



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**CAMILLA RUSCIOLELLI BARBOSA**

**TEMPORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: da  
contribuição conceitual a uma proposição de análise a partir do orçamento  
público**

**SALVADOR**  
**2022**

**CAMILLA RUSCIOLELLI BARBOSA**

**TEMPORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: da  
contribuição conceitual a uma proposição de análise a partir do orçamento  
público**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Administração.

**Orientador:** Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos

SALVADOR  
2022

Escola de Administração - UFBA

B238 Barbosa, Camilla Rusciolelli.

Temporalidade na administração política no Brasil: da contribuição conceitual a uma proposição de análise a partir do orçamento público / Camilla Rusciolelli Barbosa. – 2022. 152 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2022.

1. Finanças públicas – Administração – Análise - Brasil. 2. Planejamento político – Administração – Brasil. 3. Administração pública - Brasil. 4. Teoria da administração. 5. Suporte estatal – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.  
II. Título.

CDD – 658.001

**CAMILLA RUSCIOLELLI BARBOSA**

**TEMPORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: da  
contribuição conceitual a uma proposição de análise a partir do orçamento  
público**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em  
Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Salvador, 01 de abril de 2022.

**Banca Examinadora**

---

**Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos – Orientador**

Doutor em Economia (UNICAMP)

Universidade Federal da Bahia e Universidade Federal de Alagoas (UFBA/UFAL)

---

**Profa. Dra. Josefa Sônia Pereira da Fonseca**

Doutora em Educação (PUC – SP)

Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)

---

**Profa. Dra. Mônica Matos Ribeiro**

Doutora em Administração (UFBA)

Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

---

**Prof. Dr. Renato Luís Pinto Miranda**

Doutor em Administração (UFBA)

Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

---

**Prof. Dr. Wesley Gusmão Piau Santana**

Doutor em Administração (UFBA)

Universidade do Sudoeste da Bahia (UESB)

À pessoa que me faz querer acreditar na sobrenatural possibilidade do reencontro, minha avó Idalina, que sem saber ler e escrever, foi a maior fonte de aprendizado que tive na vida.

## AGRADECIMENTOS

Estudar a administração política brasileira é uma tarefa particularmente desafiadora, fazer isso enquanto se vive o atual momento do Brasil, agravado por um contexto pandêmico que aflige o mundo, torna qualquer desafio ainda mais difícil. Frente as dificuldades que se apresentaram, esta seção de agradecimentos se torna muito necessária, pois, embora a escrita da tese tenha sido uma tarefa absolutamente solitária, não caminhar sozinha foi o que me trouxe até aqui!

Agradeço ao meu orientador, professor Reginaldo Souza Santos, por ser antes de tudo um ser humano ímpar, cuja sensibilidade e humildade ultrapassam o rigor acadêmico. Além disso, agradeço pelo seu inconformismo e incansável esforço interpretativo do nosso sistema social, manifestados nos debates fomentados pela administração política.

A Ricardo, meu companheiro e refúgio, por tornar qualquer conversa trivial lampejo nesses tempos confusos. Agradeço pela paciência, compreensão, por tornar minha vida mais leve e feliz, e pela escuta sempre solidária. Este é apenas mais um, entre os vários objetivos da minha vida, que talvez nem existisse se não fosse pelo seu encorajamento, amor e cuidado.

Reconheço que colho os frutos dos que vieram antes de mim e não tiveram as mesmas chances que eu, mas nunca mediram esforços para oportunizar minhas conquistas e por isso tenho muito a agradecer. Sobretudo, à minha mãe, Solange Rusciolelli, quem sempre enxergou a nossa educação como prioridade incontestada, por suas renúncias para que pudéssemos nos tornar o que somos hoje, ao mesmo tempo em que se mantém como fonte inesgotável de amor, exemplo, zelo e leveza. Ao meu pai, Antônio Barbosa Filho, pelo incentivo e admiração incomparáveis. Vocês me deram razão de existência e direção, sem jamais me limitar. Nenhum agradecimento conseguirá ser suficiente! À minha família e aos meus amigos pelo apoio e torcida, especialmente ao meu irmão Caíque, com quem o compartilhamento tem sentido intrínseco.

Aos amigos que a vida acadêmica me apresentou e desde o mestrado me mostram como o caminho fica melhor quando a gente vai junto. Adrielle e Ícaro, seria muito mais difícil sem nossas colaborações, contribuições, parcerias e torcida mútua. Vocês foram parte fundamental também neste processo, desde os artigos que

publicamos em coautoria aos ouvidos disponíveis para escutarem meus desabafos. Muito obrigada!

Se “junto dos bons a gente fica melhor”, sinto-me honrada pela oportunidade de fazer parte de uma turma de pessoas admiráveis, DO/ME 2016 foi sem igual. Em especial, agradeço aos amigos nos quais eu me reconheci e fui acolhida como irmã, com quem eu aprendo e me divirto tanto: André Vitória, Gil Brito e Sara Fadigas. Agradeço também a Anna Luísa, Emmanuelle Daltro, Jadson Santana, Laerson Lopes, Milena Mendonça, Nid D’Amorim e Tatiana Doin, pelos diversos momentos em que compartilhamos as alegrias e angústias dessa jornada, tornando minha estadia em Salvador repleta de boas recordações.

Sou imensamente grata pelo amparo institucional que recebi nos últimos anos. Antes de tudo, ao ensino inclusivo e de qualidade que tive acesso na UFBA. Agradeço à universidade pelas provocações que me estimulam a pensar e expandir minhas possibilidades de escolha, mas principalmente por ser um meio de transformação da sociedade. Sua contribuição é imensurável!

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA UFBA, incluindo todo o corpo docente e demais servidores pelo empenho e dedicação para, mesmo diante de tantas adversidades, tornar tudo isso possível.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo financiamento que me permitiu ingressar nesse desafio e possibilitou que eu me dedicasse integralmente durante o período de creditação das disciplinas.

A todos que contribuíram direta e indiretamente para que eu concluísse esta etapa, embora eu seja incapaz de citar um a um neste espaço, reconheço e guardo na memória cada palavra/gesto de apoio que me estimulou a seguir em frente.

À fé, que mesmo abalada e posta à prova, me manteve firme nesse propósito. A fé que eu tenho em Deus e na forma como o universo se encarrega de colocar cada coisa no seu devido lugar. A fé que as pessoas que me amam depositam em mim.

Ao tempo. Por ser através dele que todas as coisas se fazem.

*Tempo rei, ó, tempo rei, ó, tempo rei  
Transformai as velhas formas do viver.*

Gilberto Gil (1984)

*O passado não está concluído, o presente  
não está construído e o futuro não foi  
pensado.*

Reginaldo Souza Santos (2018)



BARBOSA, Camilla Rusciolelli. *Temporalidade na Administração Política no Brasil*: da contribuição conceitual a uma proposição de análise a partir do orçamento público. Orientador: Reginaldo Souza Santos. 152 f. il. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

## RESUMO

O propósito deste trabalho consiste em discutir a definição do princípio da temporalidade dentro do campo da administração política, como instrumento capaz de identificar as continuidades e rupturas administrativas a partir da perspectiva do orçamento público enquanto espaço privilegiado de análise. Trata-se de uma tese essencialmente teórica, que busca avançar na explicitação de conceitos capazes de fortalecer a identidade do campo das teorias administrativas. Esta compreensão foi desenvolvida à luz da concepção metodológica que orienta as discussões provocadas pela administração política e nas bases que a fundamentam, reconhecendo o caminho percorrido e as influências de outros campos do pensamento científico em sua formulação. A pesquisa se apoia ainda nas percepções acerca das teorias das finanças públicas e o entendimento de como tem se estabelecido a conduta do governo frente aos problemas de ordem econômica e social. As escolhas metodológicas desta tese priorizaram técnicas e estratégias da abordagem qualitativa, através da realização da revisão problematizadora proposta por Alvesson e Sandberg (2020); na segunda etapa, como estratégia para construção de um conceito, optou-se pelo referencial metodológico dos conceitos clássicos de Giovanni Sartori (1970). Com efeito, constatou-se, entre a literatura consultada, que, embora os estudos tenham partido de diferentes alicerces teóricos e tido suas análises empíricas fundamentadas em variadas experiências históricas, é possível observar uma série de variáveis comuns e uma aproximação entre as categorias destacadas, indicando uma convergência que possibilita a identificação de um núcleo comum principal acerca da temporalidade. Buscando reconhecer um espaço onde se tornem efetivas as medidas que extrapolam as intenções ao longo do tempo, parte-se do entendimento de que os governos não são todos iguais e o orçamento é a arena principal onde se revelam tais diferenças, apesar de a administração política brasileira ter passado por um processo de transformação institucional, orientado predominantemente pela visão do paradigma neoliberal, onde a referência central das políticas econômicas tende a priorizar o ajuste fiscal; mesmo com o esquema ideal previsto na norma jurídica que busca impor limitações à discricionariedade do administrador político. É justamente neste espaço onde se tornam efetivas as medidas que extrapolam as intenções ao longo do tempo. Frente ao exposto, acredita-se que este trabalho poderá contribuir teoricamente com a ampliação do conceito de temporalidade e a aplicação desta categoria nas discussões ambientadas no contexto da administração política. Para tanto, ressalta-se a capacidade interpretativa fornecida com a classificação dos horizontes temporais entre as dimensões teórica e burocrática, e os respectivos indicadores destacados na estrutura de análise, quais sejam: i) esfera prática; ii) determinantes contextuais; iii) padrões de administração política; iv) finalidades desejáveis; e v) subsídios para planejamento futuro. Dada esta iniciativa, espera-se contribuir com a compreensão dos modos de produção e reprodução do sistema e a partir daí fomentar o debate quanto a uma (re)definição dos processos de circulação e distribuição em favor de um Projeto de Nação.

**Palavras-chave:** Continuidade administrativa; finanças públicas; administração pública; conceito de temporalidade.

BARBOSA, Camilla Rusciolleli. *Temporality in Political Administration in Brazil: from a conceptual contribution to a proposed analysis based on the public budget*. Thesis advisor: Reginaldo Souza Santos. 152 f. il. Thesis (Doctorate in Administration) – PostGraduation Core in Administration, Federal University of Bahia, Salvador, 2022.

### **ABSTRACT**

The purpose of this thesis is to discuss the definition of the principle of temporality within the field of political administration, as an instrument capable of identifying administrative continuities and ruptures from the perspective of the public budget as a privileged space of analysis. This is an essentially theoretical thesis that seeks to advance in the explicitness of concepts capable of strengthening the identity of the field of administrative theories. This understanding was developed in light of the methodological conception that guides the discussions provoked by political administration and its foundations, recognizing the path taken and the influences of other fields of scientific thought in its formulation. The research is also based on perceptions about the theories of public finances and the understanding of how government conduct has been established in the face of economic and social problems. The methodological choices of this thesis prioritized techniques and strategies of the qualitative approach, through the problematizing review proposed by Alvesson and Sandberg (2020); in the second stage, as a strategy for constructing a concept, we opted for the methodological reference of the classical concepts of Giovanni Sartori (1970). Indeed, it was found among the consulted literature that, although the studies have started from different theoretical foundations and had their empirical analyses based on varied historical experiences, it is possible to observe a number of common variables and an approximation between the highlighted categories, indicating a convergence that enables the identification of a main common core about temporality. Seeking to recognize a space where measures that extrapolate intentions over time become effective, we start from the understanding that not all governments are the same and the budget is the main arena where such differences are revealed, despite the fact that Brazilian political administration has undergone a process of institutional transformation, guided predominantly by the vision of the neoliberal paradigm, where the central reference of economic policies tends to prioritize fiscal adjustment; even with the ideal scheme provided by the legal norm that seeks to impose limitations on the discretion of the political administrator. It is precisely in this space where measures that extrapolate intentions over time become effective. In light of the above, it is believed that this work may contribute theoretically to the expansion of the concept of temporality and the application of this category in discussions within the context of political administration. To this end, we highlight the interpretative capacity provided by the classification of temporal horizons between the theoretical and bureaucratic dimensions, and the respective indicators highlighted in the structure of analysis, namely: i) practical sphere; ii) contextual determinants; iii) patterns of political administration; iv) desirable goals; and v) subsidies for future planning. Given this initiative, it is hoped to contribute to the understanding of the modes of production and reproduction of the system, and from there to foster the debate regarding a (re)definition of the circulation and distribution processes in favor of a Nation Project.

**Keywords:** Administrative continuity; public finances; public administration; concept of temporality.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura da tese.....	30
Figura 2 - Referencial analítico das bases teórico-epistemológicas da Administração Política .....	38
Figura 3 - Explicações teóricas para o crescimento e composição dos gastos públicos .....	61
Figura 4 - Desenho da pesquisa .....	81
Figura 5 - Princípios e etapas da Revisão Problematizadora.....	85
Figura 6 - Estratégias de conceituação apontadas por Sartori (1970).....	93
Figura 7 - Temporalidade: núcleo comum principal.....	107
Figura 8 - Orçamento: espaço de convergência entre a temporalidade e o referencial analítico da Administração Política. ....	122
Figura 9 - Estrutura de análise .....	123

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Lições preliminares da Administração Política.....	46
Quadro 2.	Características e aplicações dos termos “tempo” e “temporalidade” em diferentes campos do conhecimento. ....	105

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CF – Constituição Federal

EC – Emenda Constitucional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

OGU - Orçamento Geral da União

OPI - Orçamento Plurianual de Investimentos

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PPA - Plano Plurianual

PQNR - Para Qualquer Nível de Renda

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
1.1	OBJETIVOS	24
1.2	RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA	25
1.3	ESTRUTURA DO TRABALHO	27
<b>2</b>	<b>O PENSAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA, FINANÇAS PÚBLICAS E O ORÇAMENTO</b>	<b>31</b>
2.1	CONTEXTUALIZANDO A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA	31
2.2.1	Lições preliminares da administração política	45
2.2	FINANÇAS PÚBLICAS E A CENTRALIDADE DO ORÇAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA	57
2.2.1	Marcos legais e institucionais do orçamento público brasileiro	71
<b>3</b>	<b>MÉTODOS</b>	<b>80</b>
3.1	ETAPA 1: A REVISÃO PROBLEMATIZADORA	82
3.1.2	O percurso metodológico	86
3.1.3	Limitações metodológicas	88
3.2	ETAPA 2: COMPOSIÇÃO DE UM CONCEITO	88
<b>4</b>	<b>AS DIVERSAS NOÇÕES DE TEMPORALIDADE: percepções a partir da Revisão Problematizadora</b>	<b>95</b>
<b>5</b>	<b>TEMPORALIDADE E ORÇAMENTO PÚBLICO: uma resposta à questão problematizadora</b>	<b>111</b>
5.1	TEMPORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA – do que se trata, afinal?	111
5.1.1	Temporalidade teórica	117
5.1.2	Temporalidade burocrática/administrativa/normativa	118
5.2	ORÇAMENTO PÚBLICO – ESPAÇO DE MATERIALIZAÇÃO	120
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>136</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>141</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado contemporâneo corresponde à maior e mais expressiva representação de organização política conhecida pela humanidade, de modo que é possível concluir que, embora não sejam os únicos fatores determinantes, as decisões governamentais têm fundamentado historicamente os percursos do convívio social e definido os padrões de gestão das relações sociais de produção. Com efeito, as atribuições assumidas pelo Estado engendram a sustentação para a manutenção de relações mais estáveis da vida em sociedade, definida como sua incumbência precípua. Mas é fundamental ponderar que buscar relações mais estabilizadas não implica a eliminação dos dissensos ou conflitos que têm sido manifestações naturais e recorrentes nessa convivência coletiva.

No final do século XX, diante do aprofundamento da crise do *Welfare State*<sup>1</sup>, sobressaem-se, mais uma vez, na história que funda as relações complexas entre Estado-Sociedade desde o século XVI, questionamentos relacionados ao papel social e funções do poder público, provocando o debate acerca da amplitude do Estado na produção e distribuição das riquezas. Isso porque os padrões de desigualdade e o persistente desequilíbrio entre indivíduos e países, que há tanto tempo são contestados, permanecem presentes no contexto da economia global. Nessas circunstâncias, é questionada a capacidade de os governos garantirem níveis ótimos ou adequados de eficácia, eficiência e efetividade na gestão (ou condução) das ações de interesse coletivo, dando destaque às interferências diretas sobre a economia.

Do ponto de vista analítico, observa-se que as ações estatais têm sido historicamente decisivas para garantir as bases socioeconômicas que sustentam a economia capitalista, especialmente a partir da segunda metade do século XVIII, após a emergência do sistema industrial baseado em uma nova ordem socioeconômica

---

<sup>1</sup> Trata-se de um termo cujo sentido pode alterar total ou parcialmente de acordo com a abordagem teórica em que está inserido ou mesmo com os objetivos do usuário. Para Ham e Hill (1993), o conceito de “Estado de bem-estar” relaciona-se com uma sequência de serviços públicos, tratando da intervenção no que se refere à prestação desses serviços, de modo a cercar impactos coletivos que prejudiquem o comportamento individual. Na perspectiva de Matias-Pereira (2008), seu surgimento estaria relacionado a três elementos essenciais: a existência de excedentes econômicos passíveis de serem realocados pelo Estado para atender às necessidades sociais; o pensamento keynesiano, que estruturou a sua base teórica; e a experiência de centralização governamental durante a II Guerra Mundial, que fomentou o crescimento da capacidade administrativa do Estado. Todavia, conforme ressalva de Santos (2010, p. 53), o Estado incorporou ações voltadas à redistribuição de renda, através de políticas públicas, não por benevolência dos governantes, mas sobretudo por “uma necessidade técnica e política imperiosa para solucionar e integrar aos demais o terceiro elemento fundamental do circuito da acumulação e da expansão do sistema capitalista – o bem-estar”.

dirigida pelo “mercado”. Desse modo, embora a ação estatal ultrapasse a garantia dos direitos à propriedade e à função de fomentador das condições necessárias ao exercício da produção, da troca e do consumo, como defendido pelo ideário liberal de mínima intervenção, é inegável o seu papel fundamental na manutenção da dinâmica do capital. O que implica refletir, conforme sinalizado por diversos autores, a exemplo de Gruppi (1980), Santos et al. (2003), Santos et al. (2004) e Harvey (2006), que o Estado não pode ser considerado um ente externo ao capitalismo.

A realidade brasileira não destoa dessa constatação, mantendo vivo o debate referente ao impacto da atuação do Estado e dos administradores políticos sobre a trajetória das políticas, da economia e da sociedade. Em função disso, o ponto de partida desse trabalho assenta-se em uma contextualização da história recente do país, que busca recuperar as circunstâncias em que se deu a formação dos mecanismos institucionais, moldados em contextos marcados pelo desenvolvimentismo autoritário do período militar, pelas reformas liberais acentuadas nos anos 1980 e 1990, pelas tentativas de estabilização e distribuição de rendas, até o conturbado cenário de instabilidade política, econômica e institucional que marcam o período mais recente.

Assim, levando em conta o período dos governos militares como referência central para analisar a evolução recente do papel do Estado na economia brasileira, é possível identificar ciclos que continuam a exercer influência na trajetória nacional. A primeira fase vai de 1965 a 1979, marcada pelo padrão de gestão adotado pelo regime militar e pela performance voltada para consolidar o Projeto de Nação pautado na industrialização. Em seguida, o período de redemocratização (anos de 1980) integra duas agendas complexas e de difícil conciliação, centradas na construção das bases institucionais da democracia (através da constituinte) e na recuperação da dinâmica econômica, que se encontrava em profunda crise devido ao impacto da crise internacional. A partir do início dos anos de 1990, é promovida uma substituição da embrionária estrutura de Estado desenvolvimentista pelo Estado neoliberal, cujas preocupações da política fiscal estavam voltadas à manutenção da estabilidade de preços (GIUBERTI, 2012).

Conforme sinalizam Santos et al. (2004), a atenção dada à reforma do aparelho estatal iniciou-se já no governo Getúlio Vargas, tendo como marco, em 1938, a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), uma tentativa de implantar uma burocracia racional e moderna, no estilo weberiano. Assim, adotando



como pedra de toque um projeto nacional-desenvolvimentista, no período compreendido entre as décadas de 1930 e 1970, formava-se o modelo produtivo do Estado capitalista brasileiro de base industrial.

Principalmente a partir de 1980, os mecanismos que estimularam a expansão econômica estavam enfraquecidos, a receita ultraliberal prescrita pelos países desenvolvidos aos países mais pobres a partir dos anos 1980-1990 instituiu a redução dos setores públicos e a omissão de políticas que priorizassem o desenvolvimento de um sistema capaz de impulsionar o crescimento ordenado (PIKETTY, 2014), situação que orquestrou, em grande parte, as reformas iniciadas nos países periféricos.

Há, então, uma recondução dos objetivos do novo modelo de administração política pela direção inversa dos projetos adotados até aquele momento no Brasil, dando início a percursos que levariam ao desmonte do projeto de nação e ao enfraquecimento dos debates sobre o assunto. Sob a justificativa da crise econômica externa e interna, associada à alta inflação, crescia nos países periféricos a idealização da necessidade de um novo Estado que se encarregasse de cumprir somente as funções clássicas e estivesse atento à incumbência de alavancar o crescimento econômico, corroborado pelo ideário de transformações estabelecido no consenso de Washington. De forma equivocada, estava dada a sentença amplamente difundida: as dificuldades atravessadas pelo capitalismo estariam a cargo da crise fiscal do Estado e seu excesso de gastos, enquanto as mudanças intrínsecas do próprio modelo de produção capitalista não foram questionadas (SANTOS et al., 2004; SANTOS, 2010).

Nesse contexto, o protagonismo do desenvolvimento foi deslocado do Estado para o mercado, através de critérios que priorizavam as garantias de ganho sobre o capital, apoiados nos princípios de mundialização da economia. Dessa maneira, o neoliberalismo tornou-se o eixo central na orientação das políticas sociais e econômicas, ao passo que a condução à “reestruturação produtiva do Estado capitalista”, conforme denominou Santos et al. (2004), extensamente conhecida como Reforma do aparelho do Estado, seguiu, sobretudo nos países “em desenvolvimento”, uma série de medidas fundamentadas na desregulamentação econômica, abertura comercial, liberalização de mercados, privatização de ativos sob o controle estatal e despatrimonialização social, que forneceu as bases para um novo modo de acumulação fundado na financeirização do capital.

Assim, embora tenha tido início na década de 1980, é durante o governo Fernando Henrique Cardoso que essas pautas reformistas são aprofundadas, objetivando, entre outras coisas, trazer o enfoque gerencialista e os preceitos da iniciativa privada para uma Administração Pública orientada para resultados. Para tanto, esses objetivos foram traduzidos nos parâmetros da concepção neoliberal cuja proposição central consistiu em uma reestruturação marcada por privatizações e ajuste fiscal. Nesse período, priorizou-se a estabilização dos preços, impulsionada pela adoção de medidas para conter a inflação pelas metas de superávit primário e pela taxa de câmbio flutuante, que dão corpo ao tripé macroeconômico.

Dadas essas condições, os anos seguintes foram sucedidos de crescimentos vertiginosos e crises devastadoras. Iniciada em um momento de menor instabilidade macroeconômica, tem-se, então, a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, que vai da eleição de Lula em 2003 até o *impeachment* de sua sucessora, Dilma Rousseff, em 2016. Nessa fase, marcada pela estratégia introdutória de sinalizar um compromisso com a manutenção dos pilares macroeconômicos, inicia-se uma expansão econômica, em que, apesar de terem sido preservados traços da política neoliberal, houve uma tentativa de associação entre o ajuste fiscal para manutenção da política de estabilidade e as novas formas de intervenção social, priorizando incentivos ao mercado interno.

No período compreendido entre 2006 e 2010, o Estado assumiu papel determinante na expansão do mercado interno, onde as políticas adotadas buscavam estabelecer transferência de renda, aumento do salário mínimo e expansão de investimentos públicos em infraestrutura. A estratégia de crescimento adotada, entretanto, passou a ser interpretada como insustentável a longo prazo e, já no final do segundo governo Lula, empresários do setor industrial e economistas passaram a reivindicar medidas que diminuíssem os custos das empresas nacionais, de modo a projetá-las de forma mais competitiva no cenário externo. No governo Dilma, essas demandas foram atendidas por meio da redução de taxas de juros, desvalorização do real e desonerações tributárias. Medidas que, apesar do alto custo, poucos estímulos trouxeram ao crescimento econômico e não foram capazes de poupá-la do *impeachment*<sup>2</sup> que viria a se concretizar em 2016 (CARVALHO, 2018).

---

<sup>2</sup> A denúncia que serviu de base para o impedimento da presidente Dilma alegou a edição de decretos de créditos suplementares sem que houvesse autorização do Legislativo, somada à acusação de atrasos deliberados no repasse de recursos públicos para bancos federais como forma de maquiar os

Em que pese a adoção de um programa marcado pelo aumento nos investimentos públicos e ampliação de incentivos fiscais, responsáveis por redirecionar o Estado como agente condutor no processo de crescimento econômico durante os governos petistas, muitas ressalvas foram feitas a essas políticas frente ao seu baixo poder de estruturação e transformação das relações sociais de produção vigentes, uma vez que foi mantida certa submissão a um pacto conservador da governabilidade, como meio de manter e preservar determinados padrões da administração política de traço liberal enraizada no contexto brasileiro. Admite-se que a redução da taxa de juros, ampliação expressiva no acesso ao crédito, assim como o esforço redistributivo empenhado nos programas sociais favoreceram uma dinâmica de consumo e mantiveram o mercado interno aquecido, mas não foram capazes de proporcionar uma mudança definitiva na estrutura distributiva, sendo preservados os interesses do capital financeiro, como ressaltaram Lopreato (2015), Santos et al. (2017) e Ribeiro (2018).

Essas evidências podem ser identificadas nas constantes perdas de direitos e benefícios conquistados, que afetam especialmente a classe trabalhadora. Como observado por Santos e Gomes (2017) e Ribeiro (2018), as mudanças implementadas nesse período negligenciaram aspectos estruturais relevantes, a exemplo da preservação da regressividade tributária, com formas de arrecadação que tributam muito o consumo e pouco o patrimônio e a renda, além da manutenção de gastos públicos com prioridade sobre o pagamento de juros, privilegiando, dessa maneira, os rendimentos daqueles posicionados tipicamente no topo.

Isto posto, interrompendo uma sequência que já dava sinais de declínio no final do governo Dilma e dando início a uma nova fase que se reaproxima das medidas introduzidas nos anos 1980, o período recente é marcado pela rigidez no ajuste de contas com propostas que, ao invés de se orientarem pela direção do crescimento econômico, preconizam a progressiva extinção das medidas de bem-estar social, as quais, antes mesmo de se estabelecerem plenamente, já se apresentavam em processo terminal. Ou seja, sob a justificativa de ajuste das contas públicas e contenção de aumento da dívida, optou-se pela via de corte de investimentos e implementação de reformas que limitam o volume de despesas obrigatórias.

---

dados financeiros, as denominadas 'pedaladas fiscais'. A justificativa diverge opiniões por ser considerada como plano de fundo para camuflar as reais motivações políticas e disputa de poder.

Como resultado, tem-se a flexibilização das leis trabalhistas, redução nos benefícios previdenciários e a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que prevê o congelamento dos gastos públicos com a estipulação do teto por 20 anos, cujos desdobramentos discutiremos adiante. Assim, os anos subsequentes vêm sendo marcados pela polarização política e ideológica, mas que, em termos decisórios e macroeconômicos, apontam unidirecionalmente para uma “ideologia anacrônica de Estado mínimo” (CARVALHO, 2020, p. 11), trazendo à baila o conjunto de ideias ambientadas nas décadas de 1980 e 1990 e que ainda hoje ditam medidas sobre as regras orçamentárias no Brasil dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Essa tendência revela a estratégia de redução do tamanho do Estado e seu escopo de atuação sob a justificativa de estabilização macroeconômica e consolidação fiscal, apoiando-se, para isso, em um longo processo de fragmentação do constitucionalismo estabelecido em 1988, com medidas destinadas à desvinculação de receitas, redução dos gastos mínimos e restrição da dimensão de transferências intergovernamentais que equalizem as distorções federativas (PINTO, 2019). Dessa maneira, põe em lados opostos a concepção de um Estado encarregado de conduzir projetos nacionais de desenvolvimento em confronto com o melhor funcionamento das finanças, como se fossem opções mutuamente excludentes.

Apoiada nessa contextualização sobre o papel do poder público e a evolução recente dos padrões de administração política brasileiros, com ênfase no movimento que conformou as bases da Reforma do Estado, a partir dos anos de 1980, entende-se a constante necessidade de fazer uma releitura crítica de como as decisões desta natureza levam à compreensão de suas consequências sobre a organização social. Sem esse entendimento, sobretudo no que se refere às reações diante das crises<sup>3</sup>, os processos de mudança capitaneados pelo Estado podem prolongar os períodos de angústias e adversidades.

Dessa forma, faz todo sentido dizer que, principalmente nos períodos históricos de instabilidade e rupturas, as decisões governamentais devem ser um objeto privilegiado de observação, cujas análises devem abranger os acontecimentos legais, institucionais, políticos e econômicos que contribuem significativamente para moldar

---

<sup>3</sup> Como as crises econômicas ocorridas em 1929 e 1970, e a crise sanitária, econômica e social que o mundo vem enfrentando desde 2020 em decorrência da disseminação do vírus Sars-CoV-2, causador da Covid-19, que tem vitimado tantas pessoas em todo o planeta. Até o dia 17 de outubro de 2021, foram registrados 603.282 óbitos (saude.gov.br) em decorrência da COVID-19 no Brasil, tornando-se um dos países com o maior número de óbitos por COVID registrados no mundo.

a atuação do Estado. Conseqüentemente, parece natural afirmar também que os administradores políticos, responsáveis por fazerem as escolhas nessas conjunturas críticas, devem ser particularmente observados para ajudar a compreender os motivos de optar por determinadas direções em detrimento de outras (PERISSINOTTO, 2019).

