangente à delimitação como campo do conhecimento, está embutido na economia política como tal ciência histórica. Por isso também, seguindo Lange, podemos admitir a economia política como:

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

A economia política, portanto, se ocupa das legalidades da administração ou atividade econômica jamais isentas de contradições ou de validade histórico-particular dessa vida social. É incontornável reconhecer as funções estatais que atuam nessa produção e distribuição da riqueza. No mercantilismo, por exemplo, tais funções foram exaltadas, como se sabe. O debate liberal posterior procurou limitar seu campo de atuação, culminando em 1848 na diferenciação de J. S. Mill (1996, p. 369) entre as “funções governamentais necessárias e optativas”. Dali em diante, tais funções não deixaram de comparecer nem mesmo ao marginalismo do século XIX (MEDEIROS, 2013), alcançando, no século seguinte, o notório estatuto keynesiano (e variantes) da administração macroeconômica, como voltaremos a destacar.

Cabe reconhecer, por um lado, que a administração política está inclusa na economia política como ciência histórica da produção e distribuição da riqueza social e suas contradições. Por outro lado, há uma posição de vantagem em admitir que a administração política é um traço da realidade mesma. Isso apresenta uma vantagem científica por facultar maior aproximação da realidade objetiva da relação entre Estado-gerente e economia capitalista. É uma posição de vantagem proporcionada pela reta apreensão do materialismo, isto é, aquém da teoria do conhecimento.

Em essência, essa vantagem decorre da dissolução da afetação entre adversários no plano das “teorias econômicas” e suas uniteralidades de preferência, como a tradicional disputa em torno da necessidade de maior ou menor intervenção por parte do Estado na economia capitalista (PAÇO CUNHA, 2022b). Dissolve porque faculta o alcance do mais subterrâneo à tempestade da disputa teórica, isto é, o aspecto prático dos métodos de administração da economia capitalista em decorrência, sobretudo, das necessidades histórico-concretas e das possibilidades inscritas na própria natureza do tipo de prática em questão em relação à economia capitalista. Temos em mente aqui as políticas econômicas em sentido mais amplo. E nessa prática é possível capturar o pensamento administrativo político – e mesmo suas disputas internas – enquanto prolongamento ideal e que retroage sobre essa própria prática, com efeitos variados e em reciprocidades complexas e mutáveis.

Para simplificar a questão, é possível recorrer à “doutrina fayolista” de 1916 (FAYOL, 1964) com o objetivo de explicitar o que indicamos aqui como *prática administrativa ou gerenciamento* donde podemos capturar o pensamento administrativo político como prolongamento ideal. Abstraindo momentaneamente o fato de que essa “doutrina” provém do nível da empresa, gerenciamento nessa doutrina diz respeito ao ajustamento constante das medidas administrativas. Por exemplo, o grau de divisão do trabalho deve ser ajustado constantemente em acordo com as finalidades postas e com as circunstâncias. Poderíamos mesmo estender isso para, por exemplo, o grau de planificação. Deve o Estado exercitar um alto grau de planificação ou nenhuma planificação? Para Fayol a resposta estará em algum ponto móvel entre essas posições tendo em vista os objetivos de longo prazo e as modificações circunstanciais que se apresentam no processo de implementação de tal medida.

Não é algo que ele tenha inventado. Provavelmente depreendeu essa questão da *medida* do cotidiano, da exaltação do *bom senso* que se fazia em França no século XIX (PAÇO CUNHA, 2022a). Horácio, na Roma antiga, formulou essa questão na repetida frase “*Est modus in rebus, sunt certi denique fines*”, frase que pretendia expressar a existência de justa medida nas próprias coisas, limites que deveriam ser respeitados. Antes dele, Aristóteles em sua *Ética* havia

expressado a *mediania*, o meio-termo, como virtude, algo que provavelmente também colheu do cotidiano da Ática antiga, e da medicina em particular. Se recuássemos mais, alcançaríamos a origem dessa questão no âmbito do trabalho humano e da divisão social e técnica do trabalho (PAÇO CUNHA, 2018). Mas isso nos levaria muito longe.

O ponto central, no entanto, é a correção das medidas implementadas, reconhecendo os fatores orientadores e limitantes envolvidos. Na doutrina fayolista informada pela *prática administrativa* parece ter sido mais explicitamente introduzido um componente dinâmico naquilo que, entre os clássicos greco-romanos, parecia ser estático. Em síntese, trata-se de um ajustamento permanente das medidas à luz da comparação entre efeitos pretendidos e efeitos produzidos.