Considera-se, pois, que por meio do orçamento público é possível levar em conta a concepção de gestão das relações sociais de produção, expresso nas opções, preferências e valores estimados de recursos para garantir a execução de determinadas políticas, programas e/ou projetos governamentais. Desse modo, partimos da compreensão de que as questões orçamentárias ultrapassam a finalidade de representação como instrumento técnico, ou simples mecanismo de alocação de recursos, e passam a assumir, como afirma Oliveira (2009), papel central no âmbito das disputas que ocorrem na arena da Administração Pública.

Contexto em que se dá o seu elevado nível de complexidade, pois, além de ser um instrumento de registro de previsão de receitas e de despesas em um dado período, envolve a integração de diversas ações e metas na definição de um planejamento orçamentário e também reflete, fundamentalmente, uma disputa política e econômica em torno da garantia de parcelas relevantes do “bolo” orçamentário nacional. Por isso, diante desta exposição das diferentes formas de atuação do Estado ao longo dos anos, considera-se oportuno compreender como se dá a continuidade e execução dos projetos de Governo e de Estado no contexto brasileiro.

O ponto inicial deste trabalho envolve, portanto, as teorias da administração política e das finanças públicas e o entendimento de como tem se estabelecido a conduta dos governos frente às opções de ordem econômica, que impactam diretamente na vida dos indivíduos e da sociedade como um todo. Corroborando com as análises de Santos et al. (2003), é preciso retomar a discussão teórica no que diz respeito à atuação do Estado e abrangência das finanças públicas, com o intuito de ampliar o escopo das investigações recentes, limitadas aos aspectos fiscais.

Acredita-se que uma via de análise capaz de contemplar esses aspectos reside na noção de um dos princípios gerais da administração política, a temporalidade, introduzida por Santos (2001) para embasar a compreensão de continuidades e rupturas administrativas, isto é, trata-se de um predicamento que busca entender como se dá o processo de governança do projeto. Em concordância com a definição de Santos, Ribeiro e Santos (2009, p. 935), “[...] em vista do resultado determinado, a forma de gestão mais adequada de qualquer projeto (do indivíduo, da organização ou

da nação) está condicionada à compreensão da sua temporalidade”. Entretanto, apesar da notável relevância analítica que a temporalidade tem a oferecer no contexto da administração política, ainda não há uma definição robusta a seu respeito<sup>4</sup>. Essa categoria tem sido negligenciada enquanto conteúdo de avaliação de governos, que não estão preocupados em seguir projetos de sociedade, mas habitualmente priorizam decisões e práticas que induzam à manutenção de poder, bem como do *status quo*.

Desta maneira, tal princípio revela-se fundamental para o avanço dos estudos de gestão, à medida em que contribui para a compreensão do significado das inter-relações do Estado e a Sociedade, inseridas no contexto do modo de produção capitalista, bem como a interferência do Estado na qualidade do desenvolvimento das forças produtivas, condição fundamental para o entendimento da administração política, conforme destacado por Santos e Ribeiro (1993).

Diante disso, tem-se como pressuposto inicial deste estudo que, para além dos posicionamentos ideológicos, declarações e afinidades, é na composição orçamentária que as prioridades de governos se materializam, apontando direções capazes de expressar as ações e omissões. Na tentativa de ampliar o entendimento crítico e reflexivo sobre esse processo, bem como sobre os problemas a ele associados, buscou-se discutir neste trabalho a definição do princípio da temporalidade dentro do campo da administração política, como meio de identificar as continuidades e rupturas administrativas a partir da perspectiva do orçamento público.

Conforme destacado por Ribeiro (2018, p. 193), admitir a centralidade do orçamento público “implica reconhecer seu papel nas relações sociais de produção, revelando o papel fundamental reservado ao Estado, como também a luta de interesses que o espaço (simbólico, financeiro e técnico) passa a representar”, destacando sua condição de instrumento político. A partir dessa premissa, entende-se que a principal maneira de atuação para o cumprimento das funções sociais redistributivas deve ocorrer nesta arena, tendo em vista que o orçamento público

---

<sup>4</sup> Cabe destacar a contribuição de Ribeiro (2018), que avança nesse sentido ao traçar uma análise longitudinal dos gastos públicos para o período compreendido entre 1980 e 2017, revelando em seus resultados uma tendência de perpetuação de grande parte dos programas, os quais, uma vez inseridos no orçamento, tendem a ser mantidos ao longo do tempo (RIBEIRO, 2018, p. 209). A autora aponta ainda que, no caso brasileiro, houve uma ruptura da concepção da administração política orientadora do ‘projeto nacional-desenvolvimentista’, fundado e implantado entre os anos de 1930 a 1979, para dar lugar, progressivamente, à concepção da administração política neoliberal, a partir dos anos de 1980 (RIBEIRO, 2018, p. 194).

representa um pacto de confiança entre o Estado e a sociedade, através do qual a população contribui com parte de seus recursos para serem utilizados em função das demandas coletivas, por meio de políticas públicas. Ou seja, apesar de sua razão de existir consistir em uma autorização de controle e aplicação dos recursos públicos, não deve ser confundida com uma permissão para arbitrariedades que inviabilizem o cumprimento das obrigações vinculadas junto à sociedade (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

A despeito disso, as disputas políticas manifestadas no âmbito orçamentário têm resultado na condução de medidas que garantem a valorização do capital, através do Estado, acentuando o processo de concentração de riqueza e renda no espaço que deveria ser destinado à mediação de interesses (RIBEIRO, 2018). Isso porque não existe clareza quanto à concepção de um Projeto de Nação capaz de articular e conduzir o plano de trabalho para o alcance das finalidades desejáveis, notadamente a ordem e o atendimento às necessidades prementes da sociedade. Conseqüentemente, a temporalidade não fica visível no contexto de investigação quanto ao papel que o Estado tem manifestado em suas decisões orçamentárias e que, mesmo diante da incidência de normas jurídicas constitucionais, se submete aos meandros da deliberação política dos que detêm o comando.

Cabe esclarecer que a estratégia analítica adotada nesta pesquisa buscou privilegiar, ainda que sem esgotar o assunto, a apuração quanto às aplicações multidisciplinares que têm sido dadas ao conceito de temporalidade, buscando entender o seu papel no contexto da administração política, tema pouco explorado pelo campo até o momento. Portanto, embora o orçamento público tenha sido identificado como espaço privilegiado de análise, não se trata aqui de um estudo voltado para a discussão do comportamento dos gastos e receitas públicas, como tradicionalmente é visto nos estudos de abordagem fiscal. Todavia, fortalecer a sua compreensão através da lente teórica da administração política apresenta-se como uma alternativa capaz de examinar o desempenho dos programas orçamentários e a capacidade do Estado em fornecer soluções factíveis para os problemas coletivos que afetam as sociedades contemporâneas.

Com base nas considerações destacadas acima, pretende-se responder ao seguinte questionamento/problema de pesquisa: **Qual a definição do princípio da temporalidade dentro do campo da administração política e sua aplicabilidade enquanto categoria de análise a partir da perspectiva do orçamento público?**

A partir dessa problematização, foram definidos os seguintes pressupostos norteadores:

- (i) A estrutura e natureza dos gastos públicos no Brasil se dão por meio de escolhas que qualificamos como um padrão/modo de administração política;
- (ii) O orçamento público corresponde ao principal instrumento ou fator de decisão – responsável por (re)definir o papel central que os recursos públicos passaram a assumir para garantir os atuais padrões de gestão das relações sociais de produção do capitalismo (em âmbito internacional e nacional);
- (iii) Há uma ausência de Projeto de Nação responsável por orientar o planejamento e concepção das políticas públicas, tampouco há visibilidade da temporalidade nesse processo, de modo que o acompanhamento das continuidades ou rupturas administrativas tem sido negligenciado, frente à omissão dos objetivos pretendidos.

## 1.1 OBJETIVOS

Considerando os pressupostos destacados acima e tomando como referência analítica as bases epistemológicas e teórico-metodológicas do campo da administração política, foram definidos os seguintes objetivos:

### **Objetivo Geral**

Discutir a definição do princípio da temporalidade dentro do campo da administração política como instrumento capaz de identificar as continuidades e rupturas administrativas a partir da perspectiva do orçamento público.

### **Objetivos Específicos**

- Investigar reflexivamente a literatura sobre o princípio da temporalidade e o campo da administração política;
- Discutir o conceito de temporalidade e suas dimensões teórica e administrativa;
- Discutir as dimensões analíticas da temporalidade dentro da perspectiva do orçamento público, enquanto espaço privilegiado de observação.



## 1.2 RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA

Os estudos administrativos historicamente têm se dedicado aos aspectos organizacionais de cunho racional e produtivo (SANTOS et al., 2009), muitas vezes delimitados como alheios e dissociados da esfera política (WILSON, 2005). Entretanto, é justamente através da administração que são operacionalizadas as decisões políticas de gestão e de onde devem emergir as bases do conhecimento para oportunizar ordenadamente formas de gerir que conduzam as organizações, sejam elas públicas ou privadas, ao alcance de seus objetivos.

A administração política surge como “instrumento analítico” capaz de contribuir para a expansão dos propósitos de estudos relacionados ao campo da administração, conforme destaca Gomes (2012), uma vez que é responsável pela gestão do projeto de nação, cujo objetivo deve ser o cumprimento das finalidades da sociedade, fato que corrobora a necessidade da precisão conceitual para o embasamento das análises. Dessa maneira, com o intuito de elaborar um conceito para esse, até então, iminente campo do conhecimento, em suas primeiras formulações Santos e Ribeiro (1993, p.106) definiram a administração política como "a forma pela qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção", cujo objeto de análise reside na gestão.

A evolução desse pensamento ampliou a definição do conceito de administração política, assim como o entendimento do seu escopo de atuação para além da arena estatal, reconhecendo-a como “a concepção das formas de gestão das relações sociais de produção e distribuição” (SANTOS, 2021, p. 16). Noção esta que consolida sua característica política frente à constante missão decisória entre as possibilidades e escolhas, onde competem os interesses conflitantes de indivíduos, grupos, famílias, organizações e entes federativos, por exemplo.

Embora sejam evidentes os esforços e avanços acerca da concepção de como sucedem as relações sociais de produção, realização e distribuição, há muito se reconhece a insuficiência e imprecisão de alguns conceitos fundamentais ao entendimento dos fenômenos administrativos (SANTOS et al., 2009). Assumindo a condição de campo do conhecimento, a administração política tem sido historicamente produzida ao passo que são definidas sua finalidade, teorias, linguagens e termos característicos (SANTOS; RIBEIRO, 1993; SANTOS et al., 2009).

Ramos (1981) reivindica a importância de criar e fortalecer a identidade do campo das teorias administrativas por meio da construção de personalidade própria e novas formas do fazer científico. Nesse contexto, a relevância da construção de conceitos manifesta-se em sua capacidade de expandir e extrapolar o entendimento, possibilitando a (re)significação de fenômenos e oportunizando uma compreensão estruturada, organizada, comparativa, reflexiva, e com sentido dentro de um determinado sistema teórico (FONSECA, 2015). A justificativa desta pesquisa se dá, portanto, na medida em que busca aprofundar a compreensão de termos fundamentais ao avanço das análises em gestão. Desse modo, as contribuições recebidas das diferentes áreas de conhecimento devem ser vistas como um incentivo à criatividade, sem que ocupem o protagonismo das formulações teóricas e instrumentos analíticos, uma vez que, segundo Ramos (1981), esse excesso de influência interdisciplinar desvia o sentido e a direção do campo de estudo que passa a não reconhecer seu próprio trajeto.

Tendo em vista a construção de uma epistemologia para o campo da administração política, objetivando compreender a trajetória de construção da área, suas bases teóricas, metodológica e conceitual, Santos, Ribeiro e Santos (2009) publicaram o artigo intitulado *Bases teórico-metodológicas da administração política*. Nessa ocasião, os autores alertam para o fato de os estudos da área avançarem mais na direção da análise ou da história das ideias do que na explicitação das definições e dos conceitos, tornando evidente a necessidade de uma maior edificação do campo do conhecimento e de definições mais precisas, capazes de auxiliar os pesquisadores na compreensão da temática e na realização de futuras pesquisas e análises, sobretudo de cunho empírico.

Assim, destaca-se a relevância de se apropriar e aprofundar a dimensão temporalidade como uma das lições mais urgentes da administração política, ao se considerar a emergência do debate e concepção de um projeto coletivo de nação que atenda às demandas sociais, obtidas pela somatória das demandas individuais e coletivas. Logo, esse parece ser um dos possíveis caminhos para promover a aproximação do tempo da política com o tempo administrativo/burocrático, buscando identificar como tem sido conduzida historicamente a construção da nação, ao tempo em que procura desenvolver um direcionamento mais abrangente e coerente entre a dimensão territorial, a pluralidade cultural e as desigualdades socioeconômicas brasileiras. Este estudo pretende ampliar a discussão para além de termos

ideológicos, onde seja possível compreender os desdobramentos práticos, incorporando abordagens inovadoras (críticas) trazidas pelo campo da ciência da administração, com ênfase nas contribuições da administração política.

Essa escolha implica, portanto, o compromisso desta pesquisa em contribuir para superar a perspectiva analítica tradicional sobre o papel do Estado e das funções administrativas neste contexto. Dessa forma, acredita-se que as provocações e reflexões despertadas neste trabalho contribuirão teoricamente com a ampliação do conceito de temporalidade e a aplicação deste princípio na discussão das finanças públicas no contexto da ciência da Administração. Em uma perspectiva empírica, espera-se contribuir com uma discussão analítica que privilegie a observação desde a definição de projeto ao tempo de execução, a partir da compreensão do orçamento público.

### 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta tese está estruturada em seis seções, incluindo esta parte introdutória, que dá início ao debate acerca da amplitude do Estado no contexto das finanças públicas, e as implicações das escolhas orçamentárias para o alcance dos objetivos de governo. Assim, a partir de uma breve contextualização, definiu-se o problema, pressupostos e objetivos da pesquisa.

No segundo capítulo, busca-se estabelecer o paralelo entre a administração política e as demais fundamentações teóricas que influenciam este campo do conhecimento e darão as bases para compreensão do papel das finanças públicas. Para isso, traz uma síntese do conceito e das bases epistemológicas da administração política com ênfase para o seu empenho em integrar as dimensões subjetivas e objetivas que conformam a ciência da administração, seja no âmbito público ou privado, de modo a conciliar os aspectos políticos e práticos que dão sustentação e sentido à orientação das ações nas esferas da economia, Estado e sociedade. A análise sobre a administração política brasileira terá como subsídios os estudos desenvolvidos por Santos e Ribeiro (1993), Santos et al. (2004), Santos (2004), Ribeiro (2006), Santos et al. (2009), Gomes (2012), Santos et al. (2017), entre outros autores que reforcem essa perspectiva. Quanto aos aspectos das finanças públicas e orçamento no Brasil, estão apoiados nas teorias desenvolvidas por Stiglitz (1999,

2002, 2015), Musgrave e Musgrave (1980), O'Connor (1977), Oliveira (2009), Giambiagi e Além (2008), Barcelos e Calmon (2014) e nas contribuições trazidas por estudos desenvolvidos também no campo da administração política, principalmente Santos (2010).

A partir dessas escolhas teóricas, ressalta-se que os referenciais analíticos utilizados foram indicados nas referências e são essencialmente de fontes bibliográficas. Ainda nesse capítulo, após uma discussão mais conceitual com relação ao papel das finanças públicas e às diversas vertentes destinadas a explicar e orientar as características, funções, formação e consequências da estrutura dos gastos, debateremos sobre a centralidade do orçamento público no contexto brasileiro.

Com a finalidade de discutir a definição do princípio da temporalidade dentro do campo da administração política, as escolhas metodológicas desta pesquisa priorizaram técnicas e estratégias da abordagem qualitativa, cuja base consiste na interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados (FLICK, 2009), refletindo acerca dos contextos históricos, teóricos e epistemológicos que a análise qualitativa possibilita. O capítulo metodológico está subdividido em duas etapas: na primeira, será indicado o percurso utilizado para realização da revisão problematizadora proposta por Alvesson e Sandberg (2020); na segunda etapa, serão debatidos os processos e estratégias para a construção de um conceito.

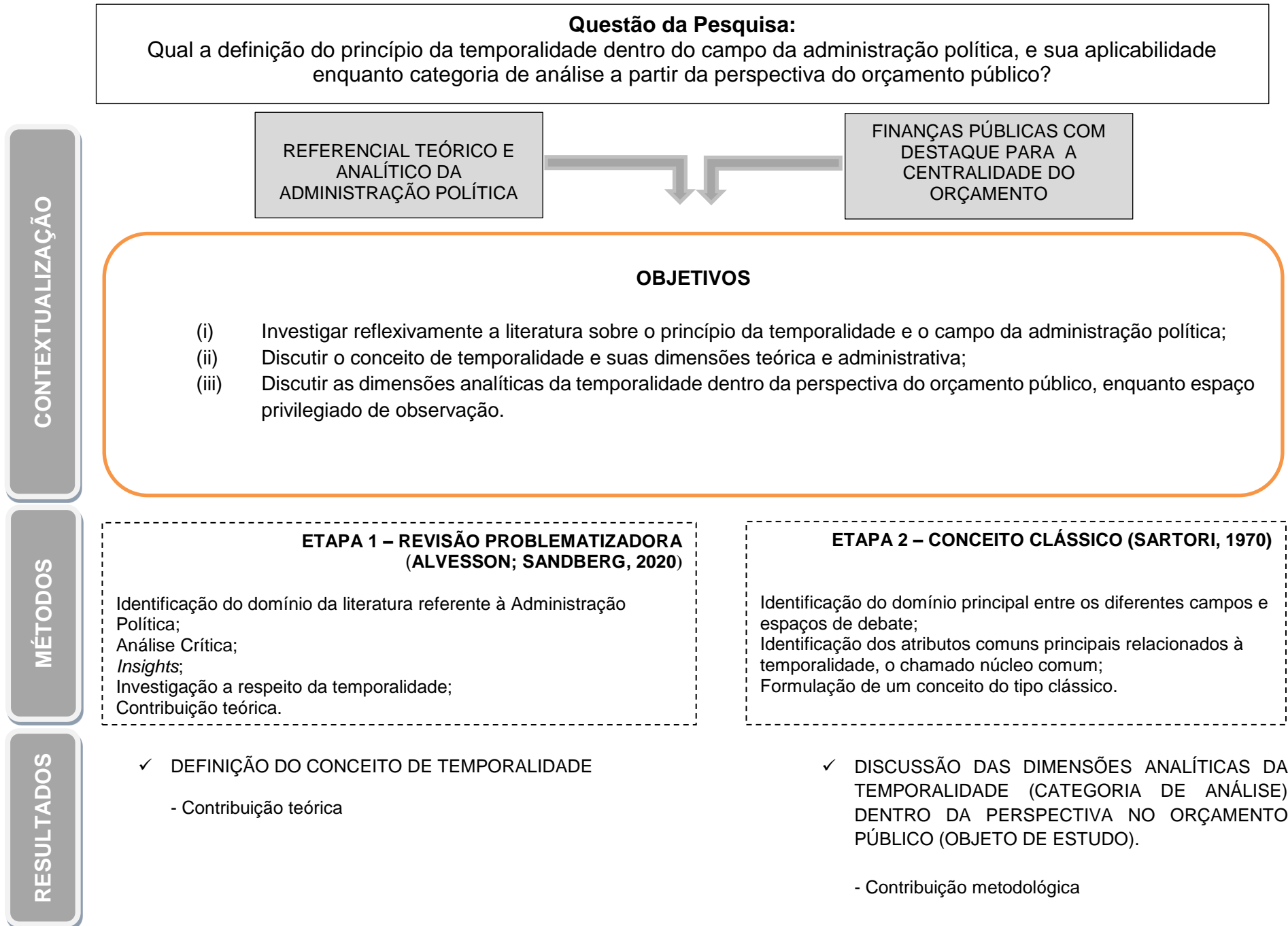
A análise se materializou em duas seções estruturadoras de discussão, que apontaram elementos para o entendimento das aplicações dadas ao termo temporalidade, bem como o seu necessário destaque no campo da administração política enquanto instrumento de análise que privilegie o orçamento público como espaço de observação. Assim, no capítulo 4, buscou-se investigar reflexivamente a literatura sobre o princípio da temporalidade e o campo da administração política, através das percepções obtidas a partir da revisão problematizadora.

No capítulo 5, apresenta-se a contribuição teórica sobre a definição dos princípios da temporalidade e suas dimensões teórica e burocrática. Em seguida, foram expostas as conclusões centrais da pesquisa, entendendo que o orçamento público é um mecanismo de ação que, devido às suas características teóricas, formais e históricas, é de grande relevância para o estudo da condução das ações de interesse coletivo ao longo do tempo e o seu objetivo deve priorizar os princípios constitucionais de concretização dos direitos fundamentais. Por fim, além de apontar os obstáculos identificados e uma agenda futura de pesquisas, são apresentadas as considerações

finais, onde se buscou demonstrar uma contribuição, ainda que pequena, ao adensamento da contribuição teórica e analítica da administração política, tendo em vista dar mais um passo nos caminhos que buscam enriquecer o debate dessas teorias.

As etapas executadas para a realização desta pesquisa e o desenho da tese podem ser melhor visualizadas conforme segue na Figura 1.

Figura 1- Estrutura da tese



## **2 O PENSAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA, FINANÇAS PÚBLICAS E O ORÇAMENTO**

Esta seção encarrega-se de apresentar as bases que fundamentam as discussões provocadas pela administração política, reconhecendo o caminho percorrido e as influências de outros campos do pensamento científico em sua formulação, buscando compreender as maneiras de pensar e seu domínio ontológico, no lugar em que as relações sociais de produção, circulação e distribuição ocupam em sua exposição e que, por sua vez, deve ser compreendido à luz da concepção metodológica que orienta a investigação desse campo que tem se consolidado como um domínio discursivo autônomo.

Para tanto, inicialmente retoma-se o debate teórico que envolve os limites, diferenças e aproximações entre administração política, administração pública, administração profissional e a economia política, ao mesmo tempo em que se busca uma análise integrativa das dimensões práticas orientadas por estes domínios, discutindo aspectos da sociedade, Estado e economia, através de um esquema interpretativo que visa contemplar as principais estruturas e mecanismos de decisão, partindo da análise de padrões que têm conduzido a administração política contemporânea.

Em seguida, discute-se o argumento da centralidade do orçamento público enquanto espaço privilegiado de estruturação e execução das ações governamentais, buscando compreender, mesmo reconhecendo a incapacidade de esgotar o assunto, as explicações teóricas e ideológicas acerca da sua forma de composição durante o curso da história no Brasil e no mundo. Por fim, a partir dessas análises, busca-se demonstrar a estreita associação entre as questões relacionadas ao orçamento público e o princípio da temporalidade.

### **2.1 CONTEXTUALIZANDO A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

A busca por respostas adequadas à concepção de Estado, sua relação com a sociedade, até onde deve ir a extensão de sua atuação nos mercados e tantos outros questionamentos nesse sentido, têm povoado as investigações relacionadas às ciências sociais, sendo intensificadas principalmente a partir do século XVIII. No entanto, as bases reflexivas que deveriam orientar a “parte mais evidente do

Governo”, qual seja a Administração, cujo surgimento é tão antigo quanto o próprio Governo, esperou até os colapsos, crescimentos e transformações do século XIX para começar a se estabelecer enquanto ciência, conforme destacado por Wilson (2005, p. 350).

Grandes clássicos da área atribuem o nascimento da ciência da Administração a nomes como Frederick Taylor e Henri Fayol (MEDEIROS JUNIOR et al., 2016). Entretanto, o uso da Administração é muito anterior ao período em que viveram estes homens. Silva (2013) aponta que, desde civilizações antigas, grandes e destacadas, como Grécia, Suméria, China e Roma, já se utilizavam de técnicas administrativas para gerenciar seus recursos militares, econômicos ou mesmo culturais, assim como a própria Igreja Católica e o sistema feudal se valeram da Administração para melhor controlar suas posses.

Neste sentido, refletir sobre a trajetória da Administração é considerar que a mesma se relaciona com a própria história da humanidade e a busca pela sobrevivência, conforme destacou Santos (2021, p. 23) ao apontar que “etimologicamente administrar significa conduzir todo e qualquer processo forjado pela razão humana”. Para além das suas técnicas estudadas e reproduzidas na contemporaneidade no âmbito das organizações, essa atividade segue permeando a evolução dos modos de produzir e mesmo de conviver em sociedade (MEDEIROS JUNIOR et al., 2016).

Assim, a administração tem se mostrado como uma área do conhecimento que historicamente vem buscando se consolidar como uma ciência dotada de objeto, método, teorias e linguagens próprias bem definidas, embora muitos dos seus pesquisadores defendam que esse objetivo já tenha sido alcançado. Todavia, em que pese os avanços teóricos ocorridos no sentido de incorporar em suas análises conceitos como cultura, ética, meio ambiente, dentre outros fatores relacionados à dinâmica empresarial e ao contexto social, percebe-se a predominância de estudos influenciados pela sua base epistemológica, com a visão de racionalidade e instrumentalidade.

Apesar de admitir que o surgimento da Administração enquanto ciência esteve associado à emergência e à complexidade de um dado momento histórico, Wilson (2005) acreditava que, quanto antes tivesse sido colocada em prática, maiores seriam os proveitos proporcionados às organizações e gerações futuras. Isso porque havia uma notável tendência de intensificação e complexidade sobre as ações do Governo,



diante do crescimento nas demandas sociais, do aumento da máquina pública e das múltiplas funções a serem desempenhadas. Assim, ao reconhecer a cada dia as novas tarefas a serem executadas pelo Estado, era fundamental identificar as melhores formas de realizá-las, atribuição destinada à Administração Pública. A razão para existência de tal ciência, portanto, tem seus fundamentos na busca por ações eficientes que não estivessem à mercê da empiria.

Com o surgimento das reflexões teóricas a respeito da Administração Pública, surge também a discussão quanto à relação entre Administração e Política. Para uma corrente do pensamento, trata-se de objetos situados em campos distintos e que não devem apresentar correlação entre si, de modo que a Política deveria se ocupar das questões mais gerais, enquanto a Administração cuidaria dos aspectos instrumentais do funcionamento técnico (WILSON, 2005).

Contrapondo este posicionamento, tomando como base os acontecimentos que conformam as relações entre Estado, Governo e sociedade, Santos (2004), Ribeiro (2006), Santos, Ribeiro e Santos (2009), Azevedo e Grave (2014), Santos et al. (2017), Filippin (2017), concluem que é impossível dissociar a Administração e a Política, tratando-as como “dimensões integradas e entrelaçadas historicamente” (SANTOS et al., 2017, p. 956). Nessa concepção, os modos de operacionalização e condução da gestão são moldados consoante os modelos de uma racionalidade instrumental e técnica, mas adicionalmente correspondem à lógica que compõe o poder político e as implicações do processo decisório.

Por se tratar de um campo que emerge das transformações socioeconômicas, imbricado continuamente de novos desafios, exige-se também no contexto da “Administração Profissional” o constante movimento, pois assim se dá a construção do conhecimento. Nessa linha, reconhecendo o surgimento do pensamento administrativo em um momento de consolidação da estrutura burocrática no processo de modernização da sociedade, e ponderando a importância do pensamento tradicional desenvolvido por Taylor e Fayol nas Escolas Científica e Clássica, não é mais possível conceber o desenvolvimento de estruturas organizacionais eficientes sem considerar os aspectos relacionais e as especificidades dos diversos ambientes, conforme destacam Mota e Vasconcelos (2011), assim como já não cabe que o objetivo principal da administração seja apenas o aumento de produtividade, razão pela qual tem-se buscado a evolução desse pensamento (SERVA, 2013).

Segundo as conclusões obtidas por Azevedo e Grave (2014, p. 702), a administração consiste em uma “virtude mundana” presente nas ações que envolvem as relações ambientadas nas organizações, considerada como uma ciência útil e necessária. Essas ações se manifestam através dos exercícios práticos de gerência, liderança e política, sintetizados na figura de um único agente, o administrador. Portanto, concentram-se nesta função as responsabilidades simultâneas por agir, realizar e mediar, em resposta às novas exigências impostas pelas organizações contemporâneas, que jamais deveriam ter sido eximidas de suas obrigações sociais.

Essa perspectiva refuta o viés de submissão a princípios econômico financeiros aos quais a administração tem sido associada dentro de uma lógica acadêmica e organizacional, reforçada por muitas escolas ao longo do tempo (DAVEL; ALCADIPANI, 2003; AKTOUF, 2004). A expectativa é que os conhecimentos formulados e as ações executadas extrapolem a lógica instrumental da simples busca pela melhoria de performance econômica de organizações focadas em eficiência, eficácia e lucratividade. Espera-se, portanto, uma priorização do fator humano e a busca pela emancipação da sociedade frente a uma mudança de comportamentos, capaz de promover a autonomia e a responsabilidade que compete a cada agente.

Seguindo por essa direção, reconhecemos a natureza positivista que foi imputada à administração profissional desde a sua origem, motivada pelas necessidades do utilitarismo que o momento histórico provocou (SERVA, 2013; AZEVEDO; GRAVE, 2014). Entretanto, as novas rupturas históricas, marcadas por crises do sistema capitalista, têm abalado a fundamentação funcionalista dessas abordagens. Conforme evidenciado por Davel e Alcadipani (2003), desde o início da década de 1990, os estudos críticos têm ganhado força nos debates teóricos do campo da administração, em busca de um desenvolvimento racional e democrático das organizações contemporâneas, priorizando reduzir os níveis de exclusão e dominação que por tanto tempo foram vistos como naturais e inevitáveis à ordem político-econômica vigente.

Essencialmente, a tarefa do administrador compreende o uso racional dos recursos disponíveis, visando alcançar um determinado objetivo. Por consequência, sua função consiste em aplicar técnicas e encontrar soluções adequadas para problemas organizacionais, cumprindo etapas que envolvem planejamento, ação, controle e verificação (RIBEIRO, 2006 [1969]; MOTA; VASCONCELOS, 2011). Entretanto, apesar de ser imputado um caráter técnico, executivo e por vezes até

místico, a administração tem buscado se estabelecer como ciência, cujas atribuições não podem ser dissociadas do contexto social; nem seria possível.

A rigor, administrar envolve pessoas, grupos e relações que servem de sustentação para constante tomada de decisão. Essa condição fundamenta o posicionamento categórico de João Ubaldo Ribeiro (2006 [1969]) ao reconhecer o administrador como um cientista social, o que não significa dizer que sejam funções equivalentes, mas uma condição que torna a tarefa de administrar transcendente ao mero cumprimento de tarefas previamente definidas e alheias de interpretação. Conforme ratificado por Santos, Ribeiro e Santos (2019), trata-se de um ofício que ultrapassa a garantia de racionalidade dos processos de trabalho e a consequente busca pelo aumento da produtividade, uma vez que deve se ocupar, precipuamente, com a concepção de um modo de organização social que priorize o embasamento científico e estabeleça um modelo de hierarquia das relações sociais de produção, realização e distribuição.

Invariavelmente, administrar consiste em se posicionar e, por consequência, fazer ciência social aplicada. Ao trazer a problematização acerca da função do administrador, Ribeiro (2006 [1969]) evidencia outras faces relacionadas à administração; além de praticante da ciência social, acumulam-se os papéis de educador, influenciador de comportamentos e agente de mudança. Em função dessas características e do esquema de poder vinculado, constata-se o papel político inerente ao ato de administrar, independentemente de estar situado no âmbito público ou privado. Todavia, naturalmente seus efeitos políticos são mais visíveis no contexto da Administração Pública, centro formal da realidade política e espaço de formulação das ações governamentais.

Principalmente nesse cenário, refuta-se a ideia do profissional cujos atos são direcionados unicamente por seus conhecimentos técnicos dissociando-os de sua operacionalidade política, seja essa ação consciente ou não. As provocações de Ribeiro (2006 [1969]) contrapõem a posição de mero instrumento passivo e do comportamento autômato do administrador, despertando a importância desse entendimento para a compreensão dos condicionamentos aos quais estamos submetidos, bem como para os impactos provocados pelas decisões tomadas. Assim, é fundamental reconhecer a relevância política exercida pela administração, dotando seus operadores de consciência quanto ao seu papel.

Nessa linha, ainda que despretensiosamente, as contribuições deixadas por João Ubaldo Ribeiro através do texto intitulado *Política e Administração*, escrito de forma precursora em 1969 e republicado em 2006 pela revista *Organização & Sociedade (O&S)*, têm repercutido nos estudos realizados no âmbito da Administração Política, campo que tem como marco inaugural a tese defendida pelo professor Reginaldo Souza Santos no Instituto de Economia da UNICAMP (1991) e com o artigo *Administração Política Brasileira* (SANTOS; RIBEIRO, 1993), publicado na *Revista de Administração Pública (RAP)*. Desde então, desencadeou-se uma proliferação de publicações, colóquios, conferências, *workshops* e redes acadêmicas, concebidos para discutir e expandir as bases teórico-metodológicas desse campo<sup>5</sup>, que, apesar dos avanços alcançados frente a esses esforços, se mantém em construção.

Nesse contexto, o estudo da administração política manifesta-se como uma via capaz de integrar as dimensões subjetivas e objetivas que configuram a ciência da administração (no âmbito público ou privado), de modo a conciliar os aspectos políticos e práticos que dão sustentação e sentido à orientação das ações. Assim, as abordagens epistemológicas e teórico-metodológicas da administração política reconhecem a gestão enquanto objeto científico, embora as organizações sejam consideradas como objeto de estudo privilegiado (SANTOS et al., 2017).

Santos (2001, p. 61) desenvolve essa argumentação admitindo ser uma “impropriedade metodológica” considerar as organizações como objeto científico da administração, porque, no entendimento do autor, trata-se de um espaço abrangente de atuação para diversos campos do conhecimento, podendo servir de objeto à sociologia, psicologia, antropologia e/ou engenharia, por exemplo. Deste modo, da mesma forma que se justifica a expansão do papel do administrador frente aos desafios e complexidades que a função possui, reconhece-se a gestão na qualidade de objeto científico emancipatório e exclusivo do campo, essencialmente ligado às relações sociais que se estabelecem, seja no contexto organizacional ou da sociedade. Portanto, nas palavras de Santos, Ribeiro e Santos (2009, p. 930), é “a

---

<sup>5</sup> Ao longo das três últimas décadas, a rede de estudos acerca da Administração Política brasileira tem contribuído para o crescimento e consolidação do campo que conta com diversos espaços de difusão, como: o Encontro Nacional de Administração Política, com periodicidade anual; a *Revista Brasileira de Administração Política (REBAP)*; composição da grade curricular de diversos programas de graduação e pós-graduação vinculados às escolas de administração; um canal no YouTube, que tem popularizado e democratizado a discussão; mesa e tema de interesse em diversos eventos acadêmicos, a exemplo do XLV Encontro da ANPAD – EnANPAD 2021; além da grande entrada e circulação em outros veículos de disseminação voltados ao debate da administração.

gestão e não a organização que caracteriza o objeto e que dá autonomia à administração enquanto um campo próprio do conhecimento”.

Conforme apontado por Gomes (2012), a administração política destaca-se como mecanismo de análise com a finalidade de ampliar a abrangência da investigação científica no campo da administração ao buscar compreender a gestão das relações de produção e distribuição. Vai além à medida que sua preocupação não está direcionada à simples reprodução de padrões e operacionalização dos meios de produção, mas sim às novas formas de pensar a (re)condução das relações sociais de produção, circulação e distribuição, como estabelecido por Santos et al. (2017).

Adicionalmente, com o intuito de preencher as lacunas deixadas pelos estudos administrativos, em grande parte meticolosos e positivistas, e para romper com a lógica difundida, a administração política propõe a definição de metodologias alternativas que sejam capazes de ultrapassar a interpretação da realidade organizacional e social e atuem de modo a transformá-la. Ou seja, definitivamente não se trata de uma ferramenta para reforçar ou reafirmar o senso vigente, confirmando, por exemplo, se métricas do funcionalismo público foram ou não atingidas, a pretensão é justamente atuar no âmago da complexidade que questões como essas carregam (SANTOS et al, 2017).

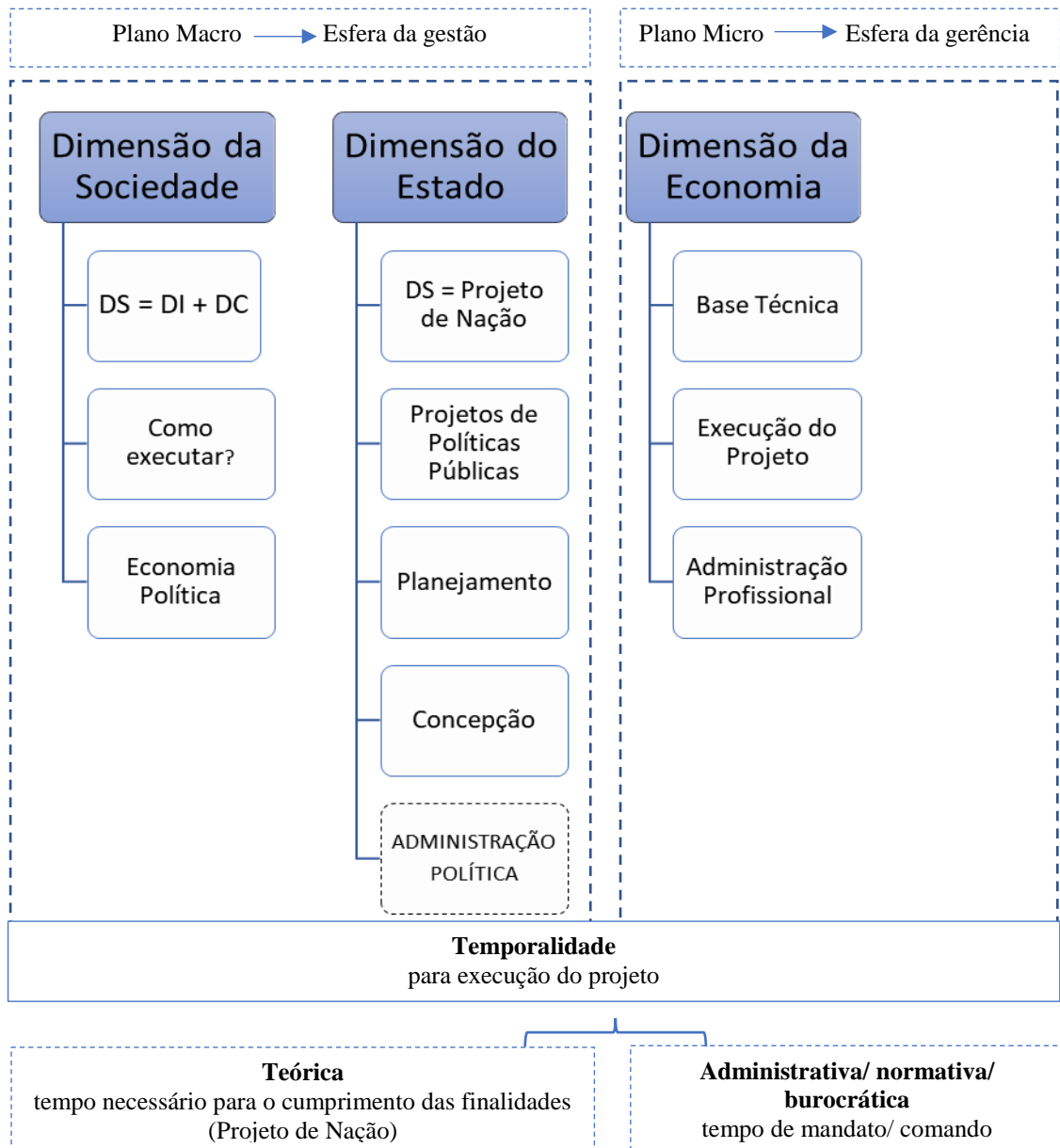
Com essa perspectiva, ao assumir a premissa de que no tempo e no espaço todo e qualquer movimento é dado por sua intencionalidade, portanto esse movimento é conduzido e conseqüentemente administrado (SANTOS, 2010), a administração política desenha um panorama geral dos espaços de atuação e interação onde esses movimentos ocorrem, fruto do empenho de integrar as dimensões subjetivas e objetivas, reconhecendo o Estado como a instituição mais importante na condução de um novo modo de relações sociais de produção, sob a responsabilidade de receber, conciliar e atender as demandas da sociedade<sup>6</sup>. Em conformidade com tal objetivo e

---

<sup>6</sup> Em Santos (2021), esse conceito é expandido com o intuito de abranger uma amplitude maior dos conteúdos, assim como a natureza dos novos processos sociais que devem ser direcionados ao dever do processo civilizatório. Como forma de viabilizar uma teoria administrativa capaz de integrar e descrever melhor todo o movimento da sociedade, Santos propõe uma estrutura que retrata o movimento onto-epistemológico da Administração Política (p. 21), onde estão expressas as fases de “desenvolvimento do conhecimento devotado aos atos de pensar e agir, transformados em fatos expressos na intencionalidade (fase de concepção e organização do plano de ação); do movimento (que envolve todas as ações de execução e avaliação do processo social); e a finalidade (o dever, que é obtido com o resultado da satisfação coletiva) (SANTOS, 2021, p.20)”. Nesse esquema, o autor busca representar o processo civilizatório desde a origem da existência e a partir dos conhecimentos formulados desde então, cabendo à Administração Política a habilidade de reunir os diferentes saberes como base para a compreensão dos caminhos necessários para se alcançar a evolução civilizatória, manifestada na finalidade social que engloba o desenvolvimento cultural e a contemplação espiritual.

para fins analíticos, são situados nas dimensões da Sociedade, Estado e Economia os campos de mediação da Economia Política, Administração Política e Administração Profissional, conforme segue na Figura 2.

**Figura 2** – Referencial analítico das bases teórico-epistemológicas da Administração Política



Fonte: Adaptado de Santos (2004, p.48).

Nota: DS = Demanda Social; DI = Demanda Individual; DC = Demanda Coletiva.

Dessa maneira, nota-se um esforço em preencher a lacuna quanto ao movimento realizado durante esse processo, buscando situá-lo nas dimensões espaço-tempo.

Apresenta-se, assim, parte de um esquema interpretativo, que busca contemplar as principais estruturas e mecanismos de decisão, partindo da análise de padrões que têm conduzido a administração política contemporânea. Muito embora não seja possível abranger toda complexidade que a observação da sociedade possui, Santos, Ribeiro e Santos (2009) enxergam, nas interrelações dessas três dimensões, as bases para expandir as definições teórico-metodológicas da administração política. Delimitam, para isso, dois planos analíticos abstratos: o plano micro, incumbido pela execução, esfera da economia e administração profissionais; e o plano macro, responsável pela concepção dos projetos, esfera onde se localizam a economia e administração política (SANTOS, 2001).

Vinculada às experiências e aos problemas práticos de uma época, a Economia Política surge no momento de iminência do capitalismo, possibilitando as interpretações de episódios históricos somadas à relevância da compreensão dos contextos. Foi assim que, pioneiramente, Adam Smith (1985) ocupou-se com a tentativa de demonstrar os princípios que conectavam e ordenavam a vida em sociedade e as relações de produção, combinando esses temas em um conjunto unitário e articulado de saberes, dotado de princípios próprios, que o consolidou como fundador de uma nova ciência: a economia política. Como destacado por Santos, Ribeiro e Santos (2009), as proposições fundamentais desse pensamento objetivam oportunizar um rendimento ou subsistência que estivesse ao alcance de toda a população, bem como o Estado e a sociedade possuíssem recursos suficientes para manutenção da estabilidade e oferta de serviço público.

Nesse sentido, os pontos centrais de sua reflexão apoiavam-se nos conceitos de trabalho e troca, ao defender que o resultado da divisão do trabalho provocaria o crescimento das riquezas, em virtude da vocação humana pela barganha. Do corolário dessas observações emergiram seus esforços para comprovar que o liberalismo econômico seria a melhor forma de ampliar a produção de riquezas via aumento da escala na produção industrial (SMITH, 1985; CERQUEIRA, 2004).

Diante do contexto gerado pelos problemas e movimentos intelectuais do século XVIII, associados a uma mudança de paradigma nos modos de produção e distribuição, a teoria desenvolvida por Adam Smith possuía um viés moral, como ressaltou Cerqueira (2004). A base da discussão smithiana, no âmbito da economia política, conectava-se à sua filosofia moral, de modo que os princípios econômicos

desenvolvidos por ele estão fundamentados na crença em um individualismo (amor próprio) virtuoso.

Assim, sendo orientado pela simpatia, e não pelo interesse nos resultados de determinada ação, esse amor próprio levaria ao domínio da moralidade nas ações humanas e à conseqüente harmonia natural na vida em sociedade, definida como o bem-estar advindo das propensões individuais atuando em conjunto. Considerando esses princípios, a economia seria regulada de forma automática e natural, de modo que o Estado não deveria e nem precisaria intervir diretamente sobre ela, assim como o indivíduo não teria que esperar pela generosidade e benevolência de seus semelhantes. Essa situação de autorregulação idealizada por Adam Smith foi representada pela alegoria da “mão invisível” (SMITH, 1985).

Inegavelmente, a construção teórica de Smith foi essencial para a concepção microeconômica no âmbito das análises sobre a firma e o consumidor em seu comportamento da maximização dos lucros e da utilidade, respectivamente. Porém, o seu argumento perde força ao se evidenciarem as limitações da teoria microeconômica em explicar a realidade das firmas e dos mercados contemporâneos, bem como ao se discutir distribuição de renda no atual contexto de reprodução capitalista. Constata-se, como regra geral, a extrema desigualdade entre classes sociais, fruto do interesse individual pela acumulação, tendo sido corrompida a noção smithiana de justiça pelos “espectadores imparciais” do atual contexto capitalista. Por conseqüência, os desdobramentos dos acontecimentos econômicos e sociais e a busca por respostas a essas contradições dividiram o pensamento econômico, articulado em torno de dois polos: o ortodoxo e o heterodoxo.

A grosso modo, pela via da ortodoxia, defende-se a valorização dos princípios privados de acumulação, apoiando-se no entendimento de que as características racionais e individualistas do homem, assegurando-se a ordem e a estabilidade, conduzem a um ambiente de progresso e desenvolvimento. Ou seja, caberia ao Estado o papel de garantidor dessa ordem, ao passo que a alocação de recursos e a produção se ajustariam com base nas necessidades da sociedade capitalista. Contraopondo esse pensamento, a perspectiva heterodoxa aponta como a ação exercida pelas forças de mercado se ocupam em manter um ordenamento elitista e concentrador, enxergando a atuação do Estado como condição intrínseca ao processo de desenvolvimento, pois seria o único ente capaz de proporcionar um ambiente de



mudança social favorável, com um crescimento simétrico e uma distribuição mais justa das riquezas produzidas (POCHMANN, 2009).

O nosso ponto de vista, em consonância com os princípios da administração política, é que o Estado, em que pesem as explicações de diferentes bases teóricas e ideológicas que o interpretam como algo externo ou acessório ao processo, é sujeito ativo que rege todo o processo, por ser capaz de regular capacidades individuais e comandar capitais (SANTOS; GOMES, 2017). Entendemos que o Estado não atua só externamente sobre a função consumo agregado, mas que também está inserido na dinâmica capitalista, sendo ao mesmo tempo seu determinante e por ela determinado.

Feitas tais considerações, retornamos ao ponto de partida da teoria da economia política e de sua razão de existir, orientada no sentido da produção e distribuição de bens indispensáveis ou úteis à vida coletiva, o que implica a busca por rendimento e subsistência abundante, ao povo e ao soberano. Ou seja, suas bases foram constituídas sobre a preocupação em como as sociedades devem agir para assegurarem a própria materialidade (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009). Essa referência se faz presente nas bases que dão origem ao surgimento e definição da administração política, ao passo que ambos os campos do conhecimento se orientam pela dinâmica sociohistórica do contexto em que estão inseridos, enxergando, entre os principais fins motivadores da conduta humana, aqueles relativos à nossa própria subsistência e conservação.

Ao reconhecer essa condição, tem-se evidente a estreita relação entre a economia política e a administração política. Assim, dentro do esquema interpretativo que fundamenta as bases teórico-metodológicas da administração política, compete à economia política conceber o processo de produção social, além de conduzir os aspectos da dimensão da sociedade ao identificar quais são as demandas sociais, resultado do somatório das demandas individuais e coletivas, e a partir daí dispor dos mecanismos capazes de prover tais necessidades (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009; SANTOS et al., 2017).

Assim dizendo, a definição sobre “o que, por que e para que” fazer tem origem no campo de atuação da economia política e sua natureza fundamentada no sistema capitalista industrial de concepção da materialidade, pois determina as possibilidades de produção, circulação e distribuição. A partir daí, desenha-se a diferença implementada pelas contribuições da administração política, cuja finalidade consiste em designar “como” fazer, ao “conceber (gestar)” os meios para atingir os objetivos

pretendidos. Em síntese, assume a missão desafiadora de conciliar as urgências sociais e econômicas, teóricas e práticas, coletivas e individuais, objetivando elevar os níveis de materialidade e alcançar a consequente sustentabilidade do sistema (SANTOS, 2001; SANTOS et al., 2017, p. 948; RIBEIRO, 2018).

Por conseguinte, mantem-se sob a égide da administração política, o grande desafio de compreensão das demandas sociais e sua devida tradução em um Projeto de Nação que se manifesta visivelmente na dimensão do Estado, *locus* do jogo político, a quem compete o desafio de planejar e conceber os caminhos que conduzirão, de forma sustentável, à reprodução do sistema até as melhores formas de produção, realização e distribuição. Como explicitado por Santos (2001, p.59), uma das atribuições inerentes à administração política consiste no “gerenciamento feito pelo Estado, nas suas relações com a sociedade, para edificar certa materialidade visando alcançar as finalidades expressas no bem-estar de uma sociedade”.

Com efeito, a administração política representa tanto um campo do conhecimento quanto um dado padrão de gestão das relações sociais e de produção, definida através da forma como os processos são conduzidos em um determinado espaço e tempo, inserida em certa experiência histórica. Os desdobramentos dessas decisões e padrões de gestão manifestam-se na dimensão da economia, cuja base técnica para execução do projeto deve encontrar respaldo na administração profissional. De acordo com Santos et al. (2017), trata-se do campo próprio de concretização das ações, onde serão refletidas as intencionalidades e definidas as diretrizes para execução do projeto, pois consiste no espaço de “gerência”, responsável por assegurar os meios políticos e técnicos para realização das relações sociais de produção, circulação e distribuição.

A partir de tais compreensões, cabe à esfera da administração profissional e ao escopo da gerência viabilizar a base técnica para a execução do projeto materializado na dimensão econômica; assim, abrange “qualquer modo de produção social enquanto modo de produção responsável pelos aspectos técnicos e profissionais do projeto de sociedade” (SANTOS, 2001, p. 64), como destacado no esquema interpretativo da Figura 2, enquanto cabe à gestão dispor as bases técnico-instrumentais (SANTOS, 2004; SANTOS et al., 2017).

A esse respeito, Filippin (2017) chama a atenção para a divisão entre a esfera política e a esfera profissional, apontando o fato de o caráter essencialmente técnico designado à administração profissional lançar dúvidas sobre o seu papel político.

Entretanto, ao reconhecer que suas ações são orientadas politicamente, inclina-se a enxergar a natureza política presente também nesta esfera. Cabe destacar que segundo o entendimento de Santos (2004, p. 45), essa esfera não se restringe à figura do administrador, mas abrange “todos aqueles profissionais (e áreas técnicas) que, direta ou indiretamente, são responsáveis pela execução do Projeto de Organização ou Projeto de Nação”.

Ao ressaltar a amplitude do propósito deste campo, que vai desde a compreensão das necessidades individuais e coletivas, passando pela concepção e planejamento, até a aplicação dos esforços necessários para superar esses desafios, garantir a manutenção da produção e mediar as questões distributivas, é possível despir de modo resolutivo o caráter subordinado ao qual a teoria administrativa tem sido associada.

A discussão ganha consistência à medida que se reivindica o lugar de articulação das relações constituídas nas organizações e fora delas, pautando-se nos interesses individuais e coletivos para orientar os atos e fatos administrativos. Em resumo, tem-se como finalidade a redução das dependências e a compreensão sobre as necessidades que afetam o convívio social, agindo reflexivamente sobre o fluxo diário das práticas excludentes, responsáveis por impedir o pleno desenvolvimento. Para isso, é necessário integrar o pensar e o agir, resultando nos esforços da administração política em compreender a demanda social (originária do somatório entre demanda individual e coletiva) e a partir daí conceber um Projeto de Nação que oriente as ações, sobretudo de produção e distribuição da riqueza gerada.

Mas, vejamos bem, a tarefa é excessivamente complexa, como tudo que envolve poder e decisões nas sociedades de modo geral. Isso porque é impossível compreender e atender por inteiro o conjunto de demandas individuais e coletivas, diante das nítidas contradições e conflitos de interesse que permeiam essas relações. Como bem destacou Ribeiro (2006 [1969]), mesmo contextualizando as decisões públicas em uma relação direta com o processo eleitoral, é praticamente impossível enunciar todos os fatores que integram o jogo democrático, iniciando pelas inúmeras variáveis que podem influenciar a decisão de cada eleitor. Consequentemente, em que pesem os esforços analíticos, sempre haverá categorias que não serão contempladas frente a uma escolha consciente de opções, que são condicionadas por aspectos de ordem prática e, sobretudo, pelas prioridades estabelecidas. O autor chega à conclusão de que:

(...) a divisão social do trabalho é o marco que distingue uma sociedade simples de uma sociedade complexa. A divisão social do trabalho traz como consequência a formação de interesses divergentes, e a resultante diferença entre esses interesses e os projetos que, em tese, seriam comuns a toda a coletividade. **Em rigor, numa sociedade em que se tenha processado a divisão, já não há interesse coletivo.** As atividades dos grupos internos a tal sociedade – as quais, forçosamente, são mutuamente complementares e, portanto, diferentes – **tornam impossível a formulação rigorosa de um interesse coletivo homogêneo e abrangente. Aquilo que poderá ser conhecido como “interesse coletivo” será, em alguns casos, o interesse da maioria e, em quase todos os casos, o interesse do grupo dominante.** As decisões públicas envolverão, basicamente, o confronto entre as diversas posições existentes, para a afirmação pura e simples do ponto de vista daqueles que conseguiram impor-se, ou para a formulação de um compromisso (RIBEIRO, 2006 [1969], p. 178-179) (grifos meus).

Assim, o que se vê são os projetos do grupo dominante impostos aos dominados, sendo definidos como “interesse coletivo”. Paralelamente, na maioria das vezes, essa definição tem sido aceita sem que suas implicações sequer sejam percebidas, porém essa situação possibilita o surgimento de diferentes visões de mundo, onde se sobressai, por um lado, a formação de uma consciência conservadora encabeçada pelo grupo dominante e a busca pela manutenção da dominação, e, por outro lado, encontra-se a manifestação de uma consciência reivindicatória por parte do grupo dominado na busca pela dissolução do *status quo* (RIBEIRO, 2006 [1969]).

Cristaldo et al. (2017) traduzem essa disputa de classes, ou melhor dizendo, dominação, expressa nos desdobramentos das decisões inerentes à administração política, que se manifestam em suas formas de gestão e nos tipos de racionalidade desenvolvidos, quando afirmam que:

Ao buscar, então, compreender a administração política como processo social concreto, identificamo-la com a maneira por meio da qual frações de classe, classes sociais, países e mesmo, talvez, uma economia mundo, expressam seus interesses num projeto de gestão. Esse projeto normalmente envolve um tipo particular de racionalidade, cuja função é auxiliar no atingimento de seus objetivos, enquanto também justifica moralmente suas tecnologias, escolhas, representações e relações sociais típicas. As administrações políticas – as formas históricas que concentram os projetos de gestão e poder das classes e frações de classe, visando disciplinar as relações sociais de produção e distribuição – encontram-se, portanto, em embate no espaço societário, na medida em que se referem a interesses que não podem ser universalizados. Ou, dito de outra forma, a maneira por meio da qual as classes e frações de classe se enfrentam é, normalmente, por

meio de seus planos de gestão do Estado ampliado, de suas propostas de administração política particulares (p. 620).

Desse modo, acredita-se em uma leitura crítica como um instrumento de crescimento e amadurecimento político e intelectual oportuno para a criação de uma consciência e efetivação dos interesses de cada um. Oliveira (2003, p. 36) aponta como uma possível solução a consolidação de um projeto político nacional a partir da sociedade civil, em que vigorem “(...) pactos sociais e políticos capazes de colocarem em ação os dispositivos constitucionais.”

Santos, Ribeiro e Santos (2009) advogam pela adoção de uma política de distribuição para qualquer nível de renda (PQNR), com a finalidade de se alcançar o bem-estar para a sociedade, de modo que a implantação de políticas econômicas de expansão da riqueza também sirva a esse propósito. Definidos os fins propostos e as bases teórico-metodológicas da administração política, a discussão avança em direção a uma seara ainda não concluída acerca dos princípios/leis gerais que orientam essa ciência, tendo em vista, principalmente, a redução dos custos sociais e a realização dos projetos no menor intervalo de tempo possível.

### **2.1.1 Lições preliminares da administração política**

Resultado das reflexões sobre a natureza e estrutura das experiências administrativas, visando atingir soluções teóricas cada vez mais em sintonia com essas práticas, Santos (2021) avança no desenvolvimento e análise do plano teórico analítico da administração política ao buscar uma compreensão sob o ponto de vista ontológico até elencar as **11 lições preliminares** (Quadro 1) identificadas nesse campo nos últimos anos. Longe de ser um manual ou uma prescrição, tem o objetivo claro de refletir a respeito do sentido e razão de existir da administração política, compreender sua essência e discutir caminhos capazes de construir as melhores formas de gestão, unindo forças aos demais conhecimentos especializados, enquadrando-as na devida perspectiva social e histórica.

Tratando mais especificamente do caso brasileiro, esses aprendizados lançam o olhar sobre aspectos socialmente indispensáveis, muitas das vezes garantidos constitucionalmente, mas que têm sido concebidos e executados de maneira desorganizada, trazendo notáveis prejuízos para a população que depende da ação

pública, além de comprometer as perspectivas futuras de o país avançar e prosperar enquanto nação. Apresenta-se um claro posicionamento contrário à improvisação, ao mesmo tempo em que se espera, a partir das experiências passadas, entender o modo como o presente foi formado, renunciando os pensamentos restritos ao curto prazo e priorizando a construção de um Projeto de Nação orientado para o bem comum.

Nessa perspectiva, tem-se nas bases teórico-metodológicas da administração política o desenvolvimento de instrumentos de análise mais sensíveis à nossa realidade, ao passo em que objetiva integrar aspectos conceituais, casos concretos e parâmetros técnicos que auxiliem na elaboração de atos e fatos administrativos mais alinhados com as reais necessidades da humanidade (SANTOS et al., 2017). Por entender a urgência dessa discussão, a exposição a seguir é fruto dos esforços desta tese em contribuir com o debate acerca dessas 11 lições preliminares, com destaque para a lição da temporalidade.