De tal modo, o pensamento administrativo político é uma expressão, um prolongamento ideal desse gerenciamento, do ajustamento de medidas. Devemos reconhecer aqui o sentido prático-concreto da questão posta pelo processo histórico de estruturação estatal como resposta ao desenvolvimento do modo de produção capitalista como uma das condições objetivas necessárias para a existência do pensamento administrativo político (PAÇO CUNHA, 2025b). Em outras palavras, dependeu da progressiva exercitação prática das medidas estatais enquanto respostas às legalidades desse modo de produção. Trata-se de uma *subjetivação* mediada pelo exercício crescente da administração política, do gerenciamento prático da economia capitalista.

Vejamos esse ajustamento de medidas nas formas de pensamento administrativo político nas figuras do keynesianismo e do desenvolvimentismo brasileiro a seguir.

### **Keynesianismo como pensamento administrativo político**

Tendo em mente os elementos colocados, é possível capturar a questão no plano econômico mais amplo. Há exemplos bastante emblemáticos. Keynes pode ser considerado o principal deles, uma vez que em nenhuma outra formação ideal a administração da economia capitalista encontrou modo mais acabado.

Ainda que seja algo muito desenvolvido na letra do economista inglês, não

fora sistematicamente explicitado por comentadores de sua obra. De tal maneira, o aspecto da *razão prática* – o ajustamento de medidas – envolvida passou embutida à uma *teoria geral* da macroeconomia.

Como liberal, o economista inglês reconhecia haver limites às funções estatais que não deveriam ser ultrapassados diante das garantias fundamentais assentadas no individualismo tomado como virtude, ainda que suas propostas tenham escandalizado seus adversários menos reformistas (PAÇO CUNHA, 2022b). Diante dos ciclos econômicos, do reconhecimento das crises periódicas, do conflito bélico e dos horizontes revolucionários que o desemprego em massa pode desenhar no horizonte, Keynes admitiu um processo de maior intervenção estatal na espiral negativa e de recuo na espiral positiva. Trata-se de reconhecer nisso uma espécie de avaliação da medida de uma administração política da economia capitalista.

Como se sabe, Keynes tinha pressuposta – entre outras coisas – a depressão de 1929 na qual os gastos dos indivíduos recuaram em proporções quase imobilizantes. Nessa condição, teria de gastar o governo, buscando aliviar o desemprego e tornar aplicados os recursos humanos e materiais disponíveis à custa do endividamento público, mas direcionado a setores especiais que pudessem desencadear efeitos por toda a economia. Apresentava-se, desse modo, o período de recuperação econômica.

O economista inglês também tinha o *New Deal* como pressuposto (não acabado) por se tratar de um “experimento” de maior intervenção estatal numa economia liberal naqueles anos. Keynes observava muito de perto tal experiência. Esteve tão interessado em influenciar as medidas em progresso na recuperação nos EUA que escreveu carta pública ao então presidente Franklin D. Roosevelt, propondo agenda de medidas. Chegou a propor, em 1934, um esboço de um setor interno à burocracia estatal daquele país orientado a dar respostas econômicas, monitorar a implementação e modificá-las de acordo com relatórios avaliativos (KEYNES, 2013, p. 327). Se foi capaz de influir no processo é assunto para outro debate.

Não obstante, essa experiência foi crucial para o conjunto de recomendações presentes em *How to avoid a slump*, publicado no *The Times* em janeiro de 1937 (um ano após a publicação de *The general theory*). Nesse

conjunto, ficaram sintetizadas as questões que procuramos destacar, isto é, o ajustamento das medidas administrativo políticas, a correção delas à luz das finalidades e circunstâncias envolvidas. Em suma, o gerenciamento da economia capitalista. Chama a atenção a proporção dos investimentos voltados à prosperidade econômica e a complexidade envolvida no “planejamento” dirigido pelo Estado:

O gozo sustentado da prosperidade requer como condição que a proporção certa, o mais aproximadamente possível, dos recursos nacionais, nem muito nem pouco, seja dedicada ao investimento ativo [...]. A proporção será justa se for a mesma proporção de suas rendas que a comunidade está disposta a economizar quando os recursos nacionais de equipamento e mão de obra estiverem sendo totalmente empregados. Não há razão para supor que exista “uma mão invisível”, um controle automático no sistema econômico que garanta por si mesmo que a quantidade de investimento ativo seja continuamente da proporção correta. No entanto, também é muito difícil garanti-lo por nosso próprio projeto, pelo que agora é chamado de “planejamento”. O melhor que podemos esperar alcançar é usar esses tipos de investimentos que é relativamente fácil planejar [...], trazendo-os de modo a preservar o máximo de estabilidade do investimento agregado que pudermos administrar no nível certo e apropriado. Há três anos era importante usar políticas públicas para aumentar o investimento. Em breve, poderá ser igualmente importante retardar certos tipos de investimento, de modo a manter nossa munição mais facilmente disponível em mãos para quando for mais necessária (KEYNES, 2013, p. 386-7).

A correção dos investimentos a um nível apropriado atenderia, segundo ele, ao estágio do ciclo econômico uma vez que a demanda agregada da economia em nível excessivo pode ser tão problemática quanto ao nível que se encontra na crise. Recuperação e expansão exigiriam, pois, ajustes continuados com o fito de uma nova crise ser evitada. Sobre a recuperação, explicou Keynes:

É verdade que há uma fase em toda recuperação em que precisamos ir devagar com o investimento adiável do tipo recorrente, para que, em conjunto com o investimento não recorrente que necessariamente acompanha uma recuperação, aumente muito o investimento agregado. Mas temos de encontrar outros meios de o conseguir que não seja uma taxa de juro mais elevada. Pois, se permitirmos que a taxa de juros seja afetada, não podemos reverter facilmente a tendência (KEYNES, 2013, p. 389).

Porém, acrescentou ele, uma vez que a recuperação encontre seu ponto alto de atividade:

[...] a fase de investimento não recorrente no aumento do capital de giro e similares estará quase no fim; e podemos ter praticamente certeza de que dentro de algumas semanas ou meses precisaremos de uma taxa de juros mais baixa para estimular o aumento do investimento do tipo recorrente

para preencher a lacuna. Assim, é um erro fatal usar uma alta taxa de juros como meio de amortecer o boom. Foi a ocorrência de dinheiro caro até agora que se juntou a outras forças para tornar inevitável uma recessão (KEYNES, 2013, p. 389).

Com efeito, uma vez resolvida a direção da recuperação, seria necessário obter “outros métodos para amortecer temporariamente a demanda agregada, com o objetivo de estabilizar a atividade subsequente no nível mais alto possível” (p. 390). Keynes procurou descrever “os métodos que melhor servirão para nos proteger dos excessos do *boom* e, ao mesmo tempo, nos colocarão em boa forma para afastar os perigos cumulativos da recessão quando a reação vier, como certamente acontecerá”, sabendo-se que tais medidas deveriam estar voltadas “para manter um nível decente de prosperidade contínua” (KEYNES, 2013, p. 391).

Como podemos ver, no período de recuperação da crise o Estado funcionaria como investidor de primeira hora, evitando que a descida fosse muito íngreme, destrutiva e ameaçadora à preservação do regime de mercado. A medida desse investimento já é em si uma questão complexa, requerendo ajustamentos. O mesmo vale para o contexto da expansão, em que o Estado recuaria em grau de intervenção, recuperando-se fiscalmente para o novo ciclo, estabilizando dentro de certos limites o movimento da economia capitalista. No lugar de evitar integralmente a crise, seria possível administrar as condições possibilitadoras para que fosse menos aguda e ameaçadora à paz social.

É possível reconhecer que keynesianismo se expressou como uma espécie de prolongamento ideal, cientificamente informado, voltado para a “gestão planejada da acumulação” (MEDEIROS, 2013, p. 277), procurando obter um “gerenciamento sistêmico” (p. 274) da lei geral da acumulação capitalista e mesmo uma espécie de “administração científica do consumo” (p. 281). O propósito prático dessa forma de pensamento é antecipar e conter as crises do capitalismo, senão evitar que a espiral negativa fosse demasiado íngreme ao ponto de se tornar incorrigivelmente ameaçadora.

Trata-se, pois, de encontrar o dado ajustamento das medidas administrativas implementadas, corrigindo-as à luz da finalidade do pleno emprego e das circunstâncias móveis do ciclo econômico. Entre as posições opostas, haveria correções que sugerem oscilar nas posições intermediárias,

tateando algum ponto intermediário difícil de se encontrar. Na carta privada ao presidente F. D. Roosevelt, de 25 de março de 1938, Keynes o elogiou pela coragem de seguir o “muito perigoso caminho do meio” (KEYNES, 2013, p. 440). Poucas coisas poderiam ser mais reveladoras.

### **Desenvolvimentismo como pensamento administrativo político**

A doutrina que se apoia na atividade estatal para gerenciar o capitalismo encontrou guarida no pensamento social brasileiro em algumas de suas expressões. Muitas delas foram influenciadas pelo keynesianismo. O desenvolvimentismo é um movimento de referência nesse sentido.

Especialmente no pós-guerra, o entendimento de posicionar o Estado como agente do gerenciamento do capitalismo brasileiro esteve amplamente presente. Autores que compuseram o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) são um exemplo, especialmente na sua primeira fase (1955-1958). A despeito de defenderem estratégias distintas, estavam no âmbito de uma propositura de projeto de administração política. Constituiu-se esse pensamento como um ideário administrativo político. Colocava-se no horizonte, por exemplo, o “propósito de estabelecer os fundamentos de uma política de desenvolvimento nacional” (JAGUARIBE, 2014, p. 238).

Cabe mencionar que, segundo o pensamento administrativo político em tela, a

modificação das condições produtivas exige uma intervenção planejadora do Estado que, direta ou indiretamente, organize a economia do país para os fins em vista, estimule ou desestimele determinadas atividades, coordene os fatores, discipline os investimentos e assuma, proporcional ou supletivamente, certos encargos produtivos. À intervenção planejadora, promocional e supletiva do Estado constitui, assim, a primeira das condições necessárias para que o impasse do crescimento econômico-desequilíbrios estruturais seja vencido sem prejuízo do desenvolvimento econômico (IBESP, 1956, p. 94).

A passagem ajuda a ilustrar o ajustamento das medidas que estimulam ou desestimulam certas atividades. Trata-se de expressão óbvia do impulso de administração política da economia capitalista. Não obstante, não estava em primeiro plano elementos tão minuciosos se comparados com o exemplo keynesiano visto anteriormente. O elemento mais destacável era, no caso do

IBESP, o protagonismo geral da ação planificadora do Estado. Caberia ao aparato estatal o “planeamento das condições que assegurem o desenvolvimento e a emancipação econômico-social da comunidade, a execução efetiva das medidas requeridas para que os planos sejam realizados e o controle qualitativo e quantitativo da forma pelas quais foram executados os planos” (IBESP, 1956, p. 164).

Ainda que a focalização seja mais geral, não deixam de estar presentes elementos mais específicos. Em termos fiscais, por exemplo, entendia-se que “os recursos para a intervenção estatal deveriam decorrer de poupança interna”. No plano de desenvolvimento, chama-se a atenção para a utilização de crédito internacional como “empréstimos a prazo médio, sob a forma de venda financiada de equipamentos” (IBESP, 1956, p. 100). Tais elementos gerais e específicos formam o quadro desse pensamento administrativo político particular.

Diante das condições nacionais de então, havia nessa forma de pensamento uma aspiração por “equitativa distribuição de sacrifícios” e a defesa de que uma “revolução pacífica” seria “única forma de superarmos a crise social do nosso país e de assegurarmos o seu progresso” (IBESP 1956, p. 126). E não havia hesitação quanto ao papel da classe dirigente desse processo, uma vez que “o setor industrial de nossa burguesia tem de assumir mais decididamente, inclusive para fins político-sociais, a liderança econômica que já exerce” (IBESP, 1956, p. 151). Afirmava-se, com isso, uma posição conservadora e aceleracionista da forma de pensamento em tela.

A despeito das diferenças em relação ao keynesianismo antes considerado, o desenvolvimentismo – aqui apenas pincelado na figura de uma de suas expressões – se iguala como uma forma de pensamento administrativo político que tateia medidas e seus ajustamentos. A peculiaridade se expressa pelos condicionamentos proporcionados pelas particularidades do capitalismo brasileiro, isto é, a necessidade social mais peculiar que ativa tal forma de pensamento. Se, no primeiro caso, o propósito prático é, como já dito de maneira geral, antecipar e conter as crises que permanentemente rondam o processo de acumulação, no segundo caso se tratava de encetar o próprio processo em patamares mais elevados.