#### **Quadro 1** - Lições preliminares da Administração Política

<b>Lições preliminares da Administração Política</b>
1. O Estado não é externo às relações sociais
2. O falso paradoxo entre as necessidades “ilimitadas” x recursos “escassos”
3. Desconstruir a deslumbrada afeição pelo conhecimento forâneo
4. O pensar e agir são inseparáveis enquanto processos
5. O ciclo econômico não é um fenômeno próprio da natureza do capitalismo
6. O caminho da instabilidade, estabilidade, crescimento e bem-estar não constitui a rota obrigatória e nem a mais recomendável
7. Expurgar a lógica do mercado na produção dos bens de consumo coletivo
8. Para administração, não deve haver <i>trade-off</i> entre universalização e qualidade dos bens e serviços de consumo coletivo
9. A temporalidade da administração política é o tempo técnico do projeto, e não o normativo (do mandato)
10. A avaliação das políticas públicas deve ser feita pela finalidade, e não pela meta
11. É preciso dar mais importância ao movimento da desierarquização do processo social

Fonte: Elaboração própria a partir de Santos (2021).

Inicialmente, a primeira lição apreendida ratifica a tese defendida por diversas correntes de pensamento científico e o entendimento de que **o Estado não é externo às relações sociais**, sobretudo no contexto do sistema capitalista (GRUPPI, 1980; SANTOS et al., 2003; SANTOS et al., 2004; HARVEY, 2006). De acordo com Gruppi (1980), o nascimento do Estado moderno se deu na Inglaterra em 1531, apresentando preliminarmente três características principais: a autonomia, a diferenciação entre o Estado e a sociedade civil, e a total assimilação entre o Estado e o monarca. Sobre essas bases foram desenvolvidos os argumentos de Maquiavel, dando início a uma discussão dotada de uma perspectiva científico-política de Estado, distanciada da noção relacionada à moral e à religião.

Desde então, muitas têm sido as concepções atribuídas ao Estado e a seu papel no contexto das relações sociais. Como demonstrado por Gruppi (1980), em Jean Bodin, tem-se a defesa da soberania estatal atrelada à obediência às leis divinas; com Thomas Hobbes, fica estabelecido o caráter contratual como instrumento capaz de barrar o instinto primitivo, possibilitando fortalecer o Estado absoluto e a rigidez do seu poder; na perspectiva de John Locke, o Estado garante as bases para o surgimento da cidadania, à medida em que assegura o direito à propriedade privada, sem nela interferir, e estabelece limites à sociedade civil; Emmanuel Kant retoma o debate sobre soberania, considerando-a uma condição inerente ao povo; já para Hegel e sua crítica à concepção liberal individualista da liberdade, é o Estado que funda o povo e, portanto, detém a soberania, incorporando a sociedade civil; no entendimento de Karl Marx, o Estado (sociedade política) é a personificação da sociedade civil e, conseqüentemente, das relações de produção nela estabelecidas; por sua vez, Friedrich Engels atribui o surgimento do Estado à origem da propriedade privada, ao desenvolvimento das economias, à acumulação, à distinção de classes e à conseqüente luta entre elas. Desse modo, estabelecia-se a instituição capaz de cancelar o direito de a classe que domina as riquezas e os meios de produção explorar e exercer autoridade sobre as que não possuem (GRUPI, 1980).

Frente ao exposto, em que pesem as diferentes concepções acerca do surgimento e do papel do Estado, tem-se evidente sua confinidade às relações sociais, conforme posicionamento defendido pela administração política. A esse respeito, Santos (2021, p. 92) destaca os elementos que justificam tal conclusão, sobretudo no contexto do capitalismo atual:

O primeiro deles é, sem dúvida, a exclusividade que passa a ter na produção e na administração centralizada da moeda – mercadoria mais relevante no contexto capitalista, que dá extraordinário poder a quem a produz. O segundo foi assumir o lugar do capital na produção de insumos básicos nas principais economias europeias e da periferia do capitalismo. O terceiro ocorre com a centralização da moeda e com o controle do crédito, que fazem do Estado o principal intermediário financeiro também nas economias capitalistas. O quarto aspecto se apresenta com abertura de uma nova fronteira de expansão capitalista através da estruturação da produção dos chamados bens e serviços de consumo coletivo – embora houvesse a participação do capital privado, de longe, o Estado passou a ser o principal ofertador. Em quinto lugar, o Estado é a única instituição com o poder exclusivo de arbitrar e regulamentar (unilateralmente) a taxa de transferência de renda dos demais agentes para si, através da cobrança de impostos.

Assim, ao reconhecer o poder do Estado e sua centralidade enquanto instituição responsável por conceber e conduzir as relações que fundam o sistema capitalista, é possível compreender como se dá sua atuação em função do processo de acumulação do capital na qualidade de garantidor da dinâmica de reprodução e elemento essencial para expansão da atividade produtiva.

Na sequência, a segunda lição preliminar assimilada pela administração política vai de encontro ao **falso paradoxo inventado pela economia entre as necessidades “ilimitadas” x recursos “escassos”**. Mesmo reconhecendo como a propensão sistêmica à exploração máxima das propriedades ignora os limites de uso dos recursos, essa lição contesta a forma como os paradoxos têm sido utilizados como meios de manter irresolutos os problemas de origem econômica.

Para citar um exemplo, Malthus (1983) considerava que a explicação para a insuficiência de recursos estava pautada na Lei da População, por meio da qual ele dizia que, sem controle, a população crescia em uma progressão geométrica enquanto os meios de subsistência cresciam a uma progressão aritmética. Embora admitam-se os equívocos justificados por uma dada realidade histórica, como as condições que levaram Malthus a acreditar na incapacidade da natureza em prover a alimentação de uma população que crescia a níveis exponenciais, sem considerar avanços tecnológicos e o aumento da produtividade (SANTOS, 2021), não há explicação aceitável para os níveis de miséria manifestados até os dias atuais. Tal situação instiga questionamentos acerca da destinação e uso do excedente por cada sociedade: há uma utilização ou retenção desse excedente? A partir dessas respostas, surgem outras questões quanto às decisões sobre como manter ou



redistribuir esse excedente e qual o papel das estruturas de poderes e hierarquias nesse contexto.

A segunda lição não representa uma negativa à escassez dos recursos, mas questiona o modo como essa justificativa tem sido levemente utilizada para manutenção dos alarmantes níveis de desigualdades. Destaca ainda como toda atividade humana ocasiona um impacto ambiental, desde as mais primitivas, como caça e pesca, até as produções de cunho industrial. Evidentemente, trata-se de diferentes níveis de impacto, mas um dos grandes problemas oriundos do capitalismo consiste na maneira como tudo, inclusive a natureza, está submetido a uma racionalidade pautada única e exclusivamente pelo lucro e acumulação, desconsiderando a necessidade da preservação ambiental, conservação das espécies ou mesmo a garantia da materialidade humana.

Naturalmente, as relações sociais de produção e distribuição só são possíveis a partir de uma economia; entretanto, a orientação assumida pelo Estado e sociedade unicamente sob a lógica da acumulação e do lucro põe a sustentabilidade deste sistema em xeque. Portanto, defende-se uma economia em que a razão em sua plenitude possa conduzir o processo produtivo voltado para as necessidades humanas e da natureza.

Em seguida, a lição de número três tem caráter de alerta ao propor uma **desconstrução à deslumbrada afeição pelo conhecimento forâneo**, preconizando a devida contextualização social e histórica que o campo da administração política propõe. Ou seja, tem-se evidente o fato de que não há um caminho único e igual a ser seguido pelos países rumo a um tipo ideal de progresso, alheio às especificidades de cada realidade. São vários os trajetos pelos quais os países podem seguir em suas relações de produção e distribuição, e, no Brasil, a importação de receituários externos, impostos como verdade absoluta, tem se demonstrado historicamente como um grande equívoco frente ao potencial subutilizado, seja sob o ponto de vista produtivo, distributivo ou científico. Esse pensamento corrobora com os argumentos debatidos por Brandão (2009, p. 4), ao afirmar que:

É preciso mergulhar no concreto e no histórico para captar e apreender as manifestações concretas dos fenômenos inerentes ao processo de desenvolvimento capitalista em cada situação real, apropriando-se da sua concreticidade, em determinado espaço-tempo. Não tem sentido o estabelecimento de leis de validade universal no que diz respeito a um

processo multidimensional e de transformações estruturais qualitativas que é o desenvolvimento.

Conhecer a própria realidade fática e promover a expansão do conhecimento apresenta-se, portanto, como um instrumento de vantagem competitiva. Isso porque essa noção possibilita desenvolver mecanismos que ampliem a capacidade produtiva ao mesmo tempo em que os custos são reduzidos, aumentando, conseqüentemente, os níveis de riqueza e bem-estar. Logo, a ciência revela-se na qualidade de principal estratégia para superação dos problemas de ordem econômica e instrumento ideológico para dominação política, como pode ser observado na realidade paralela entre as nações que galgaram o *status* de desenvolvidas frente as que estão em eternas tentativas de superar o subdesenvolvimento (SANTOS, 2021).

Assim, por entender que o processo de dominação política possui relação direta com a capacidade de desenvolver conhecimento e a conseqüente possibilidade de expandir a conquista de riquezas frente a esta dominação, é no mínimo de se suspeitar que a metrópole esteja interessada em produzir ideologia, ciência social ou políticas direcionadas à superação do subdesenvolvimento em sociedades periféricas. Situação que pressiona o rompimento com o deslumbre pelos modelos importados, impondo a urgência na produção e valorização da ciência e da cultura que aqui emergem.

Para avançar nesse entendimento, não é possível dissociar o conhecimento e a economia das condições políticas, uma vez que são fatores historicamente relacionados. Desse modo, a título de ilustração, a partir da Revolução de 1930, anuncia-se a ruptura do ciclo da hegemonia agrária exportadora, onde a estrutura produtiva de base urbano-industrial passa a se tornar setor-chave para o funcionamento do sistema. Contudo, a nossa industrialização tardia deparou-se com uma oferta de equipamentos e tecnologia acumulada, reduzindo o circuito de realização interna do capital e negligenciando etapas do sistema de acumulação (OLIVEIRA, 2003).

Em conseqüência, do ponto de vista econômico-produtivo, no Brasil convivem agricultura de subsistência, agricultura moderna, sistema bancário, financiamento da acumulação industrial, onde todos fazem parte do processo de expansão capitalista. Entretanto, diferente do que supunha uma corrente do pensamento cepalino<sup>7</sup>, Oliveira

---

<sup>7</sup> A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi fundada em 1948 para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina. Defende um processo de industrialização conduzido

(2003) aponta que a industrialização por si só não é capaz de derrogar o atraso brasileiro, chegando a formas “superiores” do capitalismo que também significariam formas superiores de política e sociabilidade. O autor argumenta que, para que tal visão ingênua vingasse, a burguesia nacional deveria compartilhar do projeto emancipador de Brasil, o que não se deu; muito pelo contrário, esta voltou as costas à aliança com as classes subordinadas. Tais constatações induzem a concluir que, não por acaso, a manutenção de relações de produção precárias serve de suporte para o crescimento de setores estratégicos do capitalismo no Brasil, garante o funcionamento de estruturas de dominação e reprodução desse sistema e impede o pleno desenvolvimento produtivo em razão do atendimento a interesses subalternos.

A partir dessa compreensão, ao entender que “**o pensar e agir são inseparáveis enquanto processos**”, a lição número quatro destaca a importância em interpor esses processos para transformar a realidade, de modo que não basta produzir o conhecimento, é preciso se apropriar desses ensinamentos e utilizá-los para modificar o *status quo*. Esta lição situa a economia e a administração política e profissional enquanto forças de atuação simultânea. Embora manifestadas em diferentes formas no espaço da gestão e da gerência, e divididas para fins didáticos, só cumprem sua finalidade quando executadas de maneira integrada.

Ademais, conforme apontado por Santos (2001), cabe ao Estado, na qualidade de gestor, conceber o modelo de gerenciamento mais apropriado para execução do projeto de desenvolvimento econômico e social em favor das demandas da coletividade. Para isso, deve-se coletar as necessidades, definir prioridades e delimitar as temporalidades necessárias para a realização das finalidades.

Quando, em 1845, Karl Marx e Friedrich Engels escreveram *A Ideologia Alemã*, entre as Teses sobre Feuerbach, a de número onze enfatizava exatamente o papel dos produtores de conhecimento enquanto elemento central de uma práxis transformadora, ao declarar que: “Os filósofos apenas interpretam o mundo de diferentes maneiras; o que importa é transformá-lo” (ENGELS; MARX, 2007, p. 535). Nesse sentido, Santos, Ribeiro e Santos (2009) defendem a Universidade enquanto

---

por um planejamento estratégico, tendo o Estado como agente principal para inserção das economias subdesenvolvidas no ambiente internacional. O estruturalismo em que se baseia o pensamento cepalino atribui o contraste das economias periféricas em relação com as economias centrais devido à baixa diversidade produtiva, reduzida integração, insuficiente infraestrutura, especialização em bens primários, heterogeneidade tecnológica, oferta ilimitada de mão de obra desqualificada e acumulação de capital e progresso técnico.

espaço privilegiado e necessário para articulação dessas ações, que deve ser seu principal Projeto de Extensão, de modo a extrapolar as questões essencialmente científicas de observar, expor e explicar, para incorporar os atos de propor, orientar e dirigir, ou seja, articulando os atos de pensar e agir na condição de processos inseparáveis no plano de trabalho da administração política de concepção e execução.

Por essa via, Santos e Gomes (2017) enxergam a Academia como a instituição técnica executiva que reúne as condições necessárias para auxiliar na construção desse planejamento futuro, pois legitima-se frente à sua capacidade de observação, compreensão e comprometimento para provocar as transformações necessárias. Espera-se que, através da construção e promoção de recursos intelectuais, simbólicos e materiais, haja uma mobilização por parte dos sujeitos sociais e políticos, e a consequente ampliação do campo de ação da coletividade.

Dando continuidade, a lição de número cinco argumenta que “**o ciclo econômico não é um fenômeno próprio da natureza do capitalismo**”, por certo que os sistemas econômicos apresentam sucessivas crises e estão sujeitos a esses desequilíbrios; entretanto, Santos (2021, p. 193) atribui a ocorrência dessas crises “mais pelos erros cometidos nas medidas administrativas de intenção, de concepção, de condução e de finalidade do processo social”. Sob esse ponto de vista, refuta-se a ideia de ciclos manifestados como um acontecimento natural, explicados como fenômenos físicos ou inevitáveis, dotados de certa regularidade em seu surgimento.

A sexta lição questiona o percurso apontado para a política de manutenção do bem-estar/distribuição, ao assumir que “**o caminho da instabilidade, estabilidade, crescimento e bem-estar não constitui a rota obrigatória e nem a mais recomendável**”; assim, preconiza a busca simultânea por crescimento, estabilização e distribuição. Santos (2021) chama a atenção para o fato de como essas etapas estão sempre por concluir, de modo que alimentam constantemente a justificativa para as disfunções distributivas, transferido as soluções para um futuro que espera por condições perfeitas, as quais jamais serão alcançadas, tendo em vista que se demonstram cada vez mais distantes. Um exemplo claro demonstra as falhas desse percurso quando o crescimento do conhecimento disponível e da capacidade produtiva são eficientes em aumentar a geração de riquezas, mas não dão conta de interromper o aumento da miséria que segue em plena expansão.

Dessa maneira, para qualquer nível de renda (PQNR), a política de expansão da riqueza deve priorizar o cumprimento da finalidade maior, qual seja a simetria na

distribuição dos ganhos da produtividade e o conseqüente alcance do bem comum, garantindo a materialidade humanitariamente requerida, bem como interrompendo a sucessão de crises provocadas no seio do próprio capitalismo. Em síntese, essa proposição inverte a ordem dos princípios capitalistas pautados no argumento de que é necessário, primeiro, buscar a estabilização político-social para depois expandir economicamente, e, apenas após o cumprimento dessas condições, realizar a distribuição e as finalidades sociais. Para a lição seis, portanto, a distribuição deve ser, invariavelmente, o ponto de partida (SANTOS et al., 2016).

Nessa linha, a lição de número sete advoga que o desenvolvimento não deve estar dependente da expansão do produto, mas sim da distribuição, sendo necessário **“expurgar a lógica do mercado na produção dos bens de consumo coletivo”**. Reconhece que o crescimento econômico do país não deveria assentar-se em bases desiguais de distribuição de renda, uma vez que a tendência à diminuição da desigualdade, apesar de ser associada como causa de danos à acumulação, longe disso, confere dinamicidade ao sistema como um todo. Todavia, os acontecimentos históricos demonstram uma assimetria da distribuição dos ganhos e da expansão da riqueza, sobretudo em países situados na periferia do capitalismo. Como dito por Oliveira (2003), a sociedade brasileira não é um produto do atraso, e nem tudo se explica apenas pelo passado, ela é fruto de um sistema econômico em que setores avançados funcionalizam o atraso.

Apontada como uma via para superação desses problemas, defende-se uma administração política preocupada em extrair a máxima capacidade da estrutura de produção existente, devendo ser aplicada tanto no setor público quanto no setor privado. Assim dizendo, este apontamento parte da premissa de que os recursos são escassos e que o desígnio maior da humanidade ultrapassa a busca incessante pela acumulação de riqueza. Isto posto, trata-se de uma lição sensível aos desperdícios, visando a redução de custos, máximo aproveitamento da estrutura existente e o conseqüente aumento de bem-estar. Ou seja, antes de ampliar os esforços para a realização de uma determinada finalidade, faz-se necessário aproveitar o máximo da capacidade do que já se tem disponível. Para que isso seja possível, impõe-se um conhecimento profundo sobre essa capacidade e sobre as melhores formas para sua expansão (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

Na lição oito, interpreta-se que **“para administração não deve haver *trade-off* entre universalização e qualidade dos bens e serviços de consumo coletivo”**.

Por meio desse enunciado autoexplicativo, essa lição conecta-se ao pacto social de 1988 disposto no Artigo 6º da Constituição Federal, que considera como “direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988)” expressos em garantias através de sistemas universais públicos e gratuitos, como o ensino público e o Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo.

Em síntese, esse princípio pode ser traduzido nos questionamentos expressos por Santos e Gomes (2017, p. 43-44), ao debaterem as ações adotadas pelos governos brasileiros em momentos de maior estabilidade econômica, onde deveria ser priorizada a integração das ações de curto, médio e longo prazo, através da:

(...) concepção e implantação de um Projeto para o País, dando relevância ao seu conteúdo político, administrativo, econômico, social e ambiental construindo um contexto e perspectivas mais seguros de: não à improvisação; mais integração e menos desperdícios nas ações do Estado e dos agentes econômicos; maior certeza na conclusão das ações em seus respectivos prazos; menos custos na execução das ações e mais rapidez na superação dos problemas estruturais.

Como destacado por Santos (2021), a expansão da distribuição de bens e serviços de consumo coletivo não deve implicar uma redução da qualidade. Sem embasamento teórico ou empírico, o caminho trilhado tem sido movido por uma direção unicamente ideológica, que se designa a tecer críticas quando o Estado assume suas funções de protetor, prestador de serviços e, em menor grau, de investidor. Dessa forma, procuram eximir o sistema capitalista das consequências de suas falhas, ao mesmo tempo que não aceitam a responsabilização do mercado ou a correção por meio do Estado.

Como aventado por Carvalho (2020), a defesa pela expansão dos investimentos necessários para a ampliação de serviços públicos de qualidade nas áreas da saúde, educação, infraestrutura e a rede de proteção social atrai questionamentos quanto à origem dos recursos que possibilitarão essas ações. Assim, segundo a autora, para equacionar esse problema, seria necessário separar em duas partes as fontes de financiamento dessas despesas: aquelas capazes de proporcionar efeitos multiplicadores e crescimento econômico, como os investimentos em infraestrutura, justificariam o financiamento pela via do endividamento público; ao passo que o aumento dos gastos sociais depende de uma escolha da sociedade quanto à renovação do pacto firmado em 1988 e a possibilidade de um aumento de

tributação que preserve a base da pirâmide, onerando os que possuem maior capacidade de pagamento.

Por sua vez, a lição de número nove introduz a noção preliminar de temporalidade ao definir que **“a temporalidade da administração política é o tempo técnico do projeto e não o normativo (do mandato)”**. Tem-se estabelecida, com essa lição, a compreensão das continuidades e descontinuidades administrativas a partir da percepção de temporalidade, admitindo a necessidade de clareza quanto aos objetivos pretendidos, qual o tempo preciso para realização desses objetivos e a desvinculação entre o projeto final e o tempo de mandato/comando, uma vez que a alternância de poder não deve interromper o planejamento em curso.

Essa lição constitui-se pontualmente na necessidade de separar o tempo de execução do projeto do tempo de execução do mandato, o que caracteriza o princípio da temporalidade inerente aos “atos e ações administrativas”, articulados em duas dimensões denominadas de: a) temporalidade teórica, que corresponde ao tempo social, ou tempo necessário para execução dos objetivos propostos no Projeto de Nação e o conseqüente alcance de sua finalidade social; e b) temporalidade administrativa (normativa/burocrática), definida com base no tempo em que determinado ator exerce o poder de decisões, podendo ser representado pelo tempo de mandato de cargos eletivos, ou pelo período que alguém atue no gerenciamento de uma empresa, por exemplo (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009; RIBEIRO, 2018).

De modo similar, no campo jurídico, os doutrinadores buscam estabelecer o que denominaram como “continuidade do serviço público”, em função do entendimento de que não deve haver interrupções na prestação dos serviços destinados à população, pautados na necessidade em satisfazer o interesse geral (MUKAI, 1996). Tal princípio deve ser aplicado também às escolhas políticas, pois trata-se do instrumento capaz de possibilitar e conceber os projetos de políticas públicas e o direcionamento dos rumos do país.

De certo, a análise materializa o que instiga a discutir, dentre as lições e princípios da administração política, ao oferecer elementos que evidenciam o quão tênue ou distante podem estar o tempo da política e o tempo da administração enquanto burocracia. Sobretudo, os impactos que podem repercutir no que a democracia preconiza em termos de alternância de poder e a ideia de projeto de nação. Entretanto, no entendimento de Santos e Gomes (2017), a forma como a política econômica tem sido executada no Brasil não indica necessariamente um erro,

mas um reflexo dos posicionamentos políticos e ideológicos orientados pelos interesses das classes dominantes. O propósito desta pesquisa consiste, portanto, em lançar luz sobre essas questões.

Complementando as categorias de análise que devem ser priorizadas, a lição de número dez compreende que **“a avaliação das políticas públicas deve ser feita pela finalidade e não pela meta”**, pois além de se referirem a diferentes conteúdos, podem induzir a leituras equivocadas, uma vez que, embora as metas estabelecidas possam coincidir com finalidade intermediárias, são comumente etapas de uma finalidade traduzidas em quantificações numéricas. Notadamente seu uso não deve ser descartado das análises, mas é preciso ter a nítida identificação dessas diferenças, inclusive das temporalidades, para que possibilitem avaliações mais criteriosas voltadas para o cerne do cumprimento das políticas.

Dizendo em outros termos, o atingimento das metas não reflete necessariamente a superação de um problema. Por exemplo, como citado por Santos (2021), alcançar o índice máximo de matrículas e conclusão de um período escolar não garante a autonomia desses indivíduos ou mesmo uma formação emancipadora que os coloque diante de novas possibilidades. Por isso, é preciso atentar-se, de forma consciente, às necessidades de cada segmento, buscando parâmetros de avaliação mais alinhados com a realidade posta.

Santos e Gomes (2017, p. 104) reconhecem a nossa capacidade em produzir diagnósticos sobre a realidade, identificando em certa medida erros e acertos frente aos acontecimentos passados. Entretanto, os autores questionam a incapacidade para identificar “como as coisas foram feitas” para promover esses erros ou acertos. Essa particularidade negligencia o entendimento de como os processos estão sendo administrados e, conseqüentemente, prejudicam a superação dos erros identificados. Desse modo, não são os acontecimentos passados que nos condenam, mas não compreender as motivações e formas como foram conduzidos e executados. É isto que compromete a maneira como planejamos o futuro.

Finalmente, a lição de número 11 aponta que **“é preciso dar mais importância ao movimento da desierarquização do processo social”**. Ao reconhecer que a capacidade da administração pública de realização e obtenção de resultados em benefício da sociedade depende, em grande medida, do modo como está estruturada, essa lição defende a necessidade de ampliar o potencial de decisão, participação e conhecimento sobre suas motivações e conteúdo, tornando-as menos restritas e



concentradoras. Isto porque decisões mais hierarquizadas da concepção à execução aumentam a complexidade do processo político, impõem desafios para a coordenação das ações, tendem a elevar os custos de implementação e, conseqüentemente, distanciam o alcance dos resultados desejados.

Nessa perspectiva, dentre os legados da administração política, encontram-se elementos capazes de propor novas formas de planejamento e concepção do projeto político de nação. Questões essas que têm se mantido afastadas do contexto de discussão das teorias administrativas, entre outros motivos, devido à dependência epistemológica fundamentada em outros campos do conhecimento que impossibilitam sua atuação na organização e solução dos problemas de ordem sistêmica.

## 2.2 FINANÇAS PÚBLICAS E A CENTRALIDADE DO ORÇAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA

Tendo em vista que os recursos públicos chegam a representar entre dois terços ou três quartos da renda nacional, como ressaltado por Piketty (2014), é compreensível e indispensável que a discussão das finanças públicas se mantenha na centralidade dos debates acadêmicos e políticos, especialmente devido à sua atribuição principal de compreender, a partir do conjunto de problemas da política econômica, a conduta adequada que o governo deve adotar para alcançar melhorias de desempenho da economia, o que inclui a aplicação de medidas de arrecadação e de dispêndios públicos (MUSGRAVE, 1980).

Os episódios sociohistóricos relacionados às transformações ocorridas entre os meios de produção, troca, consumo e distribuição são fundamentais para explicar as diversas teorias e parâmetros que surgem com o intuito de promover o entendimento das finanças públicas. De acordo com Musgrave (1980), o declínio do feudalismo, a concentração de propriedade nas mãos dos soberanos e a ascensão dos impostos como a principal fonte para financiamento dos gastos do Estado motivaram as críticas que, em certa medida, deram origem às bases do pensamento contemporâneo sobre finanças públicas. Dessa maneira, as mudanças nas relações e expectativas entre a sociedade e o poder público são responsáveis por pautar a evolução da doutrina fiscal, seja do ponto de vista prático ou do debate teórico.

Esse movimento pode ser identificado pela mudança de perspectivas a respeito do papel do Estado e dos objetivos da política orçamentária no decorrer do tempo, a

exemplo da transição da concepção contratualista de Hobbes e da ideia de direito natural desenvolvida por Locke, que foram sobrepostas pelo pensamento utilitarista de Smith, e todos os contrapontos que vieram em seguida (MUSGRAVE, 1980). Assim, destacam-se duas influências teóricas e marcos essenciais nessa interpretação: a teoria fundante de Adam Smith, pilar do liberalismo clássico, caracterizada pela iminência do capitalismo no século XVIII; e a teoria keynesiana, motivada por um contexto de incerteza na economia mundial ao suceder uma das maiores crises já enfrentadas pelo sistema capitalista, o momento pós Grande Depressão, iniciada em 1929.

No que se refere à relação entre economia, sociedade, política e Estado, há uma minuciosa reestruturação a partir dos desdobramentos da crise dos anos de 1930. Trata-se de um momento decisivo de ruptura histórica e exposição das principais contradições carregadas pela ideologia liberal, o que resultou na abertura de espaço para um redirecionamento do pensamento econômico hegemônico, quando o Estado assumiu o protagonismo da política anticíclica ao liderar a retomada do crescimento (SANTOS, 2010). De acordo com Foi assim que a Teoria Geral desenvolvida por Keynes, ao contestar a Lei de Say e a confiança abstrata no perfeito funcionamento da economia de mercado, inaugurou uma via teórica para a intervenção do Estado na economia (GIUBERTI, 2012), tornando-se um referencial fundamental acerca da atuação ativa do Estado nas economias capitalistas, ainda que preservando os interesses liberais do mercado e a perpetuação do sistema. Conseqüentemente, conforme analisado por Santos et al. (2016), a economia capitalista passou a ser administrada pelo Estado, ao passo que o orçamento público passou a ser uma ferramenta indispensável da política fiscal do governo, visando proporcionar a estabilização ou expansão do nível de atividade econômica.

Assim, a presença do governo na vida em sociedade tem sido justificada, entre outros fatores, por sua capacidade de guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado, partindo da premissa de que os mercados falham e tais falhas são condicionadas, como asseveram Giambiagi e Além (2008, p. 4), por: i) existência de bens públicos; ii) falha de competição e conseqüente surgimento de monopólios naturais; (iii) externalidades; (iv) mercados incompletos; (v) falhas de informações; e (vi) ocorrência de desemprego e inflação. De acordo com Stiglitz (2002), a compreensão de que os mercados apresentam falhas significou avanços na análise da política dos gastos públicos e possibilitou o surgimento de uma teoria unificadora

acerca do papel do governo na economia, identificando áreas em que os mercados sozinhos não são capazes de fornecer resultados eficientes, considerando-se o ponto de vista social.

Embora as falhas de mercado representem o principal argumento para regulação do Estado na economia, ressalta-se que o setor público também está sujeito a falhar, isto porque as informações e o controle sobre o setor privado e sobre a burocracia são limitados, somados aos entraves gerados pelo próprio processo político (STIGLITZ, 1999). Esse autor sugere, portanto, que os esforços do governo precisam ser canalizados para as áreas em que sejam mais acentuadas as falhas de mercado e onde haja indícios de que a atuação vá gerar efeitos mais expressivos.

Todavia, sob a perspectiva econômica, não há um consenso quanto ao tamanho do papel a ser desempenhado pelo poder público. Para uma parte dos autores da corrente neoliberal, é permitido suscitar um fluxo de gasto público em circunstâncias pontuais, quando for possível detectá-las, seguido por sua imediata retirada após o alcance dos objetivos pretendidos. Já os neoclássicos mais radicais, não consentem o ajuste pela via da despesa, defendem a redução da carga tributária e a saída pela via da receita (SANTOS et al., 2003). O fato é que, diante do peso e das grandes proporções que o Estado passou a representar desde a revolução keynesiana, questionamentos desse tipo são cada vez mais recorrentes e motivam diversos posicionamentos teóricos, empenhados em explicar as razões que justifiquem tal magnitude, bem como quais são os aspectos que exercem influência na composição do gasto público.

No cerne da concepção conservadora, as crises que se apresentam no contexto econômico do capitalismo são atribuídas como resultados imediatos da intervenção do Estado e reduzidas aos limites do orçamento fiscal, onde o déficit passa a ser algo presumido. Santos (2010) refuta essa teoria ao passo em que especifica os erros de ordem teórica e ideológica presentes nessa discussão, chegando à conclusão de que não se trata nem de uma crise fiscal, nem de exclusividade do Estado. Do ponto de vista ideológico, observa-se uma tentativa de eximir o mercado de culpas e de poupá-lo das críticas. Sob o ponto de vista teórico, ignora-se a perspectiva histórica e social das relações entre o Estado e a sociedade.

Assim, ao fazer uma revisão crítica das teorias das finanças públicas<sup>8</sup>, Santos (2010) identifica o equívoco principal que serve de base para tais formulações: o Estado passa por uma descaracterização da sua natureza capitalista restrito à esfera do consumo, sendo pautado como um ente externo ao sistema em nome da garantia de uma dita estabilidade do capitalismo, longe de questionamentos.

Notadamente, esse argumento perde força diante dos fatos que evidenciam o caráter do Estado enquanto “sujeito-regente” de todo o processo (SANTOS, 2010, p. 44), quando, ao integrar a variável investimento à análise, se observa a sua centralidade na orientação dos níveis de produção e consumo, atuando sobre os níveis de oferta e demanda agregada, sobretudo a partir dos anos 1930. Esses fatores se somam a outros, como o poder de emissão de moedas, fonte de financiamento, capacidade de valorização dos capitais privados e públicos, que são determinantes da dinâmica capitalista e do processo de estabilização do sistema. Assim dizendo, esses instrumentos possibilitaram a organização e o fortalecimento do Estado, viabilizando as condições externas ao processo de acumulação e consequente manutenção do próprio sistema, seja na busca pela redução dos conflitos e incertezas, seja na ampliação das expectativas de lucro (SANTOS, 2010).

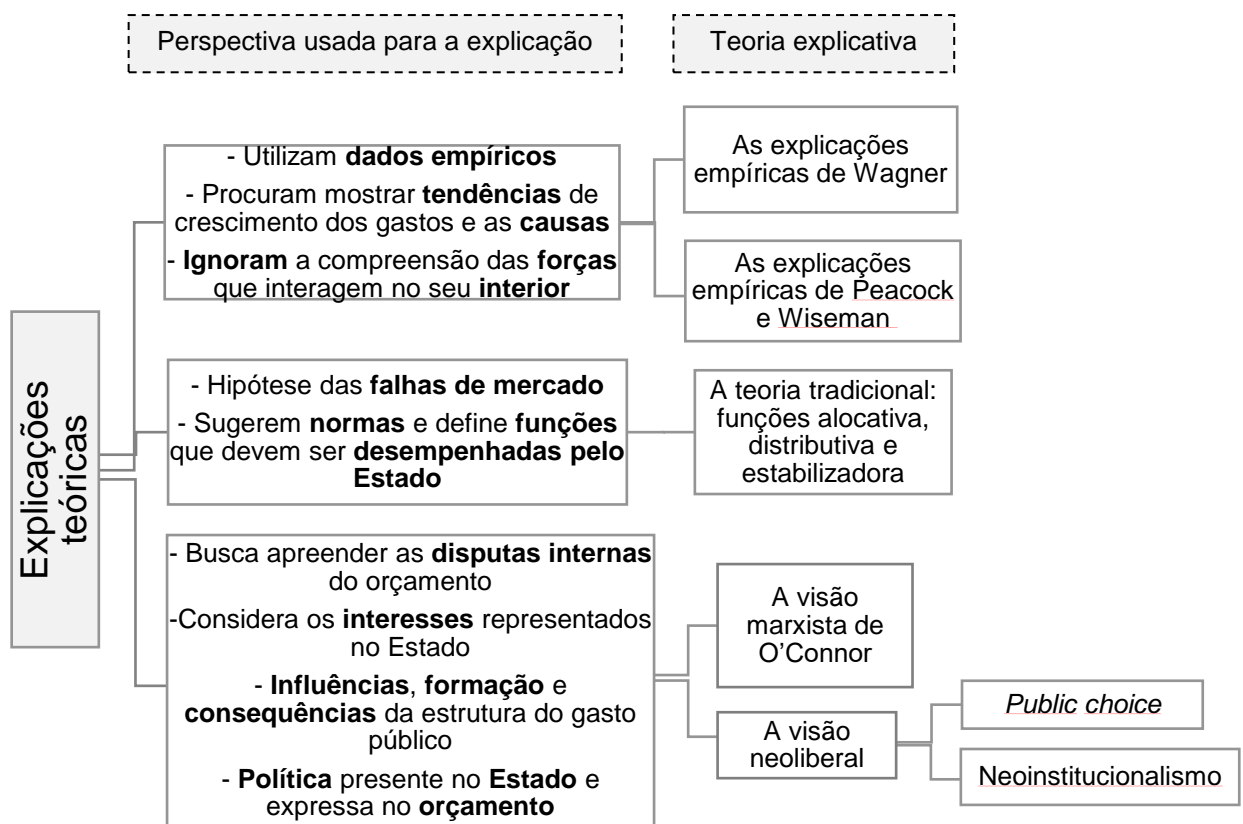
Para ampliar o entendimento de como se dão essas relações orientadas pela atuação estatal, Oliveira (2009) traçou um panorama sob diferentes perspectivas, a partir das quais classificou as teorias que lidam com essas questões em três tipos, diferenciados entre si pela abordagem utilizada para explicar como se dá o crescimento e a composição do gasto público, como pode ser visto na Figura 3. O primeiro tipo, representado pelas explicações de Wagner e de Peacock e Wiseman, busca demonstrar a tendência de crescimento dos gastos a partir de dados empíricos, mas não se preocupa como os fatores internos podem influenciar ou determinar tais decisões. A segunda vertente apoia-se na hipótese de que os mercados falham e que essas falhas serão determinantes para direcionar a atuação do poder público; para isso, são definidas as funções (alocativa, distributiva e estabilizadora) que devem ser desempenhadas pelo Estado com a finalidade de suprir as incapacidades do sistema, trata-se da Teoria Tradicional, encontrada nos manuais de Finanças Públicas. Em que pesem os diferentes pontos de vista ideológicos das teorias que estão classificadas

---

<sup>8</sup> Santos (2010) traz uma revisão crítica da Teoria das Finanças Públicas desde a Escola Clássica, a Escola Neoclássica, até aos chamados Novos Rumos da Teoria das Finanças Públicas com destaque para a abordagem de Keynes, e finalmente aos estudos pós-keynesianos.

no terceiro tipo, suas semelhanças revelam-se na busca pela apreensão das disputas internas do orçamento à medida que admitem os interesses representados no Estado, ou seja, acreditam que a política no Governo é expressa no orçamento público. Além disso, tentam compreender as influências, como se formam e quais as consequências da composição da estrutura de gastos. Nesta classificação, estão a visão marxista de O'Connor e a visão neoliberal, subdividida em *public choice* e neoinstitucionalismo.

**Figura 3** - Explicações teóricas para o crescimento e composição dos gastos públicos



Fonte: Elaboração própria a partir de Oliveira (2009).

Como mostra a Figura 3, Oliveira (2009) aponta como, sob diferentes perspectivas, as explicações empíricas de Wagner, Peacock e Wiseman possuem caráter comprobatório por se apoiarem em dados empíricos e estatísticos para constatarem a expansão dos gastos públicos. Wagner concluiu que as atividades do Estado crescem em um ritmo superior ao da economia, relacionando as explicações ao aumento da demanda por serviços públicos, sem questionar as limitações orçamentárias ou as forças políticas que delimitam esses processos. Já Peacock e

Wiseman atentaram-se aos limites que os gastos encontram para sua expansão, associando-os às grandes perturbações políticas e econômicas, mas a discussão não avança para outros tipos de interferência que moldam a estrutura orçamentária (OLIVEIRA, 2009).

A abordagem da Teoria Tradicional difundida no *mainstream*, por sua vez, atribui ao governo a execução de funções de natureza alocativa, de estabilização e de distribuição, fundamentalmente relativas ao âmbito fiscal, manifestadas da seguinte forma: (i) função alocativa: refere-se ao uso dos recursos e oferta de bens públicos; (ii) função distributiva: diz respeito à interferência do governo, buscando ajustar a distribuição de renda de modo a torná-la mais justa; e (iii) função estabilizadora: objetiva um nível adequado de emprego, a estabilidade dos preços e o crescimento econômico (MUSGRAVE, 1980; GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Segundo Vargas (2012), ao reconhecer as falhas do mercado, novas funções foram incorporadas ao Estado, de modo que a atuação do governo deveria ultrapassar a alocação de bens e serviços e concentrar-se em atividades de estabilização, sob a forma de políticas de promoção de pleno emprego, além de promover padrões de equidade com base em políticas distributivas. Mas, assim como as vertentes anteriores, o autor não se propõe a explicar as forças que agem internamente e intervêm na conformação do orçamento.

Apontadas tais características, a visão marxista de O'Connor (1977) vai além ao introduzir um pensamento mais crítico no contexto das explicações teóricas quanto à estrutura dos gastos públicos, com questionamentos preocupados em discutir as motivações relacionadas ao volume e alocação dos recursos, bem como são distribuídos os ônus fiscais entre as classes. Segundo o autor, as decisões orçamentárias são moldadas a partir das assimétricas pressões político-econômicas de setores e grupos sociais, sem perder de vista as garantias mínimas às classes menos favorecidas, dentro dos limites convenientes à reprodução do sistema (O'CONNOR, 1977; OLIVEIRA, 2009).

Nessa concepção, duas funções básicas estabelecem a formação dos gastos e sustentam a continuidade do capitalismo: a da acumulação, responsável por criar condições para a reprodução do capital; e a de legitimação, que busca, dentro dos limites "úteis" da harmonia social, proporcionar a reprodução da força de trabalho. Para isso, apoiado nos conceitos marxistas de capital fixo e variável, O'Connor (1977) categorizou as despesas governamentais em "capital social", representado pelas

despesas consideradas produtivas, destinadas ao aumento da capacidade produtiva da força de trabalho e o conseqüente incremento do lucro privado; e “despesas sociais”, os gastos direcionados à manutenção da harmonia social e que não exercem influência direta sobre a produtividade.

As críticas tecidas por O'Connor (1977) trazem o problema das finanças públicas para o centro do debate, tendo a crise fiscal como objeto de estudo e a investigação do papel assumido pelo Estado como núcleo da análise, enquanto, ao questionar as decisões orçamentárias e a crescente incapacidade estatal em financiar seus gastos, busca demonstrar como o sistema tributário norte-americano caracteriza-se de modo concentrador e regressivo frente ao desproporcional peso tributário distribuído entre os setores, classes e grupos sociais. Assim, são definidas as bases de arrecadação e a garantia de conformidade das classes em favor de um projeto econômico, que, contraditoriamente, promove a valorização do capital sob a dependência do dispêndio estatal, resultando em crises sistêmicas (intrínsecas) de origem fiscal, ocasionadas pelo que ele chamou de “brecha estrutural” entre receitas e despesas (OLIVEIRA, 2009).

Para explicar como se dá essa assimetria de privilégios entre os segmentos do capital privado, O'Connor (1977) classificou as atividades da economia norte-americana em Setor Competitivo, Setor Monopolista e Setor Estatal, tendo em vista representar como interesses de grupos sociais diferentes exercem uma relação singular com o Estado. Cada setor, ao seu modo, influencia nas decisões de alocação e distribuição de recursos, notadamente com diferentes níveis de capacidade de mobilização.

Desse modo, o Setor Estatal, composto por organizações geridas pelo Estado, ditaria a natureza e o volume dos gastos governamentais, estando condicionado, em certa medida, a mudanças políticas capazes de interferir nas prioridades orçamentárias. Nesse espaço de disputas, o Setor Competitivo, formado por um grande número de empresas de pequenos e médios capitais, com baixa capacidade produtiva, exigiriam maiores suprimentos oriundos do Estado, o que não significa que essas demandas seriam atendidas. Já o Setor Monopolista, representado pela concentração dos grandes capitais dominados por poucas empresas, seria o responsável por ditar as regras do mercado, considerado como impulsionador do modelo econômico e, por conseqüente, amplamente apoiado pela ação estatal. Com efeito, o autor argumenta como o capital monopolista beneficia-se através da

crescente socialização dos custos de produção enquanto seus lucros são privatizados, contribuindo para a fragilização do Setor Competitivo e expansão do Setor Estatal (O'CONNOR, 1977).

Seguindo essa linha, no entendimento de Santos e Gomes (2017, p. 81) a função do Estado tem sido manter o funcionamento do eixo de acumulação, ao afirmar que:

Todos sabem e veem com aparente normalidade quando se diz que o Estado, por meio de seu orçamento, transaciona com a sociedade: cobrando impostos, produzindo e comprando bens e serviços, emprestando dinheiro e recebendo juros, contraindo e pagando dívidas, pagando juros sobre a dívida contratada etc. Porém, o que poucos sabem ou se preocupam em saber, é que essas contas, no agregado, fazem do Estado o principal agente capitalista no comando dos capitais em suas diversas manifestações. Desse modo, *o ritmo da dinâmica econômica e o nível de acumulação de riqueza social são determinados pelo orçamento do Estado e não pelo varejo do mercado.*

Em outra vertente, um contraponto disseminado ante a visão keynesiana ganha força a partir da década de 1980, quando a teoria da Escolha Pública (*public choice*), fundamentada na visão neoliberal, passou a embasar iniciativas de redução do aparato característico do *Welfare State*, além da desarticulação dos Estados Desenvolvimentistas, com o argumento de que os efeitos negativos se manifestam em momentos posteriores por meio do crescimento do estoque da dívida pública. Essa corrente de pensamento centraliza o debate em torno dos processos decisórios no contexto do Estado e na intenção dos agentes políticos (eleitores, políticos, burocratas) para explicar a atuação do governo, cujos princípios egoístas, racionais e maximizadores dos seres humanos conduziram a falhas maiores que as do mercado, devido ao maior número de interesses envolvidos (VARGAS, 2012).

Os argumentos estruturantes da teoria da Escolha Pública apoiavam-se nos princípios da eficiência, do equilíbrio das contas públicas e da competitividade para direcionar as ações do poder público frente ao cenário legado pela crise financeira de 1970. Tratava-se do estudo econômico da tomada de decisões fora do mercado. Com uma abordagem utilitarista e pautada nos aspectos da racionalidade, a *public choice* integra os elementos metodológicos da economia neoclássica com as ciências sociais, sobretudo a ciência política, como definiu Mueller (1989). Conforme apontado por Dias (2009), as análises estabelecidas a partir da teoria da Escolha Pública posicionam-se a respeito das finanças públicas, das políticas comerciais e das



políticas regulatórias, cujos postulados buscavam demonstrar que o gasto público aumenta em função do autointeresse dos agentes e da burocracia implementada, de modo a tornar a empresa pública menos eficiente quando comparada à empresa privada.

Notadamente as questões levantadas pela Escolha Pública, tal qual na ciência política, referem-se à teoria do Estado, sistemas de votação, comportamento do eleitor, burocracia, política partidária e outras temáticas nessa direção. Entretanto, o seu aparato metodológico é da Economia, tendo em vista formular um método de compreensão e análise da sociedade, instrumentalizado através de modelos que preconizavam a racionalidade dos agentes, seja em seus objetivos econômicos ou em seus comportamentos políticos, com a intenção de comprovar a busca pela maximização de interesses próprios, expressos nas decisões que estabeleceriam padrões de resposta (DIAS, 2009).

As críticas a essa visão essencialmente materialista apontam a fragilidade dos argumentos ao evidenciarem como nas experiências reais inexitem interesses objetivos que sejam previamente definidos. Além disso, essa teoria não dá conta de explicar as escolhas dos atores estratégicos diante de uma decisão com múltiplos equilíbrios possíveis, ou como os atores podem optar por caminhos distintos mesmo ocupando posições sociais semelhantes, confrontando os pressupostos do indivíduo egoísta e racional (PERISSINOTTO; STUMM, 2017).

Em outros termos, essa percepção negligencia a compreensão de que os objetivos são condicionados por diversos fatores e omite sua complexidade ao assumir a ação coletiva enquanto um produto do autointeresse, dando margem para questionamentos fundamentados nas concepções da “informação imperfeita” e dos “mercados incompletos”, que ganharam notoriedade em função das transformações ocorridas nas décadas de 1980 e 1990. Assim, embora essa visão tenha sido aceita e incorporada em todo o mundo, tendo início com a implementação dos processos de privatização, os argumentos foram enfraquecidos diante dos efeitos que tal política gerou, expressos no aumento da pobreza e da necessidade de interferência do Estado frente às crises.

Em consequência desses efeitos, a corrente neoinstitucionalista foi a alternativa encontrada dentro da visão neoliberal para suceder a *public choice* na década de 1990, notadamente em uma busca da reaproximação entre a economia neoclássica e as outras ciências sociais, mas sem abandonar o axioma quanto à determinação do

comportamento, nem o individualismo metodológico. A maneira encontrada para introduzir uma abordagem ideacional e certa dose de historicidade para superar as limitações identificadas nos pressupostos da teoria da Escolha Pública consistiu, então, na inserção das instituições enquanto mediadoras entre o indivíduo e o coletivo, considerando-as como sistemas de regras sociais estabelecidas e incorporadas, que estruturam interações sociais (MIRANDA, 2013).

Nesse sentido, as decisões alocativas no âmbito público passam a ser analisadas a partir do resultado da interação entre os diversos atores, e não através da otimização de uma dada função. De acordo com Barcelos (2012, p. 23):

Dentre os pressupostos fundamentais que guiam a Teoria da Escolha Pública, destacam-se três: (i) as interações no setor público ocorrem entre agentes econômicos racionais que buscam seu próprio interesse, e não o interesse público; (ii) as regras formais (constituições, leis e normas infralegais) restringem as escolhas dos agentes que participam do mercado político, podendo orientar suas escolhas na direção do interesse público; (iii) a manifestação do Estado é entendida dentro de uma perspectiva contratualista, de modo que seu campo de atuação se caracterize não pela busca da otimização de uma Função de Bem-Estar Social, mas como reflexo de um contrato social livremente pactuado pelos cidadãos, resultando no estabelecimento dos limites e possibilidades da atuação do Estado.

Embora se distancie do excesso de abstração das trocas econômicas ao evidenciar a centralidade das instituições na análise e reconhecer a necessidade de contextualização das informações, essa perspectiva mantém a concepção de indivíduo maximizador de utilidade, cujas ações individuais exercem influência sobre os demais. Tais ações se manifestariam por meio da construção de mecanismos capazes de projetar preferências individuais, centradas na redução dos custos de transação, que são característicos das interações coletivas (AFFONSO, 2003).

O reconhecimento de um contexto de informações e mercados imperfeitos abriu espaço para questionamentos acerca das soluções cooperativas advindas de um mercado desregulado, tendente a demonstrar-se ineficiente, o que levou à formulação de novos meios de intervenção para lidar com as falhas identificadas. Para tanto, os comportamentos egoístas causadores das falhas deveriam ser mitigados com o intermédio das instituições, mais especificamente dos governos, como mecanismo capaz de induzir os atores individuais a se comportarem coletivamente e atenuar os níveis de incerteza (AFFONSO, 2003). Passaram, então, a admitir o Estado como parte essencial à manutenção e reprodução do sistema. Entretanto, sua atuação como regulador do mercado deveria primar pela eficiência e agilidade, através de regras claramente estabelecidas, instituições fortes e finanças

equilibradas, responsáveis por transmitir confiança, com o intuito de elevar os níveis de competitividade, bem como reduzir os custos de transação.

A partir dessa perspectiva, a agenda proposta pelos neoliberais passou a dominar a orientação das ações estatais sob o ponto de vista ideológico e doutrinário, tendo como símbolo máximo de estruturação e disseminação a “cartilha” estabelecida no Consenso de Washington. Observa-se uma mudança no padrão das relações entre Estado e mercado, que foram traduzidas na concepção e desempenho das políticas públicas, fundamentadas em uma reestruturação do serviço público e somadas à centralidade que passou a ser dada ao gasto público com enfoque nas despesas primárias (AFFONSO, 2003; SANTOS et al. 2016).

Na prática, como argumentou Oliveira (2009), a participação do governo no produto nacional se manteve elevada, enquanto a exclusão social também apresentou crescimento, já que a prioridade passou a ser a garantia de sustentabilidade da dívida pública e o pagamento de seus encargos, beneficiando, conseqüentemente, a preservação da riqueza financeira. De acordo com Ribeiro (2018), fica particularmente evidente como essas orientações comprometem a busca pelo equilíbrio, assim como a capacidade institucional do Estado em servir de base para manutenção de relações mais estáveis.

Com base em tais apontamentos, é possível presumir que a origem das diferentes visões está pautada nas diferenças ideológicas, nos modelos da economia e do governo. Mas, como apontado por Stiglitz (2002), embora as preocupações devessem estar voltadas a identificar a dimensão das falhas do mercado, a dimensão das falhas públicas e o que fazer para corrigir tais imperfeições, na prática, essa multiplicidade de posicionamentos aparenta servir para justificar interesses particulares específicos. Em face dessas concepções, as questões relacionadas à gestão do capital social e às relações entre as demandas sociais e a oferta dos serviços públicos mantêm a razão do diálogo sobre a atuação do governo e reforça a importância das finanças públicas no processo de desenvolvimento nacional.

Visto alguns dos principais elementos teóricos relacionados às finanças públicas de um modo geral, ora introduzidos, insta identificar como se deu esse debate na trajetória brasileira. Para isso, pretende-se desenvolver uma interpretação dos fatos políticos e orçamentários, apoiada em uma perspectiva histórica, responsável por integrar fatores econômicos, demográficos e políticos. Com esse propósito, Santos et al. (2003) promovem a recuperação desse diálogo a partir da década de

1940, iniciando com a predominância do pensamento voltado ao padrão nacional-desenvolvimentista até os neoliberais, correntes que marcaram o embate quanto ao papel do Estado no desenvolvimento da economia. A princípio, destaca-se que o raciocínio sobre as finanças públicas no Brasil difere das tradições americana e europeia, a julgar por sua fase inicial afastada dos círculos acadêmicos e pela ausência de discussões quanto ao caráter intervencionista do Estado; associado a esses fatores, o debate manteve-se fixado no campo ideológico-doutrinário (SANTOS et al., 2003).

No plano prático, segundo Oliveira (2003), o início do arranque industrial brasileiro pós-1930, atribuído à “substituição das importações”, teve suas raízes firmadas na crise cambial que encareceu os bens importados, na indisponibilidade de divisas e na dificuldade de acesso às importações por conta da Segunda Guerra no cenário internacional; enquanto, internamente, o governo serviu de respaldo para a implementação da industrialização com investimentos do capital nacional, apoio creditício e adoção de políticas alfandegárias protecionistas. Ou seja, embora o gasto estatal não fosse central em suas análises, a corrente desenvolvimentista apoiava-se na figura de um Estado atuante, e não apenas um guia para condução de prioridades.

Em meio ao entendimento de que o excesso de gastos e o desequilíbrio financeiro conduziriam o sistema à instabilidade externada pela inflação e desemprego, o debate teórico-ideológico neoliberal foi introduzido preconizando o desenvolvimento pela via do mercado, que conduziria naturalmente o processo de industrialização a partir do livre trânsito de agentes econômicos, dando abertura para o capital estrangeiro e reservando ao Estado a intervenção apenas na questão monetária e fiscal (SANTOS et al., 2003). Apesar de tais recomendações, ao mesmo tempo em que se iniciava essa abordagem, o Estado seguiu exercendo seu papel estruturante para a expansão do setor industrial, entre outras coisas, investindo em infraestrutura e aumentando sua dívida externa. Nesse percurso, como sentencia Oliveira (2003), a assimetria da distribuição dos ganhos da produtividade e da expansão do sistema foram as principais responsáveis pelas causas da crise que eclodiria em 1964.

Com efeito, o curso da crise e o processo de industrialização que a antecedeu intensificaram as discussões sobre as finanças públicas a partir da vertente neoliberal, cujo papel de destaque foi atribuído, conforme apontado por Santos et al. (2003), aos pensamentos de Eugênio Gudín, Octávio Gouveia de Bulhões e Mário Henrique

Simonsen<sup>9</sup>. Assim, as alternativas propostas por Gudin, afastadas de radicalismos, sobressaem-se ao sugerir medidas anticíclicas como meio de manter a estabilidade, além do olhar atento às medidas automáticas que, segundo ele, não dariam conta de garantir a estabilização e o pleno emprego dos fatores, demandando políticas compensatórias do governo sempre que houvesse necessidade (SANTOS et al., 2003).

Com a implantação do novo Código Tributário em 1967, vêm à tona formulações de natureza mais avaliativa de ordem prática sobre como se deram os efeitos das novas medidas, deixando de lado, por um momento, as discussões relacionadas à interferência estatal na economia ao direcionar o protagonismo para os aspectos técnicos das questões fiscais e tributárias, como destacado por Santos et al. (2003). Em meio a esse contexto, o orçamento público recebe notoriedade, colocando-se em relevo as suas múltiplas finalidades, desde a forma de ferramenta contábil para calcular valores auferidos e despendidos, também usado como mecanismo de planejamento e gestão diante da projeção de gastos em um dado período, exercendo função de controle, até a função econômica que possibilita a realização da política fiscal (MORGADO, 2011).

No início da década de 1980, a política fiscal do governo que já vinha encontrando contratempos devido ao déficit na balança comercial desde 1973, prejudica-se ainda mais ao passo que a dívida pública crescia e pressionava negativamente a execução do orçamento público. Estavam expostas as fragilidades do padrão de financiamento da economia brasileira. Assim, associado ao panorama das crises externas, são estabelecidas medidas macroeconômicas de alcance internacional fundamentadas no tripé da política neoliberal de desregulamentação, desestatização e abertura de mercado, que serviram de base para a reforma do Estado implementada nos países capitalistas (SANTOS, 2001).

Conseqüentemente, são retomados com força maior os projetos teóricos ortodoxos da não intervenção estatal. Todavia, segundo Santos et al. (2003), nesse momento de conciliação entre a agenda neoliberal e o processo de redemocratização que o país atravessava, surge uma linha de debate mais “progressista” e proeminente

---

<sup>9</sup> Santos et al. (2003) remontam o debate teórico das finanças públicas no Brasil a partir as discussões ocorridas durante as décadas de 50 e 60, entre os chamados nacional-desenvolvimentistas e os neoliberais, buscando apontar como as conseqüências desse debate resultaram em orientações teóricas sobre as práticas adotadas, seja no diagnóstico da crise fiscal, seja nas ações técnicas de ajustes das contas e definição das políticas.

no âmbito acadêmico, dando fôlego ao diálogo onde o Estado é visto como ente inserido no contexto capitalista e, portanto, elemento crucial para manutenção e reprodução do sistema.

Ao recorrer aos acontecimentos históricos, fica claro como tanto o processo de composição orçamentária quanto as próprias abordagens explicativas teórico-ideológicas advêm de uma série de preferências repletas de critérios de decisão (LANE; WESTLUND, 1987). Embora no Brasil a margem de discricionariedade da composição do orçamento seja relativamente pequena quando comparada a outros contextos, diante da rigidez orçamentária devido às vinculações legais, conforme ressalta Maciel (2013), ainda assim, entende-se que, independentemente do nível de poder de escolha dotado aos agentes, trata-se de um conjunto de decisões que concretiza as estratégias de governo. Certamente, buscar entender como se dão essas definições não é tarefa simples e, embora tenham sido feitas inúmeras tentativas, neste trabalho pretende-se incluir teorias alternativas, de caráter interpretativista e crítico no estudo das finanças públicas.

Segundo Bourdieu (2004 p. 29), “os agentes sociais estão inseridos na estrutura” de modo que suas ações e estratégias são direcionadas a partir das posições que ocupam. Ou seja, os agentes que ocupam posições privilegiadas, tendem a traçar estratégias que conservem a estrutura e sua posição. Assim, ele acredita que o “habitus” do indivíduo ajusta-se às circunstâncias objetivas nas quais se encontra, podendo ser obtido de forma consciente ou não. Dessa maneira, as escolhas feitas pelo governo resultam, em certa medida, de uma combinação do que é definido como prioridade, em função da sua ideologia, das características do país e/ou da base política que detém o poder (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

A despeito dessas considerações, Maciel (2013) aponta que os objetivos políticos do programa de governo não devem ser negligenciados nos estudos de finanças públicas, pois, como proposto por Stiglitz (1999), a análise do setor público inclui a interpretação do processo político para constatar como os grupos se movimentam frente às propostas governamentais e quais são seus próprios benefícios. Dentre os desafios a serem enfrentados, destacam-se as limitações teóricas em acompanhar a prática, o que requer o desenvolvimento de ferramentas conceituais e instrumentos analíticos (STIGLITZ, 2002).