Existe, no entanto, vasta literatura desenvolvimentista. Mas, de maneira

geral, pode-se dizer que as ideias desenvolvimentistas “empenharam-se na mesma medida para criar proposituras políticas que dessem conta de compreender a própria realidade enquanto objetivavam um futuro mediado pela ideologia” (SOUZA, 2024, p. 13), no caso, o desenvolvimentismo como ideologia. Nesse quadro geral, o desenvolvimentismo como ideologia procura dar:

respostas aos problemas sociais por meio da primazia da resolução interna do problema econômico, ou seja, por meio da defesa de uma “administração política” do capital orientada pela ação do Estado favorecendo o crescimento do capital nacional como forma de burlar a competição capitalista internacional e aprofundar significativamente e em um curto espaço de tempo o desenvolvimento dos meios de produção rumo a uma competição igualitária ou ao menos discrepante com as grandes potências econômicas, o que geraria, no processo, uma melhoria da qualidade de vida da nação (SOUZA, 2024, p. 117-118).

Na medida em que, como destacamos no pensamento administrativo político em geral, está em jogo o impulso essencial de gerenciamento da acumulação do capital, mas particularmente nas condições de um Brasil desigual e atrasado, a solução interna dos problemas econômicos encontrou horizonte na conciliação das classes sociais. Isso implica que coexistem no ideário administrativo político desenvolvimentista a modernização, a conciliação de classes e um tipo de apologia especial ao capital. E isso porque o pensamento administrativo político não pode ignorar as contradições iminentes do processo de acumulação. Trata-se, no caso concreto do desenvolvimentismo no Brasil, de ajustamento das medidas que promova a modernização sem revolucionamento. É o gerenciamento da economia capitalista em sentido explícito e que respeita seu terreno de florescimento.

Nessa direção, retomando as indicações sobre o desenvolvimentismo como ideologia, vemos que:

somente pode ser gestado sob condições de intensa coexistência entre modernização econômica e atraso social, isto é, em um solo profundamente marcado pela conciliação de classes (...). o processo de desenvolvimento de países de capitalismo tardio e hipertardio [como o Brasil] demonstra-se estar intimamente ligado não por um processo de ruptura com o passado, mas de conciliação entre as classes já existentes e aquelas que surgem com o processo de entificação do capital, sendo a dissolução daquelas, em verdade, um processo de sua incorporação por estas. Nesse sentido, o desenvolvimentismo surge de um cenário de conciliação e propõe como solução uma nova forma de conciliação de classes, dado que apresenta em sua propositura uma apologia indireta do capital em que a superação das contradições de classe não encontra

lugar (SOUZA, 2024, p. 118).

Esses elementos são muito úteis, uma vez que ajudam a dissolver as camadas mais visíveis da forma de pensamento em questão. O pensamento administrativo político – keynesiano ou desenvolvimentista, além de outras variantes – não escapa do caráter indiretamente apologético ao capital. Contrariamente aos seus protagonistas e até aos seus adversários, a questão fulcral aqui é compreender esse pensamento administrativo político em sua especificidade enquanto exercício do gerenciamento dos mecanismos do processo de acumulação de capital e das suas contradições, disputas e conflitos classistas. Nesse quadro de conciliação, e sem um horizonte transformador, revela-se como uma apologia indireta do capital, uma forma de pensamento a serviço da acumulação capitalista.

### **Análise crítica da natureza do pensamento administrativo político**

Essas expressões ideais consideradas acima têm por referência os parâmetros proporcionados pelo próprio objeto ao qual estão voltadas. Guardadas suas particularidades propositivas e de origem, são prolongamentos ideais da administração da economia capitalista segundo seus próprios parâmetros de funcionamento e preservação.

E nisso se revelam certos aspectos delimitadores do pensamento administrativo político a partir da prática do gerenciamento da economia capitalista circunscrita na relação entre Estado e economia. Há, obviamente, limitadores objetivos desse gerenciamento. Em termos práticos, temos que o gerenciamento da economia capitalista é o contínuo ajustamento das medidas administrativas – sem garantias de serem bem-sucedidas. Nisso se revela um aspecto prático que de outro modo ficaria menos aparente. Explicita-se que aquilo que o Estado faz ou é capaz de fazer está limitado por circunstâncias específicas, tais como a correlação de forças interna e externa e a dependência que o mesmo Estado nutre com o processo de acumulação de capital em termos fiscais e de legitimidade social (O'CONNOR, 2009, PANITCH; GINDIN, 2013). Em última análise, a administração política é o impulso de gerenciamento do processo de acumulação capitalista, de sua reprodução expansiva.