Hansen (1998) aponta que, no debate sobre o orçamento público, essas escolhas esbarram em problemas considerados da democracia, que costumam ser

associados à ineficiência da cidadania e das instituições democráticas, traduzidas através das premissas de que as preferências dos cidadãos não são bem formuladas e carecem de consistência e conhecimento sobre questões que envolvem as políticas públicas. Dessa forma, conseqüentemente, as instituições democráticas não seriam capazes de realizar escolhas coletivas coerentes e efetivas.

Neste trabalho, o orçamento público é visto como um instrumento estruturante da ação governamental e sua análise estará associada às questões relacionadas ao princípio da temporalidade.

### **2.2.1 Marcos legais e institucionais do orçamento público brasileiro**

No contexto brasileiro, desde a promulgação da Lei nº 4.320, em março de 1964, que permanece em vigor até os dias atuais, observa-se a centralidade que o orçamento passou a assumir na administração pública, representando a prioridade que o controle das finanças públicas ganhou através das inovações do orçamento programa. A partir dessa introdução, deu-se início ao uso de um modelo de orçamentação direcionado à padronização das contas públicas, sendo instituídos novos instrumentos ao longo dos últimos anos, como, por exemplo: o Decreto-Lei nº 200, de 1967, a edição da Portaria Seplan/PR2 nº 9, de 28 de janeiro de 1974, a Constituição Federal de 1988 e suas emendas constitucionais, dentre elas a do teto de gastos (EC nº 95, de 2018), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei 101/2000), além de outros institutos normativos.

A concepção do novo padrão de administração política brasileira, a partir dos governos militares iniciados em 1964, revela a aceitação das bases liberais que defendiam, o que ficou conhecido como padrão de gestão pública gerencial ou empresarial. Uma evidência clara da antecipação do papel central que o controle das receitas e despesas assumiu naquele cenário de promulgação da Lei nº 4.320 foi ter precedido ao próprio processo de legitimação do planejamento das ações governamentais, que só foi formalizado a partir da promulgação do Decreto-Lei nº 200, em 1967, três anos depois do investimento no instrumento de planejamento e controle orçamentário.

O advento desse dispositivo legal, vigente até os dias atuais, deu início às bases que fundamentam o planejamento de longo prazo no âmbito das finanças públicas no Brasil, partindo do entendimento de que as receitas e as despesas

deveriam ser submetidas à aprovação do Poder Executivo (AFONSO, 2016), tornando evidente a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo (BRASIL, 1964). Ao instituir as regras gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes da Federação, a Lei 4.320, responsável por reunir normas orçamentárias e uniformizar normas contábeis, traz ainda o destaque para os princípios da unidade, universalidade e anualidade, que enfatizam, para além das recomendações técnicas, o seu papel regulatório.

Com isso, foi introduzida a concepção de orçamento-programa tendo em vista unificar e padronizar os orçamentos em todas as esferas da União, Estados e Municípios, através do estabelecimento de planos de trabalho capazes de refletir o planejamento das ações governamentais, indicar programas de trabalho, projetos e atividades, além de prever os objetivos e metas a serem implementados e os respectivos custos relacionados, como meio de favorecer o acompanhamento e controle. Para tanto, a partir desse marco, foram incorporadas mudanças que exigiam a classificação da despesa por natureza ou categoria (corrente ou capital; pessoal, encargos da dívida, etc.) assim como por funções e programas governamentais. Adicionalmente, a contabilização das despesas públicas deixou de ser realizada pelo regime de caixa e passou a ser pelo regime de competência, onde o gasto é registrado a partir do empenho, quando se firma um compromisso através da reserva da dotação orçamentária e, dada a sua confirmação, autoriza-se a liquidação da despesa seguida pelo efetivo desembolso (AFONSO, 2016).

Cabe ressaltar que essas mudanças voltadas ao alinhamento entre orçamento e planejamento têm sua origem ambientada nos Estados Unidos no ano de 1930, após o Departamento de Agricultura e Administração do Vale do Tennessee optar por um novo modelo, onde a classificação orçamentária se daria por projetos e programas, o qual anos depois viria a ser recomendado pela Comissão Hoover ao governo americano (PIRES, 2006). No contexto brasileiro, essas transformações começam a ser provocadas ainda durante a era Vargas<sup>10</sup>, tendo em vista que o crescimento da esfera pública frente à criação de empresas estatais e órgãos governamentais especializados passou a exigir uma maior sistematização e controle, que só foram expressos de modo definitivo a partir de 1964, através da promulgação de leis

---

<sup>10</sup> Nos primeiros dois anos, foram criadas 35 agências estatais e posteriormente mais 21 entidades, entre agências, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, destacam-se aí a Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional, que foram cooptadas pelo processo sistemático de privatizações e financeirização, iniciado anos depois.



destinadas a dispor de um ordenamento geral unificado (COSTA, 2008). Essas leis se mantiveram em uso no período militar, servindo aos propósitos de estabilização monetária e dando base para a continuidade dos programas reformistas (XAVIER, 2017).

Dando sequência à construção de parâmetros legais e institucionais acerca do orçamento público, como parte da reforma administrativa, em 1967, foi editado o Decreto-Lei nº 200, objetivando ordenar o funcionamento da máquina pública em atendimento aos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Com isso, buscou-se estabelecer uma prática de planejamento governamental, institucionalmente consolidada, que trouxe a regulamentação do orçamento-programa e os preceitos de uma administração para o desenvolvimento pautados na racionalidade (CÂMARA, 2001). Complementarmente, com a edição da Portaria Seplan/PR2 nº 9, de 28 de janeiro de 1974, manteve-se o destaque para o planejamento governamental no âmbito do orçamento público, fundamentado em programas, estipulando a classificação funcional-programática para todos os entes da federação (BARCELOS; CALMON, 2014).

Para tanto, o gerenciamento da administração pública e o controle econômico deveriam ser fatores alinhados, roteirizados no planejamento descrito no orçamento-programa, onde deveria ficar clara a programação plurianual previamente elaborada, conformando a execução coordenada do programa anual (NUNES; OLIVEIRA; BÉU, 2015). A finalidade era, portanto, intensificar o cumprimento dos objetivos previamente definidos, de modo que o orçamento deixasse de ser apenas um mero instrumento de previsão de receitas e se tornasse também um indicativo das prioridades quanto à alocação das despesas. Nota-se a trajetória de crescimento quanto a relevância do papel central assumido pelas finanças públicas, sobretudo no que se refere aos gastos, à medida em que foram introduzidos, ampliados e modernizados os instrumentos de gestão financeira, a exemplo da criação da Secretaria do Tesouro Nacional em 1986.

Mais tarde, vindo de um cenário de efervescência política movido por uma ambição social que visava romper com os excessos vivenciados durante o regime militar, foi promulgada a Constituição Federal do Brasil em 1988, um instrumento fundamentalmente estabelecido com o compromisso de retomar e fortalecer a institucionalidade democrática, além do objetivo expresso de erradicar a pobreza e mitigar as desigualdades sociais e regionais. Para viabilizar o cumprimento desses

propósitos, o texto constitucional evidencia a centralidade do orçamento público, dando espaço às ferramentas de planejamento estabelecidas no Art. 165, que dispõe sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Embora esses não tenham sido os primeiros instrumentos de planejamento orçamentário, haja vista que a Lei 4.320 de 1964 já previa uma programação de longo prazo, assim como a Constituição Federal de 1967 já previa um Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) para o período de 3 anos (XEREZ, 2013), é a partir da Constituição de 1988 que esses instrumentos são organizados em programas bem delimitados para a elaboração do planejamento de curto, médio e longo prazo, instituídos através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim, o PPA, incorporado pela nova Constituição substituiu o OPI, ampliando seu nível de abrangência. O PPA surge como instrumento destinado a expressar o programa de trabalho concebido pelo poder executivo para o médio prazo, com duração quatro anos, de modo que sua vigência se dê até o final do primeiro ano do mandato subsequente, o que lança luz sobre o princípio da continuidade de ações entre os governos, mantendo as prioridades já assumidas, bem como proporciona à sociedade uma visão global das pretensões de ação da administração. Nele devem ser descritos os investimentos pretendidos, as metas traçadas e o direcionamento das ações entre os diferentes setores durante o período. Desse modo, seu objetivo deve ser a busca pela estabilidade econômica, assim como o desenvolvimento de todas as regiões do país de forma equilibrada, com a promoção da inclusão social e consequente redução das desigualdades (GUIMARÃES FILHO, 1999; OSTROSKI, 2010).

Outra novidade presente na Constituição de 1988 foi a LDO, com o objetivo de indicar as prioridades entre as previsões do PPA, assim como as prováveis alterações na legislação tributária, assume ainda papel de intermediária entre o plano plurianual e o orçamento anual. Já a LOA, cuja elaboração compete ao Poder Executivo, em conformidade com as diretrizes aprovadas na LDO, define as ações previstas para o exercício seguinte, indicando as previsões de receitas e despesas (XEREZ, 2013). Cabe destacar que a Carta Magna assegura aos parlamentares a prerrogativa de apresentarem emendas ao orçamento, assim como incentiva a participação popular e democrática através da introdução de mecanismos como o “orçamento participativo”, buscando aproximar o governo e a sociedade por meio do fomento de discussões

acerca das prioridades que devem ser adotadas como ação governamental. Em outros termos, o orçamento público brasileiro resulta da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, conferindo-lhe a classificação de orçamento misto, onde o Executivo possui a competência para elaborar e executar, e ao Legislativo compete o acompanhamento e apreciação quanto à sua aprovação. Cabe destacar que este é o palco onde ocorrem as principais disputas pela origem e alocação dos recursos.

Ao instituir dispositivos legais, foram impostos limites à discricionariedade do agente político quanto à alocação dos recursos orçamentários, isto porque uma parcela das receitas possui vinculação predeterminada e não pode ser destinada a finalidades diversas. Além disso, existem despesas que são previstas para execução constitucional ou que são legalmente obrigatórias, enrijecendo a programação da política fiscal. Essas medidas são necessárias para que as escolhas orçamentárias não estejam integralmente submetidas à deliberação política, entretanto têm motivado questionamentos ideológicos e políticos em torno da divisão do “bolo” orçamentário nacional, colocando em risco o pacto social firmado pela Constituição Cidadã frente ao descumprimento ou negligência com relação aos objetivos fundamentais legalmente amparados (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

Por essa razão, o texto constitucional tem sofrido uma série de alterações ao longo dos anos, muitas delas responsáveis por minar pilares fundamentados nos direitos sociais e na redução de desigualdades, sob a justificativa de adequação ao contexto político-econômico, cuja prioridade tem sido a estabilização da trajetória da dívida pública através da manutenção de políticas de estabilização monetária, câmbio flutuante e busca pelo superávit primário.

Como destacado por Maués (2020), o teor das emendas constitucionais (EC) relacionadas ao orçamento público e à tributação costumam tornar evidentes os conflitos distributivos no Brasil, tendo em vista que frequentemente destinam-se a reconduzir o financiamento das políticas sociais e o controle dos gastos públicos. Outro tema recorrente refere-se às mudanças específicas na ordem tributária e à divisão de receitas entre os entes da Federação.

O crescente movimento de desvinculação de receitas divide opiniões, entre as diversas áreas, na literatura sobre o tema. Os que se posicionam a favor entendem a necessidade de uma maior flexibilidade no orçamento, o que possibilitaria aos governos agirem de forma mais discricionária com relação ao cumprimento de prioridades por eles estabelecidas. Para essa corrente de pensamento, a vinculação

de receitas a determinados gastos econômicos e sociais pré-definidos diminui a capacidade de solvência de um país, pois limita a composição do chamado superávit primário, que serve para amortizar os juros da dívida pública (NOVAES, 2016; GABRIELE, 2017). Nessa linha, os que costumam se empenhar pela maior autonomia governamental na composição orçamentária argumentam que os recursos são naturalmente destinados aos mesmos desígnios, em razão das despesas necessárias para a execução de políticas públicas, assim como o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública (SCAFF, 2004).

Em vias opostas, para uma vertente do pensamento, há emendas relacionadas ao orçamento e tributação que ferem a constitucionalidade à medida em que atuam na redução da capacidade em atender direitos e garantias individuais, causando a instabilidade de compromissos constitucionais ao descumprir coberturas previstas em cláusulas pétreas (NOVAES, 2016). Ou seja, quando há uma desvinculação de receitas destinadas à Seguridade Social, por exemplo, abala-se estrutura de repartição das receitas tributárias constitucionalmente fixadas, desestabilizando o pacto federativo ao favorecer o governo federal em detrimento dos demais entes, frente à apropriação de tributos não partilháveis (NOVAES, 2016; GABRIELE, 2017).

Essa discussão revela como, mesmo diante dos esforços expressos na Constituição de 1988, o orçamento ainda continua sendo manipulado como um instrumento de governo, tornando quimera o seu papel democrático para materialização das garantias fundamentais e alcance das finalidades sociais, que deveriam ser o objetivo central do Estado, independentemente da natural alternância de poder. Efetivamente, observa-se como os mecanismos de flexibilização são habitualmente utilizados pelo poder Executivo, esquivando-se dos compromissos estabelecidos à medida em que distorce o real objetivo orçamentário. Nas palavras de Oliveira e Ferreira (2017, p. 199), “o processo de elaboração das leis orçamentárias acaba por esvaziar seu sentido quando a discricionariedade é utilizada como manobra para justificar a inexecução daquilo que foi exaustivamente discutido e planejado”.

As discussões mais recentes sobre as finanças públicas passaram a enfatizar a necessidade de uma gestão fiscal mais responsável, alinhada com os preceitos que orientam a agenda proposta pelos neoinstitucionalistas, onde a abordagem de questões relacionadas à burocracia, institucionalidade, governança, controle social, corrupção, legalismo, entre outros, ganha notoriedade, como apontou Affonso (2003). Fortalecidas pelo discurso anticorrupção, que forneceram as bases para a Reforma

Gerencial do Orçamento (RGO), busca-se a articulação entre as perspectivas da austeridade fiscal e da programação e planejamento orçamentário, em conformidade com os anseios do mercado financeiro. Nesse contexto, em um período que o país enfrentava uma grande desvalorização cambial de forte recorrência à ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI), foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 2000, que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo objetivo principal consiste em dispor mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos (CAMON; BARCELOS, 2014).

Com a expectativa de preservar os gastos equilibrados e escapar do endividamento, somada ao intuito de não prejudicar os orçamentos posteriores, entre outras providências, a LRF: a) impõe limites para o gasto com a dívida pública e com pessoal (entre as três esferas governamentais e a todos os seus Poderes); b) recomenda que sejam estabelecidas as metas fiscais a cada três anos, além da necessidade de apresentar ao Poder Legislativo e à sociedade, com a periodicidade de quatro meses, os demonstrativos acerca do cumprimento ou descumprimento destas metas; c) estabelece que as despesas tenham suas fontes de recurso para financiamento previamente indicadas; d) proíbe o refinanciamento das dívidas de Estados e municípios; e) limita o gasto público em anos eleitorais; e f) prevê a punição de entes públicos que descumpram os limites instituídos (BRASIL, 2000; BARCELOS; CAMON 2014).

Os estímulos ao acompanhamento e controle foram materializados na LRF através da definição de dois instrumentos destinados à prestação de contas: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que deve ser publicado no último bimestre de cada exercício, com a demonstração das projeções atuariais dos regimes de previdência social, da variação patrimonial e da conformidade do montante das operações de crédito em relação às despesas de capital; e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), divulgado quadrimestralmente, com a finalidade de monitorar os limites com despesas de pessoal, dívida consolidada líquida, concessão de garantias e contratação de operações de crédito.

Duas características principais fazem dessa lei um divisor de águas no contexto das finanças públicas no Brasil, em conformidade com o Artigo 163 da Constituição Federal. Ao impor a obrigatoriedade de publicações periódicas e sistemáticas acerca das receitas e despesas, proporciona à sociedade meios que possibilitem a fiscalização e acompanhamento das ações governamentais expressas na peça

orçamentária; além disso, essa lei prevê a responsabilização do administrador público pela gestão das finanças públicas, podendo responder pessoalmente por eventuais descumprimentos legais (PIRES; MOTTA, 2006; BRITO et al., 2017).

A atual fase político-econômica-social no Brasil dá sequência a uma agenda de austeridade fiscal, apresentando severos cortes nos gastos sociais, enfraquecendo os instrumentos de defesa previstos constitucionalmente à medida em que reduz o escopo do arcabouço protetivo do Estado. Nessa direção, somando-se a outras dezenas de emendas, numa nítida inversão de prioridades alocativas, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, mais conhecida como “teto de gastos”, refere-se ao marco legal que institucionalizou esses cortes para o período de 20 exercícios financeiros, em mais um claro confronto aos compromissos constitucionais, afetando diretamente a destinação dos recursos à saúde e à educação. Configurada de forma estática, além de ignorar o crescimento da demanda da sociedade, negligencia as possibilidades de aumentar a arrecadação, a expansão da economia ou mesmo a trajetória da dívida pública, deixando de avaliar a trajetória regressiva das receitas, o fluxo das despesas e as renúncias fiscais (PINTO, 2019).

O novo regime fiscal instituído a partir dessa emenda inviabiliza o aumento real dos gastos, uma vez que busca conter a progressão do custeio proporcional às receitas estatais nas ações e serviços públicos de saúde e nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino (de que tratam os Arts. 198 e 212 da CF). Para isso, estabelece que os gastos sejam reajustados pela inflação, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), limitando o crescimento anual das despesas públicas primárias ao valor do ano imediatamente anterior. As regras estabelecidas a partir desse regime só poderão ser alteradas após dez anos de sua vigência, sempre limitada à variação do índice de correção anual, medida que compromete a manutenção dos serviços públicos e impossibilita sua expansão, conseqüentemente, ameaçando o desenvolvimento do país.

Cabe destacar que a implementação desse regime se deu em um contexto de hesitação de legitimidade democrática, dada a condição que levou o então vice-presidente Michel Temer a assumir o comando do Executivo Federal após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff. A proposta do “teto de gastos”, defendida por Michel Temer, apresenta um claro confronto ao projeto político previsto na Constituição, além de distanciar-se do programa de governo eleito em 2014. Nesse sentido, na afirmação de Machado Segundo (2017), o teto de gastos foi aprovado com

a promessa de impulsionar uma retomada consistente do crescimento, sob a justificativa formal de que o descontrole dos gastos públicos estava afundando a economia em uma recessão, devido à sequência de déficits primários apresentados e elevação de juros da dívida, prestes a inviabilizar a execução orçamentária.

Entretanto, apesar de ter sido promovida como uma medida de ajuste fiscal, a EC nº 95 funciona, na realidade, como um mecanismo de redução de tamanho do Estado, com a pretensão de que as ausências do setor público sejam preenchidas pela iniciativa privada, aumentando os custos de sobrevivência da população e afetando profundamente os mais vulneráveis. Isso porque o congelamento das despesas abrange apenas os gastos correntes e investimentos, excetuando as despesas com juros e pagamento da dívida; assim dizendo, o teto é oportuno para conter o atendimento das demandas sociais, mas não restringe as demandas do mercado, que mantém assegurada a busca pela estabilidade e acumulação. Trata-se de uma proposta rígida e radical que já se mostra inexecutável, cujos impactos estão sendo refletidos na piora dos índices sociais e econômicos, sobretudo frente ao agravamento da crise durante o período pandêmico em decorrência da disseminação da Covid-19 em todo o mundo.

No Brasil, o resultado do PIB já se mostrava frustrante antes mesmo dos efeitos causados pela pandemia, o que tem servido para contestar definitivamente as bases do regime fiscal adotado e da agenda econômica implementada. Evidentemente, o momento exigiu que as regras orçamentárias previstas fossem abandonadas para que fosse possível socorrer minimamente a população e os empreendimentos afetados, com destinação de recursos à saúde, proteção social e incentivo ao crédito. Embora suas origens estejam relacionadas a iniciativas do Congresso Nacional, de governos estaduais e municipais, ou pelo apelo popular, o Estado brasileiro se viu obrigado a romper parcialmente com as estratégias de cortes de gastos que afundariam o país em um abismo ainda maior, como pontuou Carvalho (2020).

Frente ao exposto, conjuntamente com a Constituição Federal, o orçamento público destaca-se como o principal elemento de acompanhamento das ações e omissões do governo perante a sociedade, na qualidade de conteúdo normativo, de maior importância para a continuidade do Estado (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017), reforçando o argumento central desta tese.

### 3 MÉTODOS

Com a finalidade de compreender os princípios da temporalidade teórica e da temporalidade administrativa, buscando identificar como esses princípios têm sido aplicados à administração política do Estado brasileiro, as escolhas metodológicas desta tese priorizaram técnicas e estratégias da abordagem qualitativa, tendo em vista a sua característica contextual, destacando-se a possibilidade de seu uso como meio de identificar tipos de conceitos ou variáveis que posteriormente poderão ser testados quantitativamente (GRAY, 2016).

Em função do seu objetivo metodológico, visando proporcionar maior familiaridade com o problema de pesquisa e ampliar a perspectiva de análise, caracteriza-se como uma pesquisa exploratória (GIL, 2002; QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005). Assim, inicialmente foi feito o levantamento teórico de caráter bibliográfico e documental acerca dos temas, de modo a utilizar documentos em forma de texto, legislação e dados de arquivos eletrônicos para o alcance dos objetivos propostos. Os documentos devem ser vistos como uma forma de contextualização da informação, como descrito por Flick (2009), fundamental às proposições deste trabalho. Esse procedimento permite que a pesquisa assuma sua localização dentro do campo de estudo, identificando como se aplicam os princípios da temporalidade, levando em conta a análise da conjuntura da administração política no Brasil.

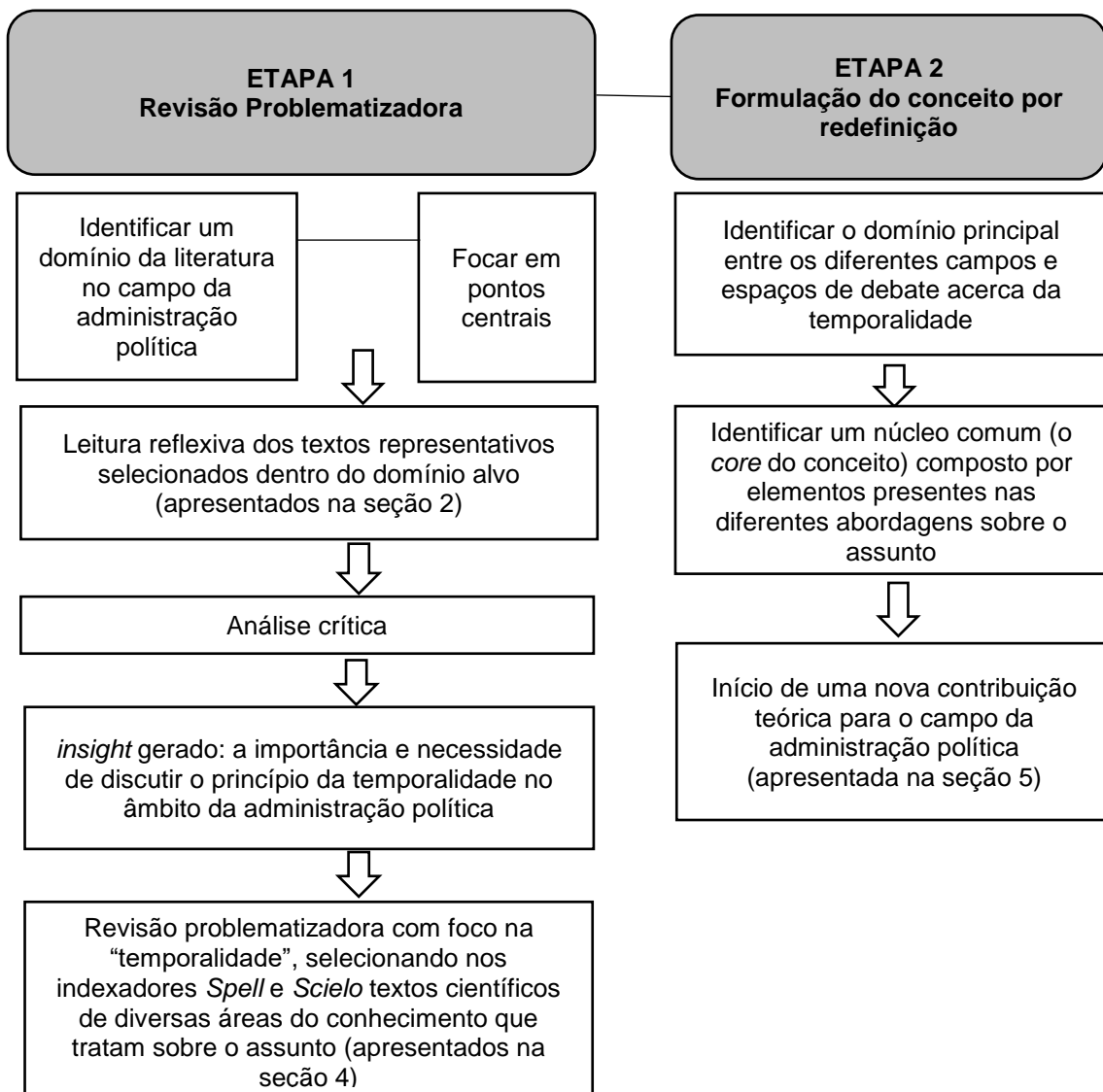
Adicionalmente, a revisão da literatura realizada neste trabalho buscou expor o que tem sido pesquisado sobre o objeto de estudo, através de um processo científico construído de forma crítica. A relevância desse tipo de análise torna-se evidente à medida que possibilita perceber o que já foi realizado e identificar desafios em determinado campo do conhecimento, além de permitir a proposição de novas ideias. Desse modo, buscou-se construir uma base de conhecimento sensível ao seu contexto que contribua teoricamente para expansão das ferramentas de análise da administração política.

Para tanto, esta seção foi subdividida em duas etapas: na primeira, serão discutidos os procedimentos metodológicos utilizados, descrevendo as etapas da revisão problematizadora e o percurso adotado, justificando-se os critérios para essas escolhas e apontando as principais limitações encontradas; na segunda etapa, serão debatidos os desafios da produção de conhecimento acadêmico implicados na ampliação do entendimento reflexivo e formulação de novos conceitos, introduzindo



as estratégias de conceitualização sugeridas por Sartori (1970). As duas etapas metodológicas dialogam à medida em que buscam gerar “reconceitualizações” do pensamento vigente, apoiando-se em uma comunicação aberta, que permite reunir contribuições presentes em elementos das diferentes áreas do conhecimento, conforme se evidencia na Figura 4.

**Figura 4** – Desenho da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

### 3.1 ETAPA 1: A REVISÃO PROBLEMATIZADORA

Em que pese a grande difusão das revisões sistemáticas e integrativas como meio de analisar os estudos existentes dentro de uma área específica (COOK; MULROW; HAYNES, 1997; ELSBACH; KNIPPENBERG, 2020), neste trabalho optou-se por uma alternativa crítica: a revisão problematizadora proposta por Alvesson e Sandberg (2020). Enquanto a revisão integrativa busca um “exercício de construção” a partir do que já existe, a revisão problematizadora contrapõe-se ao considerar que as revisões devem ser um “exercício de abertura”, possibilitando aos pesquisadores imaginar novas formas de pensar a literatura existente, enxergando, sob outras perspectivas, fenômenos específicos. Ou seja, mais do que dar continuidade aos debates em curso, o objetivo é iniciar novos debates.

Ambientados nessa discussão, e sem negar o importante papel da revisão de literatura para o desenvolvimento da teoria dentro de uma perspectiva existente, nota-se que os estudos de gestão têm seguido uma linha baseada na pesquisa incremental ou até mesmo desconectada da prática, onde a detecção de lacunas tornou-se o objetivo central (POST et al., 2019). Com isso, muitas vezes ignora-se a busca por contribuições com a teoria a partir da formulação de novas suposições que sejam mais desafiadoras e aplicáveis à realidade das organizações.

Apesar do pressuposto de que a pesquisa científica se fundamenta em questionamentos, os estudos recentes no campo da Administração apresentam tentativas retraídas de debater ou contrariar teorias existentes (SANDBERG; ALVESSON, 2011; ALVESSON; SANDBERG, 2013). O caminho amplamente adotado, por sua vez, tem sido pela via da detecção de lacunas como ponto de partida para ampliação da literatura, o que pode ocasionar em uma manutenção incontestável dos pressupostos subjacentes ao campo.

Como direção alternativa, Alvesson e Sandberg (2013) apontam que a problematização exitosa envolve criatividade, intuição, leitura de textos capazes de inspirar e estimular visões críticas, diálogos, experiências e observações. Eventualmente, esse tipo de análise pode exigir uma maior investigação de teorias e vocabulários como ferramentas para subsidiar os questionamentos direcionados às suposições dominantes.

Muito embora o uso de uma estruturação mínima seja bem-vindo, não são estabelecidos procedimentos sistemáticos e engessados. Neste sentido, Alvesson e

Sandberg (2020) advertem para a cautela necessária quanto à rotulagem e ordenação de domínios de pesquisa, excesso de simplificação nas classificações, neutralidade do autor, aspiração em esgotar a literatura, e a possibilidade de uma busca exacerbada pela integração impedir o reconhecimento da variação.

Por consequência, tal técnica de análise é adequada aos objetivos desta tese à medida que se propõe a reavaliar os entendimentos existentes, sob um olhar particular e desafiador (ALVESSON; SANDBERG, 2013b), cuja ambição central consiste em gerar “reconceitualizações” do pensamento vigente, desencadeando em novas ideias e teorias (ALVESSON; SANDBERG, 2020).