O gerenciamento propriamente dito pode não corresponder necessariamente às ideias defendidas por certos intelectuais e grupos que buscam, claro, influenciar em sua condução – mesmo porque a disputa teórica tende a unilateralizar aspectos que na realidade são ajustamentos práticos limitados. Uma vez que, como dissemos antes, há uma reciprocidade entre a prática do gerenciamento da economia capitalista e o pensamento administrativo político, é forçoso que este se confirme como “exercício de cientificidade e simultaneamente de respostas aos conflitos sociais postos” (PAÇO CUNHA, 2025a, p. 45). Mas na medida em que não há correspondência mecânica, cabem análises mais específicas que levem em conta a interação e o “desenvolvimento desigual” entre as formações ideais especificamente como exemplares do pensamento administrativo político voltadas a influir em tais medidas e a prática propriamente dita desse gerenciamento que opera entre interesses e forças em colaboração e disputa no plano estatal e entre os Estados nacionais no mercado mundial.

Tendo tais elementos em mente, podemos estabelecer os fundamentos para a apreensão do pensamento administrativo político em termos mais gerais. Como prolongamento ideal, está ocupado com a “relação entre Estado (aparato administrativo-político) e economia capitalista (estrutura econômica e suas relações sociais de produção e distribuição)” (PAÇO CUNHA, 2023, p. 5). Volta-se para aquilo que o “Estado capitalista é eventualmente capaz de fazer e faz como gerente da economia do capital e suas contradições correspondentes” (p. 27). É uma forma de consciência que não está apenas motivada pelo impulso científico de explicar (com ou sem razão) o modo de funcionamento dessa relação, mas também procura influenciar, de modos variados, a atuação “efetiva do Estado no esforço de administrar a acumulação capitalista e as contradições por meio das quais se move” (PAÇO CUNHA; GUEDES, 2022, p. 700). Assim como outras figurações teóricas, o pensamento administrativo político exercita uma espécie de razão política com implicações importantes:

O entendimento político “pensa dentro dos limites da política” e a administração é irresolutiva das contradições que são a base do Estado, perpetuando-as como objetos de gestão. Uma razão que não desvenda a fonte das mazelas sociais implica medidas administrativas como limite da atuação, perpetuando as contradições que são seu pressuposto. No limite, atende aos interesses das classes dominantes por preservar no seio da

sociedade uma dada distribuição dos meios de produção da riqueza, uma distribuição tomada como dada por tais medidas administrativas. Quando muito avançadas – como é o caso da propositura política da administração política, isto é, bem para além da repressão direta –, tais medidas administrativas encontram no sincretismo seu limite filosófico e nas políticas distributivistas no plano do consumo/circulação seu limite prático, deixando inteiramente intactas as contradições estruturais, pois supõe como necessária e sempre necessária uma acomodação dos antagonismos, nunca sua efetiva abolição (PAÇO CUNHA, 2019, p. 170).

Nisso também se revela que o esforço teórico de gerenciamento da economia capitalista é intrinsecamente manipulativo. É uma determinação objetiva da qual é difícil de escapar uma vez que fornece os parâmetros às elaborações teóricas e suas pinceladas particulares, e tanto o keynesianismo quanto o desenvolvimentismo não formam exceções. Por manipulação entendemos, em termos fundamentais, a “atividade executora, operadora dos mecanismos e fatores superficiais. Renunciando a critérios objetivos de verdade, seu horizonte é a finalidade prático-imediata de produzir certos efeitos na economia capitalista com eficácia e resultado variáveis” (PAÇO CUNHA, 2025b, p. 374). Por isso o pensamento administrativo político gira em torno das camadas mais superficiais da realidade, sem alcançar os fundamentos que regulam a economia capitalista. Seu limite é a administração de suas contradições, perpetuando-as (PAÇO CUNHA, 2019).

Embora tendam a se apresentar de modo distinto e sejam encaradas por suas facetas mais aparentes, as muitas variantes identificáveis no pensamento administrativo político dificilmente escapam àquela determinação objetiva, independentemente de suas inclinações reformadoras, conservadoras e às vezes abertamente reacionárias; dependem de condições históricas favoráveis para que o impulso de verdade prevaleça à tendência manipulativa principal. As suas disputas, inclusive, são auxiliares no turvamento dessa determinação objetiva que as encapsula – o que não quer dizer que seja inescapável, mas que dita os parâmetros gerais das elaborações teóricas.