Complementarmente, Hoon e Baluch (2019) destacam a importância da interrogação dialética como uma etapa que requer atenção durante o processo de teorização. Isto porque, neste ponto, deve haver um engajamento imaginativo para agregar a investigação do contexto onde o fenômeno se situa e a teoria que existe a respeito. Ou seja, a dialética revela-se à medida que alia uma reflexão contínua sobre uma posição consolidada e lança novas suposições desafiadoras.

Assim, a revisão problematizadora possui como base quatro princípios fundamentais: i) o ideal de reflexividade; ii) leitura mais ampla e mais seletiva; iii) não acumular, mas problematizar; e iv) o conceito de que “menos é mais” (ALVESSON; SANDBERG, 2020). Desse modo, espera-se que os pesquisadores ampliem as possibilidades de interrogar criticamente e contribuam de forma mais criativa para expansão da literatura através da problematização de novas ideias.

O primeiro princípio, o ideal de reflexividade, preconiza uma leitura criteriosa e de um número limitado de textos, de modo a desafiar suas próprias interpretações e perspectivas, buscando enxergar alternativas e inspiração, para, a partir da dúvida, reconhecer a intuição e valorizar a habilidade de teorização. O questionamento é, portanto, um aliado fundamental nesse percurso, onde há um esforço sistemático para abandonar os preceitos de construção de uma lógica dominante que segue um vocabulário e linha de raciocínio massificados, confrontando-os com marcos alternativos (ALVESSON; SANDBERG, 2013b; ALVESSON; SKÖLDBERG, 2018).

O segundo princípio consiste em ler de forma ampla, mas seletiva. Diferente dos outros tipos de revisão que intencionam contemplar uma grande quantidade de trabalhos publicados sobre determinado assunto em um dado período, a revisão problematizadora aposta em uma abordagem mais cuidadosa, que pode ser dividida

em três níveis. Inicialmente, é necessário focar em pontos centrais e leituras representativas dentro do domínio alvo; buscar trabalhos seminais é uma opção.

A partir dessas leituras, podem ser identificados outros textos relevantes, que podem ser escolhidos de forma aleatória em uma amostra. Em seguida, é aconselhável identificar especialistas no domínio, capazes de recomendar estudos adicionais que ainda não tenham sido contemplados na amostra. Assim, completada a coletânea, os textos podem ser lidos e relidos de maneira cuidadosa e atenta, favorecendo uma análise crítica, provável de gerar *insights* em vez de generalizações (ALVESSON; SANDBERG, 2020).

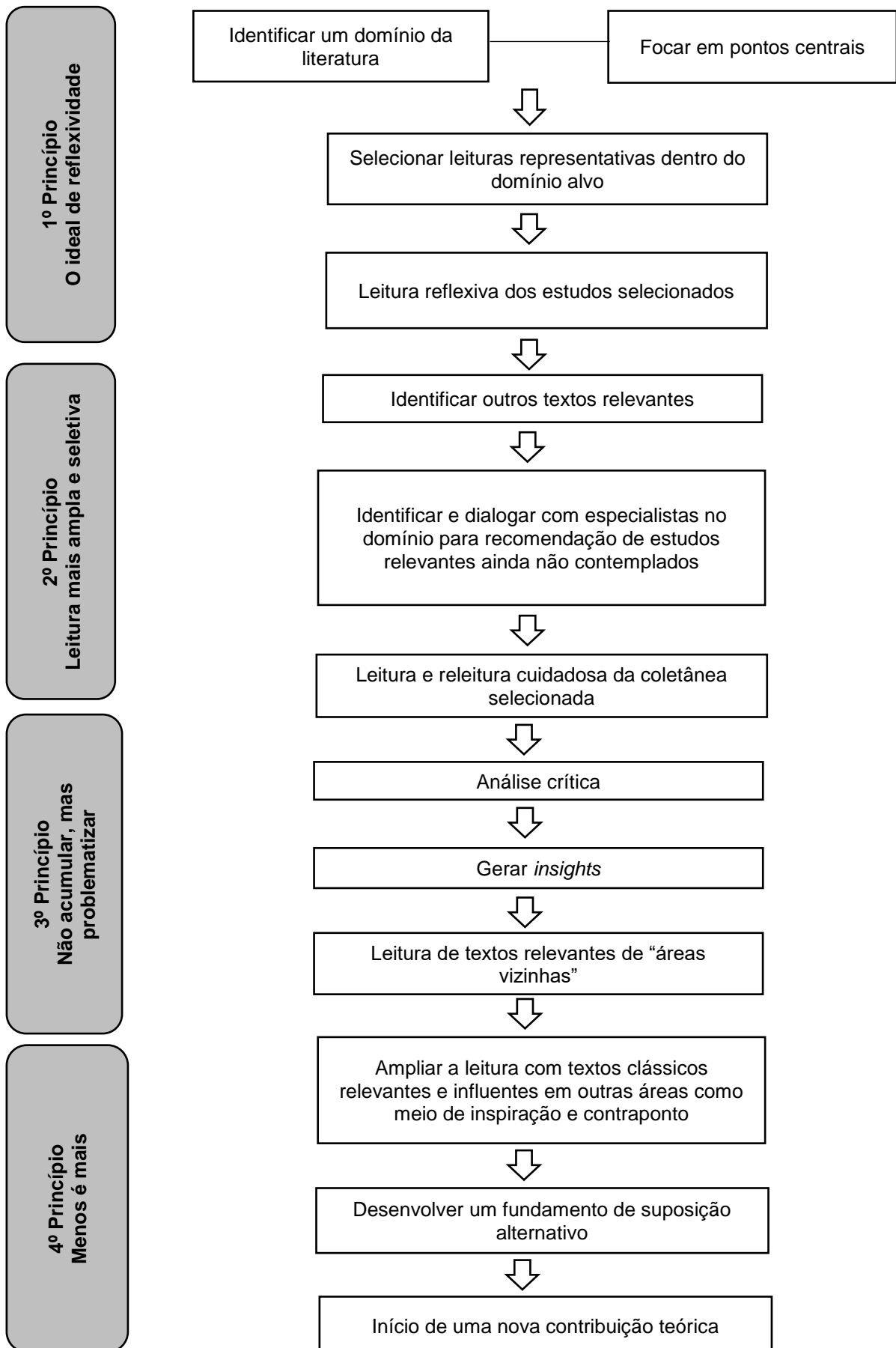
No segundo nível, com a finalidade de reconhecer e neutralizar problemas de arbitrariedade, recomenda-se considerar a leitura de textos relevantes que sejam mais amplos e de “áreas vizinhas”, onde seja possível identificar similaridades ou diferenças através de outras perspectivas. No terceiro nível, podem ser examinadas leituras de clássicos importantes e com ampla influência, mesmo que não se enquadrem completamente no domínio de estudo em questão, de modo a expandir a visão e atuar como contraponto e inspiração.

No que se refere ao terceiro princípio da revisão problematizadora, denominado “não acumular, mas problematizar”, há uma reafirmação da necessidade do questionamento. Assim, não cabe à revisão apontar as peças que faltam em um quebra-cabeça de conhecimentos acumulados em um campo, mas fomentar novas discussões.

Finalmente, o último princípio afirma que “menos é mais”, evidenciando que a leitura de uma quantidade menor de estudos, aliada a uma maior concentração em trabalhos estratégicos lidos de forma mais criteriosa, conduz a novos resultados e intuições menos previsíveis. Isso porque um grande volume de pesquisas não implica necessariamente um grande volume de conhecimentos relevantes, diante da grande possibilidade de repetições e negligência a questões elementares.

Assim, para representar os princípios e etapas da revisão problematizadora descritos até aqui, foi elaborada a Figura 5.

**Figura 5 – Princípios e etapas da Revisão Problematizadora**



Fonte: Elaboração própria, com base em Alvesson e Sandberg (2020).

Alvesson e Sandberg (2020) apresentam um roteiro de leitura abrangendo os princípios elencados até aqui:

Uma metodologia problematizadora para tal leitura poderia incluir os seguintes princípios: (1) identificar um domínio da literatura; (2) identificar e articular suposições subjacentes a este domínio; (3) avaliar e focar em mais elementos problemáticos ou limitantes; (4) desenvolver um fundamento de suposição alternativo com o potencial para se tornar o início de uma nova contribuição teórica; (5) considerando-o em relação ao seu público (para que seja visto como novo, confiável e interessante); e (6) avaliar a alternativa base de suposições (p. 15).

Em resumo, a revisão problematizadora traz a valorização da leitura reflexiva na busca por um pensar transformador. Suas bases firmam-se no incentivo ao pensamento crítico e ao questionamento, a emersão da realidade e a visão do todo. Com isso, não significa que haja uma tentativa em desacreditar qualquer área do conhecimento ou descartar o que já foi construído com base em julgamentos infundados; pelo contrário, há uma pretensão em articular críticas e considerações construtivas com potencial para contribuir com reconstruções que ajudem a pensar novas maneiras de enxergar os fenômenos. Isto implica novas ideias, apoiadas em reflexões sobre a teoria existente, e ideias capazes de mudar a maneira como entendemos e interpretamos a teoria.

### **3.1.2 O percurso metodológico**

Como parte da revisão problematizadora que se buscou desenvolver nesta tese, o ponto inicial consistiu em identificar um domínio de investigação na literatura. Dessa forma, foram privilegiadas as abordagens epistemológicas e teórico-metodológicas da administração política, por se entender que essa área se manifesta como uma via capaz de integrar as dimensões subjetivas e objetivas que configuram a ciência da administração (no âmbito público ou privado), de conciliar os aspectos políticos e práticos que dão sustentação e sentido à orientação das ações e também, devido ao seu potencial, de contribuir para a gestão enquanto objeto científico (SANTOS et al., 2017).

Assim, após a leitura dos principais estudos que fundamentam a teoria da administração política (SANTOS; RIBEIRO, 1993; SANTOS, 2001; SANTOS, 2004; SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009; GOMES, 2012; SANTOS et al., 2017; RIBEIRO, 2018; entre outros), o ponto central da pesquisa foi pautado na inquietação de como

(e se) o conceito da temporalidade tem sido debatido no campo da administração. Na sequência, a revisão foi realizada a partir de um levantamento de dados entre as bases e indexadores de maior produção científica de alto fator de impacto no Brasil, quais sejam: Scielo e Spell, adotando as seguintes delimitações: publicações com os termos “temporalidade” e “continuidade” nos títulos, palavras-chave e resumo dos artigos científicos escritos em inglês e em português. Destarte, optou-se por selecionar os artigos relevantes do domínio em questão, ou seja, as pesquisas em Administração e das “áreas vizinhas” simultaneamente.

Na etapa subsequente, foram selecionados os artigos utilizados na pesquisa. Por se tratar de um tema que tem sido pouco abordado no campo, decidiu-se por ler todos os trabalhos encontrados, acrescentando a leitura de artigos relacionados e citados nas referências. Em primeiro lugar, a leitura dos resumos ajudou a garantir que se tratava de artigos centrados na temporalidade ou continuidade administrativa. Essa escolha permitiu incluir trabalhos que representam os fundamentos para a compreensão do tratamento que tem sido dado ao assunto.

Concluída a primeira etapa de seleção de textos, avançou-se para a etapa de leitura e releitura criteriosa da coletânea, com o intuito de realizar uma análise crítica capaz de gerar o surgimento de *insights*. Adicionalmente, para evitar arbitrariedades e encontrar inspiração e contrapontos, ampliou-se a leitura para textos clássicos e influentes que, apesar de não terem relação direta com o domínio em questão, também debatem sobre o assunto abordado, no caso desta tese, a temporalidade. Além dos estudos administrativos, os textos selecionados neste estágio estavam relacionados aos campos da filosofia, história e psicologia.

Para ampliar essa visão, e tendo em consideração dialogar com especialistas do campo aptos a recomendar estudos relevantes ainda não contemplados, foram submetidos e aprovados dois artigos<sup>11</sup> relacionados a esta pesquisa em eventos com enfoque voltado para o debate da área, sendo eles: o VIII Encontro Nacional de Administração Política e o XLV EnANPAD, especificamente para o tema “Administração Política Brasileira: pensamento e práticas”. Nessas oportunidades, foram incorporadas as sugestões de cunho teórico apontadas pelos pareceristas e pelos pares.

---

<sup>11</sup> Barbosa et al. (2017), Barbosa et al. (2021).

Por fim, com base nesse percurso, buscou-se desenvolver uma fundamentação alternativa, que tenciona iniciar uma nova contribuição teórica partindo de uma reflexão acerca da continuidade administrativa, à luz do conceito de temporalidade na abordagem da administração política. O debate manifesta-se de forma urgente no Brasil face aos persistentes episódios que remetem ao histórico de insuficiências e rupturas que impedem a consolidação de um projeto de nação na contemporaneidade.

### **3.1.3 Limitações metodológicas**

Apesar de apresentar-se como um promissor contraponto às revisões integrativas e sistemáticas comumente utilizadas, faz-se necessário refletir criticamente a respeito das fragilidades e potenciais deficiências que podem acompanhar a novidade de uma proposição tão recente como a visão concebida por Alvesson e Sandberg (2020).

Justamente por se tratar de uma ideia incipiente, não há ainda uma produção significativa em pesquisas do campo da Administração capazes de atestar a sua aplicabilidade. Além disso, a ausência de uma sistemática mais rígida e protocolos previamente estruturados, que é exatamente uma das principais diretrizes da metodologia proposta, pode provocar questionamentos acerca da capacidade de replicação da pesquisa.

## **3.2 ETAPA 2: COMPOSIÇÃO DE UM CONCEITO**

O propósito desta seção consiste na discussão sobre aspectos significativos apontados na literatura a respeito da construção de conceitos, identificando os desafios em estabelecer proposições teóricas explicativas, sobretudo nas ciências sociais, onde os fatores contextuais da ação humana permeiam as compreensões e pontos de vista acerca dos fenômenos sociais e são influenciados por vinculações históricas e culturais. Consequentemente, o conceito é, de modo simultâneo, “um fenômeno socialmente referente e historicamente (re)construído”, com a capacidade de refletir estruturas sociais através de um vocabulário de significações que se formam ao longo do tempo, o que lhe confere características de um determinante linguístico e um indicativo de conjunturas específicas (MATITZ; VIZEU, 2012, p. 579).

Em uma perspectiva aplicada e empírica, considera-se que desenvolver um conceito está além de propor uma definição ou convenção terminológica (QUIVY;



CAMPENHOUDT, 2005), envolve a distinção de propriedades, atributos e delimitações capazes de diferenciar o que ele é e o que não é, de modo que é possível estabelecer a distinção entre os fenômenos e, ao mesmo tempo, a relação que existe entre esses fenômenos (ADOCK, 2005).

Assim, o conceito proporciona a existência do pensamento e a consequente comunicação humana, cujos desdobramentos possibilitam estudar, organizar, delimitar e comparar propriedades dos objetos observados, desempenhando sua função no fazer científico (MATITZ; VIZEU, 2012). Cabe ressaltar que sua definição usualmente se dá a partir de um conjunto de atributos identificados através de exercício de razão, que dificilmente englobará todas as situações concretas. Ou seja, os conceitos “são construtos mentais, cuja aproximação entre eles e o real é sempre probabilística” (FONSECA, 2015, p. 9) e não se confundem com os fenômenos aos quais fazem referência (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005; MATITZ; VIZEU, 2012).

Ao abranger tantas variáveis, graus de teorização, abstração e agregação, o conceito vai além de um fato isolado, diferenciando-se da palavra, cuja finalidade é apontar um sentido ou conteúdo restrito. O percurso científico do conhecimento tem início, portanto, a partir de exercícios cognitivos e percepções sobre a realidade, de onde surgem os processos de nomeação, categorização de experiências e classificação dos objetos e fenômenos. Nesse ponto, Matitz e Vizeu (2012) sinalizam para as especificidades do fazer científico nos estudos organizacionais, inicialmente reflete-se sobre a forma como a diversidade temática proporciona o intercâmbio com diferentes áreas disciplinares e a consequente prática de “empréstimo teórico-conceitual” (p. 587), prática esta que pode dificultar a formação adequada de um vocabulário especializado no campo dos estudos organizacionais, distanciando-o da constituição de um universo linguístico específico, seja pela singularidade ou pela originalidade.

Na afirmação de Ramos (1981), a intensa influência de tantas áreas diferentes, afastam o campo da teoria da Administração da consciência de uma missão própria. Adicionalmente, observam-se as influências do discurso pragmático de natureza não acadêmica, herança da trajetória histórica iniciada com base nas engenharias e na priorização por questões práticas de controle e eficiência do trabalho (MATITZ; VIZEU, 2012). A esse respeito, apesar de reconhecer que as contribuições compartilhadas por outras áreas provocam um estímulo da criatividade, Ramos (1981) demonstra preocupação com a carência de originalidade entre os estudos referentes à teoria das

organizações. Para o autor, as descobertas do campo se dão de forma circunstancial, quase que por acaso, muitas vezes com conceitos encaixados de forma inapropriada, em detrimento de criações originais e diretas.

Segundo esse entendimento, o rigor científico tem sido utilizado de maneira acessória, enquanto se destaca o caráter tautológico, que reproduz e aceita o pensamento organizacional, apesar de ser um subproduto desse processo. Para atingir um nível científico de saber crítico entre os estudos organizacionais, Ramos (1981) sugere o desenvolvimento de um caráter crítico a partir do seu próprio escopo, de onde devem emergir suas bases epistemológicas. O exercício de formulação de uma abordagem essencial para a organização inclui, então, o desenvolvimento de um tipo de análise livre de padrões enviesados, que seja capaz de identificar elementos teóricos dos diferentes cenários organizacionais (RAMOS, 1981).

Em outra perspectiva, é importante ressaltar como a multidisciplinaridade tem sido uma característica fundamental para formulação das teorias administrativas, em consequência da sua condição de ciência social que as coloca constantemente diante do dilema entre “a criação de métodos especificamente seus, ou o empréstimo dos métodos das ciências naturais estabelecidas” (RIBEIRO, 2006, p. 170). O autor acredita que a administração reúne temas diversos, com interesses compartilhados por várias ciências, dotada intrinsecamente de condições subjetivas e objetivas, ocasionando, portanto, a necessidade de utilizar os recursos disponibilizados por outros campos do conhecimento.

Buscando levar em consideração essas advertências, reconhecemos que a pretensão desta tese não consiste em inventar novas palavras, mas identificar, compreender e contribuir para formação de uma nova referência lexical, sem desprezar as contribuições que já foram desenvolvidas por outros campos do pensamento científico e pela própria teoria administrativa. Partindo do pressuposto de que a definição de conceitos é uma prática essencial na formação de um campo acadêmico científico, objetiva-se avançar em relação à literatura que propõe um marco teórico e analítico para discutir a gestão das relações de produção e distribuição no contexto da administração política.

Em concordância com esse entendimento, Santos et al. (2017) assumem a importância em ampliar a abrangência teórica e metodológica de modo a fornecer ao campo condições emancipatórias, tendo em vista traçar o percurso enquanto campo científico próprio, como tem sido o movimento realizado pela administração política

nas últimas décadas. Acredita-se que a consolidação do conceito de temporalidade permite aproximar construção teórica e decisões concretas, especialmente na gestão pública, proporcionando avaliações e análises explicativas.

A palavra “temporalidade” tem sido utilizada em reflexões de diversos campos disciplinares. Especificamente na administração política, em que pese a importância desse princípio para o campo, o termo ainda é pouco discutido. Diante disso, questiona-se: o que é temporalidade? Como este conceito se aplica à administração política? As respostas a essas perguntas demandam uma conceituação mais precisa e ancorada em bases teórico-metodológicas firmes. Isto porque, conforme destacado por Fonseca (2015), os conceitos, além de úteis, são ferramentas fundamentais para a compreensão da sociedade, dão nome aos fatos e fenômenos, bem como legitimam a difusão do conhecimento, instrumentalizada pela concepção formal de saberes, ocupando lugar central em todas as ciências (MATITZ; VIZEU, 2012).

Existem diversos caminhos possíveis de serem trilhados para constituição de um conceito. Entre as formulações concebidas por Gerring (1999), há uma orientação para a adoção de oito parâmetros norteadores: a) familiaridade, vinculada às experiências; b) ressonância, que corresponde a como os termos repercutem para o público; c) parcimônia, objetividade quanto aos atributos de intensidade d) coerência, a respeito da relação lógica entre os atributos; e) diferenciação, como se distingue de conceitos similares; f) profundidade, relacionada com as propriedades contempladas nos exemplos que o conceito engloba; g) utilidade teórica, dentro do campo de abrangência; e, finalmente, h) utilidade do campo, que leva em consideração conceitos relacionados e similares.

O autor alerta para os conflitos de escolha que podem surgir entre esses critérios; todavia, esse *trade-off* possibilita a construção de um conceito que reúne racionalidade e abstração, isto porque eleger os atributos mais relevantes e associa o plano dos acontecimentos ao plano teórico. Assim, Gerring (1999) defende a importância em manter o alinhamento entre a trajetória dos parâmetros e a formulação dos conceitos.

Conforme destacado por Sartori (1970), os conceitos atuam como ferramentas indispensáveis para a coleta de fatos e extrapolam os elementos de um sistema teórico; dessa maneira, apresenta-se o problema empírico em reunir informações suficientemente precisas que possam ser usadas comparativamente de forma substancial. A esse respeito, Gerring (1999) enfatiza a importância do

aprofundamento quanto aos atributos mínimos que um conceito partilha e o risco em se fazer formulações superficiais, pois, quanto maior a profundidade, maior a dimensão e a capacidade explicativa frente às situações empíricas.

Embora seja comum a utilização de definições mais amplas em razão das possíveis categorizações de um conceito (GERRING, 1999), essas definições, por serem uma representação resumida de uma quantidade significativa de informações (MATITZ; VIZEU, 2012), não precisam ser superficiais e abstratas. A rigor, os conceitos devem abranger uma ontologia dotada de discernimento, coerência e dimensões relevantes em sua constituição, podendo reunir argumentos referentes ao conceito central, aproveitados em conceitos periféricos ou dimensões complementares (como, por exemplo, temporalidade teórica e temporalidade burocrática). Tal estratégia propicia um aumento no alcance explicativo face a possibilidade de organizar e diferenciar elementos centrais das dimensões, evidenciando a subordinação lógica existente (GERRING, 1999; GRIN, 2012).

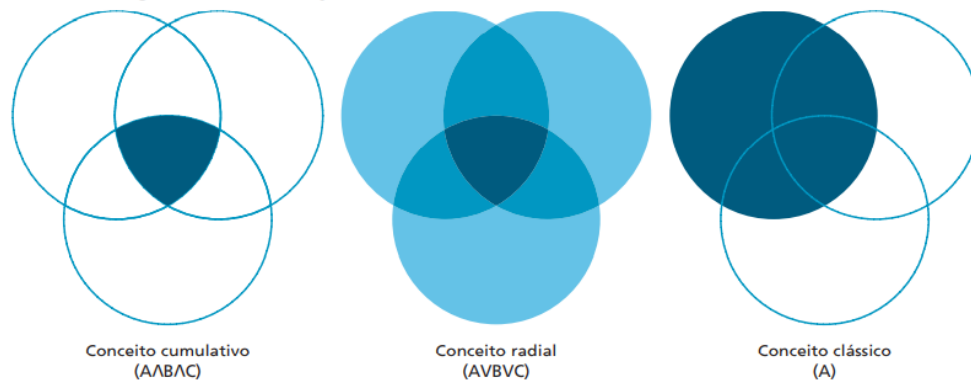
Em outra perspectiva, com a finalidade de introduzir “o poder dedutivo necessário em um paradigma” (SARTORI, 1970, p. 67), o autor aponta como sugestão a aplicação de regras de lógica comuns à matemática (WEYLAND, 2001). Fazendo uso das analogias a operações em conjuntos numéricos, Sartori (1970) sugere três estratégias capazes de esclarecer conceitos irresolutos: acumulação, adição e redefinição, conforme pode ser visto na Figura 6. Assim, o conceito cumulativo consiste na elaboração da definição a partir da combinação de atributos de diferentes domínios, cuja ênfase é estabelecida por meio de uma lógica “e”, de interseção. Ou seja, o conceito é formado pela sobreposição de casos com características principais semelhantes, extraídas de diferentes domínios.

Por sua vez, ainda segundo Weyland (2001), a conceituação por adição une os atributos de diversos domínios propostos por diferentes autores por meio de uma lógica “ou”. Isso significa que qualquer caso com alguma característica definidora é incluído no contexto mais amplo em questão, estabelecendo subconjuntos dentro de um conjunto, marcados por adjetivos de qualificação. Desta forma, a adição cria conceitos radiais.

Já a redefinição, busca identificar o domínio principal entre os diferentes campos e espaços de debate, e, com a finalidade de estabelecer uma definição, descarta os atributos dos demais domínios. Trata-se de definições diretas, contendo apenas atributos do domínio principal, que quando observadas em conjunto

possibilitam a distinção das instâncias de um conceito. Assim, essa estratégia baseia-se na diferenciação lógica, distinguindo domínios e atributos, produzindo conceitos denominados de clássicos, cujo principal desafio consiste em identificar o núcleo comum (WEYLAND, 2001; FONSECA, 2015).

**Figura 6** – Estratégias de conceituação apontadas por Sartori (1970)



Fonte: Fonseca (2015, p. 13).

Em resumo, essas estratégias diferenciam-se entre si, dentre outros fatores, em função do grau de extensão ou intensão/intensidade dos conceitos. A extensão tem relação com a abrangência do conceito, por definir quais objetos/fenômenos serão nomeados pelo termo; portanto, possui sentido denotativo. Ao passo que a intensidade faz referência ao conjunto de propriedades ou atributos contidos no conceito, reúne características comuns entre os objetos, tem caráter conotativo. A escolha entre privilegiar uma maior extensão ou intensão do conceito coloca o pesquisador diante de uma “escada de generalidade”, onde: um conceito muito extenso amplia a abrangência e permite incluir diversos fenômenos, todavia a capacidade comparativa e a força explicativa são reduzidas em função dos poucos atributos. Já um conceito com forte intensão, possui menor alcance, mas apresenta categorias mais específicas, com maior poder de explicação e comparação (FONSECA, 2015).

Nas estratégias de conceituação identificadas por Sartori (1970), o conceito cumulativo é dotado de grande capacidade explicativa, pois reúne a combinação de inúmeros atributos sobrepostos, caracterizando-se pela forte intensão. Já a conceituação por adição possui maior extensão, pois tende a ampliar o alcance ao abranger um elevado número de casos, utilizando adjetivos que expandem e

qualificam os conceitos, denominados conceitos radiais. Paralelamente, a estratégia por redefinição busca o equilíbrio entre o alcance em extensão e intensão, expresso em um conceito clássico que delimita um núcleo comum, reunindo atributos principais, ao mesmo tempo em que admite subtipos (FONSECA, 2015).

Frente ao exposto, buscando evitar uma conceituação muito abrangente ou excessivamente restritiva, optou-se pelo referencial metodológico dos conceitos clássicos de Giovani Sartori (1970), cuja execução pode ser baseada tanto em pesquisas na literatura assim como nas experiências históricas identificadas pelas teorias. Seguindo tal estratégia, inicialmente foram extraídos de trabalhos reconhecidos pela comunidade científica, selecionados por meio da revisão problematizadora, os atributos comuns principais relacionados à temporalidade, buscando concentrar os atributos mínimos necessários para a formulação de um núcleo comum, o *core*. Para isso, as investigações partem do entendimento de como o termo tem sido empregado, em que sentido, com quais significados, qual a razão de sua utilidade e existência.

#### **4 AS DIVERSAS NOÇÕES DE TEMPORALIDADE: percepções a partir da Revisão Problematizadora**

O termo temporalidade possui larga utilização entre as mais diversas áreas de conhecimento, assunto que tem motivado a realização de estudos nos campos da Filosofia, Física, Biologia, Sociologia, História, Antropologia, Psicologia, Ciência Política e Administração (BESSI et al., 2007), cujo significado comumente está relacionado à progressão do tempo. Notadamente, o sentido das palavras pode ser alterado, em partes ou completamente, a depender da abordagem teórica em que esteja inserido ou até mesmo diante dos objetivos de seu uso.

Apesar da ação do tempo delinear o nosso cotidiano, há um distanciamento da consciência ao seu respeito, sob o qual se mantém o caráter enigmático e subjetivo (TONELLI, 2008). Obviamente esta pesquisa não tem a pretensão de romper com tal subjetividade, ou responder aos enigmas que envolvem essa estrutura, mas busca entender a forma como esse termo é utilizado nos diferentes contextos preocupados em elaborar uma definição de atributos – importante etapa para a construção do conceito que se pretende aprofundar no campo da administração política. Diante disso, esta seção resulta dos estudos encontrados e analisados durante a revisão problematizadora, de onde foram extraídas diversas aplicações para a temporalidade.

O plano do debate teórico a respeito do tempo reúne uma série de reflexões, sem que haja um consenso, uma definição universal capaz de explicar toda sua magnitude, estando seu entendimento condicionado à percepção que se pretende desenvolver, de modo que pode assumir as características de tempo biológico, físico, natural, psicológico e etc. Ou seja, embora sua ação independa da ação humana, é a partir da experiência de racionalização e consciência da noção de tempo desenvolvida pelos homens que se dá a discussão intelectual e prática que resulta nas constantes transformações do nosso modo de vida.