Assim, quando entendidas à luz dessa questão, sobressaltam-se como variantes metodológicas de exercício dessa manipulação dos mecanismos econômicos tendo em vista o processo de acumulação de capital. Diferenciam-se quanto a quais mecanismos acionar, qual tendência pretendem direcionar, em qual medida e velocidade etc. São proposições que compõem um ideário,

em suma, de administração política dessa acumulação capitalista e das suas contradições. Ao mesmo tempo em que derivam como respostas aos problemas identificados – e, por isso, são prolongamentos ideais de administração política desses problemas – também procuram influir na condução do gerenciamento prático da economia capitalista. E em última instância, e muitas vezes à revelia da pretensão consciente de seus protagonistas, essa forma de pensamento é parte constitutiva e ativa de um empreendimento cuja missão social é “convencer as classes sociais de que os problemas identificados na economia capitalista decorrem tão somente de métodos equivocados de sua administração” (PAÇO CUNHA, 2025a, p. 141). Se são ou não efetivos nesse sentido, é matéria para outra discussão.

### **Considerações finais**

O presente ensaio teve por objetivo explorar a natureza do pensamento administrativo político. Tomamos tal forma de pensamento enquanto prolongamento ideal da prática voltada para o gerenciamento da economia capitalista.

Vimos que o keynesianismo e o desenvolvimentismo, este como exemplar do pensamento brasileiro, agregam elementos que permitem apreendê-los como pensamento administrativo político eles próprios. Cada qual com suas especificidades não altera o fato de que se voltam para o ajuste das medidas consideradas adequadas para a administração política da economia capitalista. Na crítica empreendida, vemos claramente as tendências predominantemente conservadoras que esse gerenciamento implica na medida em que é intrinsecamente manipuladora nos termos apresentados anteriormente. No caso, o pensamento administrativo político apresentou-se como intrinsecamente apologético, ainda que de forma indireta.

É importante, porém, evitar qualquer inclinação pueril nessa crítica ao pensamento administrativo político. Apresentar respostas práticas, e não abstratas, à economia capitalista em geral e aos problemas nacionais, impõe os parâmetros da acumulação capitalista à administração política pela simples dependência estrutural do aparato estatal a esse processo de acumulação. Talvez a grande questão seja precisamente a de encontrar o ponto de

acomodação entre o solo do processo de acumulação e o horizonte de transformação social para além das contradições daquele processo: “transformar para pôr o capital a serviço da transformação e pô-lo a serviço da transformação para transformar” converteu-se na tarefa de nosso tempo. Mas não nos parece ser uma questão puramente teórica. São os homens reais, os grupos e classes sociais, que darão a resposta prática para esse problema. O papel da teoria, devidamente colocada, está em iluminar a tarefa a ser realizada, não em a obscurecê-la. Essa é a tarefa da crítica do pensamento administrativo político.

Pode-se dizer que a busca aqui empreendida por mostrar aspectos determinativos do pensamento administrativo político abre uma vereda para novos estudos assemelhados com expoentes do pensamento brasileiro que se desenvolveram também como um tipo de pensamento administrativo político. Nesse sentido, o ensaio contribui para contornar, ainda que inicialmente, o déficit de estudos que delimitam o pensamento administrativo político como objeto propriamente dito de investigação.

## Referências

CRISTALDO, R. C. Administração política: concertação social e gestão imanente na sociedade capitalista. **Revista Brasileira de Estudos Organizacionais**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 48–72, 2024. Disponível em: <https://rbeo.emnuvens.com.br/rbeo/article/view/596>. Acesso em: 30 de outubro de 2025. DOI: 10.21583/2447-4851.rbeo.2024.v11n1.596.

ENGELS, F. **Anti-Dühring**. São Paulo: Boitempo, 2015.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 1964.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA, SOCIOLOGIA E POLÍTICA. Para uma política nacional de desenvolvimento. **Cadernos do Nosso Tempo**, Rio de Janeiro, n. 5, 1956.

JAGUARIBE, H. Iseb—um breve depoimento e uma reapreciação crítica. **Cadernos do Desenvolvimento**, Brasília, v. 9, n. 14, p. 231-260, 2014.

KEYNES, J. M. Activities, 1931-1939. World crises and policies in Britain and America. In: KEYNES, J. M. **The Collected Writings of John Maynard Keynes**, vol. XXI. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

LANGE, O. Economia política. In: **Economia**. São Paulo: Ática, 1981.

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

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

MILL, J. S. **Princípios de economia política**. Vol. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

O'CONNOR, J. **The fiscal crisis of the State**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2009.

PAÇO CUNHA, E. Ontogênese e formas particulares da função de direção: introdução aos fundamentos históricos para a crítica marxista da administração. In: PAÇO CUNHA, E. P.; FERRAZ, D. L. **Crítica marxista da administração**. Rio de Janeiro: Rizoma, 2018. p. 13-67.

PAÇO CUNHA, E. Capacidades estatais para administração política: proposta analítica fundamentada na ontologia materialista. In: **ENCONTRO DA ANPAD**, 45., 2021. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/114/approved/83cdcec08fbf90370fcf53bd56604ff.pdf>

PAÇO CUNHA, E. Centralidade da gestão do Estado como limite da razão política ou para uma crítica da administração política. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 150–178, 29 ago. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/read/article/view/89126>. Acesso em: 30 de outubro de 2025.

PAÇO CUNHA, E. Henri Fayol e o método experimental de Claude Bernard. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 851–862, 2022a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120210245>.

PAÇO CUNHA, E. Keynes, Hayek e Friedman: Pensamento econômico como ideologia na combinação histórica dos métodos de administração política do capital a partir da renovação do (Neo)liberalismo. In: **ENCONTRO DA ANPAD**, 46., 2022b. Disponível em: <http://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/78679495fe70bfa486d8aaff1a2e4aa9.pdf>. Acesso em: 30 de outubro de 2025.

PAÇO CUNHA, E. Administração Política no Itinerário Intelectual de R. Santos (1980-1993). **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 15, n. 1, 2023. DOI: 10.9771/rebap.v0i1.55277. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/55277>. Acesso em: 1 nov. 2025.

PAÇO CUNHA, E. **Determinação Social do pensamento econômico na unidade do método materialista**. Belo Horizonte: Verinotio, 2025a. Disponível em: <https://www.verinotio.org/sistema/index.php/verinotio/article/view/764>

PAÇO CUNHA, E. O “pavoroso deserto ideológico”: dos fundamentos à atualidade do ideário politicista na miséria brasileira. **Verinotio**, Rio das Ostras, v. 30, n. 1, p. 352-384, Edição Especial: A miséria brasileira, 2025b.

PAÇO CUNHA, E.; GUEDES, L. T. A administração política de Roberto Simonsen e a ideologia da terceira via no capitalismo atrofico brasileiro. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 28, n. 3, p. 697–730, 14 dez. 2022. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/117915>. Acesso em: 30 de outubro de 2025.

PANITCH, L.; GINDIN, S. **The making of global capitalism: the political economy of American empire**. London: Verso, 2013.

RIBEIRO, E. M. Revisitando o conceito de administração política. **Revista Brasileira de Administração Política**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 11-22, 2008.

SANTOS, E. L. et al. Administração do desenvolvimento brasileiro: registros da série Projeto Nacional de Desenvolvimento do GPAP. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 14, n. 1, p. 129–174, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/50936>. Acesso em: 30 de outubro de 2025. DOI: 10.9771/rebap.v0i1.50936.

SANTOS, R. S. **A história das ideias sobre o Estado e as finanças públicas no capitalismo**. 1991. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/37460>. Acesso em: 30 de outubro de 2025.

SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 50-77, 2001. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6404>. Acesso em: 30 de outubro de 2025.

SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. In: SANTOS, R. S. (Org.). **A administração política como campo do conhecimento**. 2. ed. Salvador: FEA/UFBA; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009. p. 50-77.

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

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 919-941, 2009.

SANTOS, R. S. **A administração política como campo do conhecimento**. 2. ed. Salvador: FEA UFBA; São Paulo: Hucitec-Mandacary, 2009.

SOUZA, I. D. D. de. **A diferença específica do desenvolvimentismo como ideologia no Brasil: estudo da gênese e do caso clássico**. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/17767>. Acesso em: 01 de outubro de 2025.

SOUZA SANTOS, R.; GUEDES GOMES, F.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Apresentação. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 13, n. 1, p. 6–13, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/49669>. Acesso em: 14 out. 2025.