As implicações cotidianas sobre a ação do tempo no convívio social remontam à origem da própria humanidade, do momento em que o ciclo do sol passou a ser observado e a determinar os comportamentos que deveriam ser adotados ao longo dos dias, tendo como fundamento esse fenômeno natural. Gradativamente, essas percepções adentram o plano teórico e abstrato, com base na experiência das rotinas, de onde começa a surgir a necessidade de quantificação do tempo e a consequente criação dos primeiros relógios mecânicos, apenas a partir do século XIV (MARQUES,

2008). Consolida-se, com essa invenção, a valorização da contagem no tempo e a ideia de que o tempo consiste em uma sucessão de “pedaços” idênticos, convertidos em unidades de medidas correspondentes aos segundos, minutos, horas e assim sucessivamente.

Pode-se afirmar que a consciência humana sobre o tempo tornou possível agir no presente sobre o que se espera que aconteça no futuro, assim como é possível racionalizar e reagir com base em situações passadas. Desse modo, embora o “tempo” seja o termo genérico que dá origem às discussões que serão apresentadas nesta seção, assentam-se na “temporalidade” as relações que são estabelecidas entre o tempo e as demais variáveis que o conformam e lhe atribuem significações, sobre as quais se pretende avançar o debate no contexto da administração política, investigando as raízes das demais percepções teóricas sobre o tema.

Inicialmente, os reflexos do conceito de tempo encontram terreno fértil e progressiva sofisticação nas discussões levantadas pelo pensamento filosófico e na física, quando o assunto deixa ser visto como algo elementar e passa a representar um importante componente de observação da realidade (MARQUES, 2008). Buscando uma distância da subjetividade, no século XVII, Isaac Newton formula uma concepção em que o tempo seria único, absoluto e transcorreria uniformemente, revelando-se, dessa maneira, como uma grandeza verdadeira e absoluta, passível de ser matematicamente mensurável, assim como seria o espaço (MARQUES, 2008; XIMENES; MATOS, 2014).

Esse conceito se manteve inabalável no campo da física por um longo período, até que o primeiro postulado de Einstein, ao introduzir a ideia de referencial inercial, rompe com o paradigma da mecânica de Newton e acrescenta ao debate a concepção de tempo relativo, revolucionando o pensamento científico sobre a metafísica do tempo. Sob essa perspectiva, conforme apontam Ximenes e Matos (2014, p. 51), “o espaço e o tempo se encontram em um contínuo quadridimensional, misturando coordenadas temporais com espaciais, o que rompe com o conceito clássico de separar tempo e espaço”. Notadamente, o tempo tem sido componente central nas teorias que buscam compreender e explicar o Universo do ponto de vista da física, servindo de conexão e contraponto entre as teses que se pretende provar ou refutar.

Nas teorias administrativas, por sua vez, o tempo também é assunto recorrente e assume protagonismo desde a origem da formulação da chamada abordagem clássica desse campo disciplinar, integralmente preocupada em fornecer garantias da



funcionalidade e eficiência do sistema produtivo em expansão. Viu-se naquele elemento o instrumento básico para a racionalização do trabalho e maior aproveitamento dos recursos, assumindo a condição de categoria do planejamento organizacional. Assim, no início do século XX, motivado pelos novos modos de produção advindos da revolução industrial, Frederick W. Taylor, um engenheiro ambientado no trabalho das fábricas, partindo da experiência e da indução, ocupou-se em encarar sistematicamente o estudo das organizações. Desse modo, buscou implantar uma nova maneira de conduzir o processo de produção, que estivesse pautada na racionalidade e nos métodos da ciência positiva, com a finalidade de determinar a “única maneira certa” de realizar um trabalho (MOTA; VASCONCELOS, 2011, p.28).

Como esclarecem Mota e Vasconcelos (2011, p.81), com o objetivo de estabelecer o tipo ideal de produção-padrão, que consistia em encontrar a “melhor maneira” de realizar uma atividade por meio de “métodos científicos”, Taylor dedicou-se a observar e auferir cuidadosamente o tempo cronológico em que cada operário realizava determinada tarefa, chegando à conclusão que a forma realizada em um menor intervalo, exigindo menos movimentos, seria a maneira mais adequada de execução. Consequentemente, apontou que a simplificação e decomposição das tarefas levariam a uma especialização do trabalhador, o qual passaria a realizar os gestos de modo praticamente mecânico, em um período cada vez mais reduzido. Quanto às formas de estimular a produtividade e assegurar que os padrões de produção fixados fossem atingidos, concluiu que a seleção correta, o treinamento preciso e os incentivos salariais e demais prêmios financeiros seriam suficientes para motivar o “*homo economicus*”, movido por objetivos materiais.

Assim dizendo, a sociedade industrial impõe a noção de um tempo disciplinado. Sob essa perspectiva, o tempo possuía uma característica completamente instrumental e técnica, associada à cronologia do relógio e à produtividade, mensurada pelo parâmetro tradicional da economia política e da administração clássica, como o tempo gasto no processo produtivo e valorizado pelo seu poder de troca mercantil, desconsiderando-se os fenômenos psicofisiológicos nas respostas dos trabalhadores. Ocorre que o mundo prático do trabalho, sobretudo no contexto do pós taylorismo e fordismo, não corresponde e nem se enquadra dentro de uma estrutura ideal perfeitamente previsível, cujas medidas tradicionais estariam pautadas apenas nos tempos de execução do processo e sua devida compensação por salários,

o que fez com que essa medida de desenvolvimento e valor assumisse novos atributos diante da sua complexidade, inclusive no contexto das teorias administrativas.

Diante disso, conforme observado por Giddens (1986), cada sociedade estabelece a sua organização através de uma rotina, que busca administrar as variáveis relativas ao tempo e ao espaço, cujos sentidos são alterados cada vez que novos elementos são introduzidos, sejam eles de ordem tecnológica ou naturais, por exemplo. Com efeito, as organizações socioeconômicas e, conseqüentemente, as organizações temporais, variam de acordo com os contextos históricos e culturais nos quais estão inseridos (TONELLI, 2008).

Ao inaugurar uma corrente de pensamento crítico dentro dos estudos das organizações, Guerreiro Ramos (1981) se opõe ao excesso de componentes de racionalidade instrumental fundamentada nos interesses mercadológicos e aponta para uma ausência de clareza de objetivos e métodos que impedem o reconhecimento da administração enquanto ciência. Nesse sentido, em sua proposta para uma “nova ciência das organizações”, Ramos (1981) integra assuntos relacionados às áreas da administração privada, administração pública, economia, ciência política e das ciências sociais de um modo geral. Em que pese seu distanciamento das abordagens tradicionais dos estudos organizacionais, também nessa perspectiva, o tempo aparece como dimensão privilegiada de análise.

Em suas reflexões para a estruturação de um novo paradigma da modernidade fundamentado na multidimensionalidade do ser humano, Ramos (1981) propõe, a partir do Paradigma Paraeconômico, uma teoria da delimitação de sistemas sociais aplicáveis à realidade, com o intuito de incorporar a complexidade dos contextos de crise e subjetividade que rotineiramente se apresentam. Para o autor, esse sistema é tipificado em Economia, Isonomia e Fenonomia, onde cada dimensão presente nessas categorias possui características específicas, responsáveis por subsidiar o planejamento de uma sociedade, as quais nomeou de Lei dos Requisitos Adequados. As dimensões que compõem esses sistemas sociais seriam, portanto, tecnologia, tamanho, cognição, espaço e tempo. Com isso, estariam delimitados: o sistema em que se apoia uma sociedade, o tamanho de uma dada população, os fundamentos existentes baseados no conhecimento que se dispõe, a localização em que estão inseridos e, finalmente, a orientação temporal dos indivíduos que compõem esse sistema, classificada em tempo serial, tempo convival e tempo de salto, diferenciando-se da seguinte forma:

As economias são cenários em que prevalece o tempo serial e, desse modo, são incapazes de atender às necessidades humanas cuja satisfação envolva uma experiência de tempo que não possa ser estabelecido em séries. A sociedade centrada no mercado tende a serializar o tempo de seus membros de acordo com sua orientação temporal e sai-se muito bem nessa tarefa, dessa forma desenvolvendo neles uma dirigida incapacidade para se engajarem em esforços que requeiram outros tipos de orientação temporal (RAMOS, 1981, p. 168).

Especificamente, as diferentes categorias de tempo e espaço vital estão condicionadas aos diferentes contextos organizacionais, o que leva o autor a vislumbrar como seria se os recursos fossem alocados, adotando-se um formato de sociedade multicêntrica, cujos sistemas sociais fossem considerados igualmente importantes e fundamentais (PAULA, 2007). Nesse contexto, estaria o indivíduo na posição de detentor de sua ocupação, de modo a dispor de lugar e tempo genuinamente particular que possibilitasse desempenhar a sua criatividade e autonomia. Desse modo, tem-se uma concepção de tempo enquanto variável que se constitui socialmente, marcada por eventos que podem coincidir ou não com o tempo cronológico e sequencial.

Dialogando com essa perspectiva, Emmendoerfer (2017) concebe o tempo como uma categoria analítica e, em seu estudo, usa tal possibilidade para refletir sobre as implicações entre os períodos da vida que as pessoas dedicam ao trabalho e os momentos dedicados às suas motivações pessoais. Assim, com ênfase à natureza subjetiva do tempo, traz uma ideia de que nele reside a origem e o resultado de uma sociedade, abrangendo, conseqüentemente, uma diversidade de percepções, as quais nomeia como temporalidades, fruto das experiências humanas e do modo como são significadas. Portanto, no tempo se assenta a mobilidade que possibilita “a todas as coisas se fazerem” (BESSI et al., 2007, p. 85).

Dessa maneira, as temporalidades seriam formadas durante as interações desenvolvidas nos mais diversos ambientes interrelacionados e em coexistência, cujas limitações são impostas pelas características físicas, da natureza e estruturas organizacionais das sociedades em que estão inseridas. Destaca-se, diante disso, o caráter multidimensional que o ser humano desenvolve a partir de suas experiências ao longo do tempo, alimentando o ciclo da relação entre as estruturas sociais e as variáveis temporais (LEWIS; WEIGERT, 1981; EMMENDOERFER, 2017;).

Bessi et al. (2007) corroboram como cada ação prática possui um posicionamento que é, simultaneamente, refletida e reflexo da dimensão espaço-temporal. Nesse contexto, a temporalidade tem sido utilizada em pesquisas do campo da administração como uma categoria de análise para discussão das relações desenvolvidas cotidianamente de espaço, tempo, organizações, instituições e controle. Levanta-se o debate sobre o domínio do tempo estar a cargo dos indivíduos ou de quem dispõe da sua força de trabalho (BESSI et al., 2007; EMMENDOERFER, 2017).

Já Fujiwara (2019) estabelece um debate filosófico no qual contempla a fenomenologia das três dimensões temporais e a ontologia da temporalidade. Partindo do pressuposto de que as dimensões temporais são compostas por uma sucessão infinita de momentos justapostos, ressalta que o passado, presente e futuro não são como um simples conjunto de “agoras”, tendo em vista que se originam em uma síntese de instantes estruturados. Com esse entendimento, o autor se vê diante do paradoxo levantado por Sartre de que toda série se aniquilaria mutuamente, onde “o passado já não é mais, o futuro não é ainda” (p. 571), e até mesmo o presente se depara com limitações de divisões infinitas que invalidam sua definição exata (FUJIWARA, 2019).

Assim, o passado é o que fundamenta o presente, dispõe das bases que dão sustentação às características do tempo atual, bem como compõe o ser como sendo seu próprio passado. Logo, inegavelmente, trata-se de eventos que não podem ser alterados em seu conteúdo e forma, “o passado que era é o que é” (FUJIWARA, 2019, p. 573). Mas, muito embora não seja possível fazer mudanças no que passou, o autor ressalta que persiste a oportunidade de transformar os significados e o modo de enxergá-lo a partir do ponto de vista estabelecido.

Fujiwara (2019) levanta o questionamento de como definir o futuro a partir dessa compreensão chegando à conclusão de que sua fonte estaria no presente, enquanto a sua motivação seria a fuga, em direção a..., o por vir, representado, portanto, pelo eterno a se realizar, o que pode vir a ser, cuja existência ultrapassa a delimitação do tangível. Ou seja, nas palavras do autor, “o futuro é possibilização (sic) contínua de possibilidades que jamais serão atingidas” (p. 579). Cabe, então, ao presente ser fundamentado no passado, mesmo não o sendo mais, em direção ao possível, que ainda não se é.

Por esse caminho, a temporalidade em termos estáticos é apresentada como sistema estruturante que abrange arranjos secundários, cuja análise das ações que sustentam o seu exercício aborda a constituição do “antes” e “depois”, tidos como princípios ordenadores das sucessões. Em seu aspecto dinâmico, é representada pela mudança em seu estado puro, pelo movimento proporcionado pelo tempo (FUJIWARA, 2019).

Por sua vez, Gonçalves (2017, p. 4), a partir da experiência histórica da Revolução Cubana, admite que “diversas concepções culturais de tempo têm um aspecto inerentemente político e são indissociáveis de esforços de legitimação e contestação do poder político”. Adota, então, o termo temporalidade como espaço de análise para os diferentes desdobramentos que um determinado acontecimento pode provocar, conectando-o, por um lado, com as representações históricas, e, por outro, com a experiência cotidiana. Dessa maneira, a temporalidade não seria vista como uma grandeza linear, pois, dotada de complexidades contextualizadas, assume características heterogêneas e repleta de significados particulares, a depender da perspectiva que se analisa (GONÇALVES, 2017).

Pela via da historiografia, Tomich (2011) alerta para a forma como os historiadores frequentemente priorizam a dimensão do tempo sobre o espaço, definidas como categorias distintas, em que cabe ao “espaço” servir como conjunto de condições em segundo plano onde a história ocorre; e ao “tempo”, o papel de categoria vazia, que vai sendo ocupado sob uma ordem cronológica à medida que os fatos se sucedem. Todavia, com base nas discussões fomentadas por Braudel, Tomich (2011) traz para o debate a complexidade da temporalidade histórica, tendo em vista a primazia do espaço geofísico-social.

Sob esse olhar, a história humana estaria condicionada aos limites e características físicas da Terra, bem como aos elementos culturais que constituem o convívio social, elementos capazes de propiciar ou obstaculizar os acontecimentos. Assim, a história se estabelece através do espaço e do tempo, movida pela dualidade na qual “o espaço cria o tempo: o tempo unifica o espaço” (TOMICH, 2011, p. 41). Essa abordagem amplia a compreensão e possibilita a utilização de categorias relacionais, ao passo em que os objetos de pesquisa deixam de ser vistos como elementos dotados de propriedades e assumem a complexa condição de conjuntos de relações, em constante mudança, sujeitos a múltiplos determinantes, capazes de

se adaptar e se moldar em consonância com o mundo à sua volta e aos processos históricos vivenciados (TOMICH, 2011).

A rigor, tais características conferem singularidades aos fenômenos, fazendo com que eles não se repitam, já que cada espaço em seu tempo é concebido por partes de estruturas mais abrangentes. Nesse ponto, correntes do pensamento filosófico e da historiografia convergem no entendimento do contexto atual como a conjunção de movimentos que o antecedeu, ou seja, o passado compõe o tempo de hoje (TOMICH, 2011; FUJIWARA, 2019).

Ao admitirem a idiosincrasia dos processos históricos, perspectivas do enfoque neoinstitucionalista abrem espaço para um imenso campo de discussão sobre temporalidade, relacionando a análise aos estudos organizacionais e de políticas públicas. Nessa linha, Pierson (2003, 2004) apresenta uma defesa à investigação de processos de longo prazo, onde busca contribuir metodologicamente com ferramentas analíticas aplicadas a estudos de caso que privilegiem diferentes horizontes temporais de causalidade e de efeitos, além de examinarem a velocidade e a sequência que os eventos se desdobram em um dado período.

Para isso, propõe um referencial de estruturas temporais, usado para categorizar os processos de causas e consequências de acordo com a velocidade em que ocorrem (rápido ou lento), trazendo inicialmente uma analogia com fenômenos da natureza, como, por exemplo, classificando as tempestades no quadrante rápido-rápido, uma vez que são causadas por processos rápidos e têm suas consequências rapidamente observáveis (PIERSON, 2003). Essa discussão se estende aos aspectos sociais, buscando colocar em evidência as diferentes estruturas temporais, onde, conseqüentemente, as análises mudam de acordo com a perspectiva de quem investiga os variados fenômenos e em função do enfoque escolhido.

Utilizando como método característico as narrativas históricas e as análises comparativas, Pierson (2004) desenvolve uma teoria de causalidade baseada na premissa de que os fatos históricos não representam elementos definitivos com relações diretas de causa e efeito, onde um evento  $x$  implique necessariamente no acontecimento de um resultado  $y$ , mas que se manifestam como obras complexas da temporalidade, reconhecendo que pode haver uma infinidade de processos passíveis de acumulação e concentração entre  $x$  e  $y$  (PIERSON, 2004; LIMA; MÖRSCHBÄCHER, 2017). Em outras palavras, inexistente uma visão linear da política

e da história quando se levam em consideração aspectos fundamentais do papel analítico das narrativas.

Dessa maneira, quando busca situar a política no tempo, Pierson (2004) aproxima os aspectos temporais e o mundo social, dando destaque às circunstâncias sob as quais os processos ocorrem e a importância da história nessa contextualização, de modo que não basta apenas saber o que acontece, mas também quando acontece (PIERSON, 2000). Para esse autor, a dependência da trajetória é a base para compreender o efeito do tempo na política, onde a mudança e a continuidade são vistas como duas faces da mesma moeda.

Segundo esses argumentos, a continuidade institucional leva a uma estabilidade de longo prazo, através de processos que envolvem a prevalência de ação coletiva na política; a acumulação potencialmente autorreforçadora de assimetrias de poder; a ausência de um mecanismo de preços para indicar claramente um comportamento ótimo; e a centralidade das instituições formais, que têm grandes custos de implantação e geram expectativas, efeitos de aprendizagem, efeitos de coordenação e efeitos adaptativos. Conseqüentemente, a busca por mudança enfrentaria obstáculos relacionados aos curtos horizontes de tempo dos atores políticos e ao forte viés do *status quo* associado às regras de decisão que guiam a maioria das instituições (PIERSON, 2000, 2004). Com isso, busca identificar como as implicações da dependência da trajetória podem ajudar a entender os comportamentos capazes de orientar uma previsibilidade no estudo da política e da sociedade como um todo.

Em outra perspectiva, Lewis e Weigert (1981) defendem o tempo como fator crucial para os estudos que ajudam a compreender as dinâmicas da sociedade, uma vez que a vida humana acontece através das opções sobre em quais atividades depositar seu tempo. Simbolicamente, as demarcações temporais são representadas pelos conceitos de passado, presente e futuro, que, na visão dos autores, podem ser definidos a partir de características físicas ou sociais. Assim, a medição do tempo, através dos aspectos físicos, se dá pela sucessão de eventos da natureza, como, por exemplo, a órbita da Terra ao redor do sol, enquanto os eventos sociais utilizados como referências temporais “humanizam” a variável tempo e se reportam a acontecimentos provenientes da interação interpessoal.

Desse modo, é possível estabelecer um compromisso para “quando sair do trabalho” (caráter social) ou para “ao anoitecer, às 18 h” (caráter físico). Logo, o cálculo

do tempo físico possui um padrão e unidade considerados homogêneos, ao passo que o tempo social é claramente relativo e com ritmo próprio. Consequentemente, as periodicidades sociais seguem lógicas peculiares, cujas fases e ciclos são identificáveis no tempo social e não seguem necessariamente a linearidade do tempo físico. Dessa distinção entre o tempo social e o tempo físico, e da inerência dessa discussão em todos os espaços da vida social, os autores sugerem o debate teórico para identificação dos diferentes tipos de tempo social que operam em diferentes níveis da estrutura social (LEWIS; WEIGERT, 1981).

Ou seja, parte-se do entendimento de que a estrutura social possui diversos níveis ou subdivisões, que podem ser delimitadas a partir do indivíduo, grupo, morfologia, sistema e cultura, por exemplo. Diante disso, Lewis e Weigert (1981, p. 434) propõem uma tipologia de tempos sociais, assumindo o nível individual, de grupo e cultural como as divisões mais representativas nas teorias sobre estrutura social. Nessa perspectiva, cada nível da estrutura possui uma forma específica de tempo social, em que se tem: i) no indivíduo, "tempo próprio"; ii) no nível do grupo, "tempo de interação" para interações informais e "tempo institucional" para burocracias e outras organizações formais; e iii) no nível amplo, sociocultural, "tempo cíclico" (o dia, a semana e as estações). Partindo dessa sentença, concluem que os tempos sociais são estratificados em hierarquia, cuja ordem seria estabelecida obedecendo à seguinte prioridade: tempo cíclico, tempo institucional-organizacional, tempo de interação, tempo próprio.

Dessa relação entre estrutura social e temporalidade, levanta-se o debate sobre a interação entre o homem e o tempo. Embora os eventos que promovem o curso do tempo físico independam da ação humana, são as convenções sociais que determinam e dão significado às delimitações temporais e as projeções a elas associadas. Diferente dos outros seres vivos, os pensamentos e ações humanas não se restringem apenas ao presente; pelo contrário, são comumente orientados ao futuro e, em menor grau, reflexões sobre o passado.

Isso não significa dizer que haja uma homogeneidade submetida ao tempo cíclico (dia, semana, estações), mas que essas variáveis se conectam a estruturas de tempo, institucionais e culturais, atribuindo-lhes significados e marcos sociais, dotados de intervalos irregulares e não repetitivos. Em outros termos, o tempo cíclico e repetitivo serve como unidade de medida para o "relógio" do tempo social, responsável por regular nossas biografias, tendo em vista que são as regras sociais que definirão,



formalmente, quando é possível votar, com que idade é permitido ingerir bebida alcoólica, dirigir, se aposentar, etc. (LEWIS; WEIGERT, 1981).

Os aspectos sociológicos do tempo fazem dessa variável um espaço de disputa diante da sua escassez e limitações que impõem a necessidade de escolhas. Não obstante, a vida em sociedade costuma prescrever os roteiros e cronogramas que são esperados para os indivíduos em determinadas etapas da vida. Quando essas expectativas são atendidas em um intervalo de tempo estratificado, alcança-se uma dita normalidade. Por consequência, uma característica estrutural da vida humana tem sido a busca pela sincronicidade, que consiste em relacionar a racionalidade da ação humana e do planejamento, que também é uma forma da racionalidade sobre o que se pretende realizar. Para tanto, as ações e expectativas são ordenadas visando alcançar objetivos futuros que contemplem simultaneamente o sentido da existência pessoal e o da coletividade, definido pela ordem social (LEWIS; WEIGERT, 1981).

Vistos os principais elementos da pesquisa, ora introduzidos, observou-se a onipresença dada ao tempo e à temporalidade enquanto referencial analítico essencial para auxiliar na compreensão e elucidação de fenômenos relacionados ao Universo, à política, às organizações, às sociedades e aos indivíduos, conforme sintetizado no Quadro 2. A partir disso, constatou-se entre a literatura consultada que, embora os autores tenham partido de diferentes alicerces teóricos e tido suas análises empíricas fundamentadas em variadas experiências históricas, é possível observar uma série de variáveis comuns e uma aproximação entre as categorias destacadas, indicando uma convergência que possibilita a identificação de um núcleo comum principal que será debatido em seguida.

**Quadro 2** – Características e aplicações dos termos “tempo” e “temporalidade” em diferentes campos do conhecimento

CAMPO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	AUTORES / ANO
<b>Filosofia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A temporalidade é uma unidade que se multiplica e uma multiplicidade que se unifica;</li> <li>- composta por dimensões, momentos justapostos;</li> <li>- caráter filosófico;</li> <li>- existe apenas o presente;</li> <li>- sistema estruturante;</li> <li>- orienta ordem sucessória;</li> <li>- indica movimento.</li> </ul>	Lewis e Weigert (1981), Abbagnano (2003) e Fujiwara (2019).

(continuação)

CAMPO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	AUTORES / ANO
<b>Física</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempo absoluto (matemático), visão defendida por Newton;</li> <li>- medição do tempo</li> <li>- noção de tempo relativo, visão defendida por Einstein;</li> <li>- noção de espaço-tempo, quadridimensional;</li> <li>- simultaneamente linear e cíclico.</li> </ul>	Marques (2008), Ximenes e Matos (2014).
<b>Administração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cronologia;</li> <li>- instrumento de racionalidade e organização do trabalho;</li> <li>- estrutura de sistematização;</li> <li>- dimensão de análise;</li> <li>- discute os usos do tempo e seus desdobramentos na relação entre organização e indivíduo;</li> <li>- natureza subjetiva;</li> <li>- múltiplas percepções;</li> <li>- espaço de materialização/realização/relação/interação;</li> <li>- submetida a limitações físicas e ao contexto;</li> <li>- discute as relações entre espaço-temporalidade e controle no cenário contemporâneo;</li> <li>- orientada por ações práticas;</li> <li>- discute a dimensão espaço-tempo;</li> <li>- pertencimento do domínio do tempo.</li> </ul>	Ramos (1981), Bessi et al. (2007), Paula (2007), Tonelli (2008), Mota e Vasconcelos (2011), Emmendoerfer (2017).
<b>Sociologia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propõe um paradigma para a sociologia do tempo;</li> <li>- reúne dimensões temporais e o mundo social;</li> <li>- lida com a escassez do tempo;</li> <li>- explora características definidoras do tempo social;</li> <li>- ciclo das mais diversas relações entre estrutura social e tempo;</li> <li>- fundamental para a compreensão da dinâmica social;</li> <li>- classificada conforme características físicas e sociais.</li> </ul>	Lewis e Weigert (1981), Giddens (1986), Bessi et al. (2007), Paula (2007), Tonelli (2008).

(continuação)

CAMPO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS	AUTORES / ANO
<b>Ciência Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interdisciplinaridade como ferramenta na contextualização da temporalidade;</li> <li>- a história e o tempo importam;</li> <li>- uso de métodos histórico-comparativos;</li> <li>- tempo associado às variáveis institucionais;</li> <li>- busca analisar aspectos de mudança e continuidade ao longo do tempo;</li> <li>- propõe análises de longo prazo.</li> </ul>	Pierson (2000, 2003, 2004); Lima e Mörschbacher (2017).
<b>História</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relação entre tempo, memória e a formação do relato histórico;</li> <li>- protagonismo nas relações;</li> <li>- delimitada por características físicas, sociais e culturais;</li> <li>- dualidade espaço tempo;</li> <li>- representação histórica x experiências cotidianas;</li> <li>- contexto político;</li> <li>- características heterogêneas;</li> <li>- visão não linear.</li> </ul>	Marques (2008), Tomich (2011), Gonçalves (2017) e Lima e Mörschbacher (2017).

Fonte: Elaboração própria, com base na pesquisa.

A revisão realizada neste estudo permite-nos identificar três atributos principais e invariantes que compõem o *core* do conceito de temporalidade, como mostra a Figura 7, que dizem respeito a: relação entre o tempo e outras variáveis, referencial de análise, sistema estruturante. Esses atributos são, portanto, comuns entre os campos observados neste levantamento.

**Figura 7** – Temporalidade: núcleo comum principal



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da pesquisa com base em Fonseca (2015).

Especificamente no campo da administração política, muito embora não haja uma conceituação consolidada a respeito da temporalidade, esse assunto se faz presente em um grande número de estudos que ressaltam sua importância e despertam para seu potencial analítico (SANTOS, 2001; SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009; CRISTALDO et al., 2017; BARBOSA et al., 2017; RIBEIRO, 2018; SILVA, 2019). Desde o trabalho seminal, ao discutir os procedimentos adotados na condução das políticas ao longo de um período de 60 anos, Santos e Ribeiro (1993) já abordavam a necessidade das análises temporais para o entendimento do nosso sistema social. As suas análises levaram-nos a concluir, já naquele momento, como a ausência de projetos de governo e de sociedade civil deturpam a noção de direcionamento para onde a sociedade deve caminhar. Esses achados continuam atuais, mesmo quase três décadas depois.

Mais tarde, em um grande salto teórico-metodológico para o campo, Santos (2001) busca fortalecer as bases da administração política ao refletir em torno da sua natureza, limites e conceituação, identificando a gestão como elemento central dos estudos administrativos. Nessa ocasião, a temporalidade é reconhecida enquanto categoria de pesquisa fundamental para o avanço e consolidação das ciências administrativas. Ao criticar a noção de tempo estrito ao âmbito das organizações, desenvolvida por Ramos (1981), Santos (2001) estabelece a diferença entre uma temporalidade pontual, voltada para o cumprimento de uma determinada etapa ou realização do lucro mercadológico, e a temporalidade social, voltada para a construção de um projeto nacional, denominando e diferenciando-as em temporalidade normativa/burocrática/administrativa e temporalidade teórica. Isto posto, dando corpo ao esquema referencial geral da administração política, em uma definição preliminar, Santos (2001, p. 68) argumenta que:

Assim, para tanto seria necessário compreender a continuidade administrativa a partir da noção de temporalidade, que, para o nosso propósito, tem duas dimensões. A primeira dimensão da temporalidade é a que aqui denominamos administrativa, burocrática, normativa, e que está associada ao mandato daquele indivíduo ou partido eleito pelas regras em vigor para governar/ gerenciar uma empresa, um sindicato, um partido político, uma cidade, uma nação. Findo o mandato, o indivíduo ou partido é obrigado a deixar o comando da instituição, até então sob sua responsabilidade de dirigir, e ser sucedido por outro com as mesmas fundamentações técnico-ideológicas ou não. A outra dimensão da temporalidade é a que denominamos teórica, que não está associada ao tempo regulamentar

do mandato, mas sim ao tempo técnico necessário para o cumprimento da finalidade, que se expressa no bem-estar pleno da humanidade. Isto é que é fundamental e, nesse sentido, a temporalidade administrativa, burocrática, normativa, deve se subordinar à temporalidade teórica. A alternância no poder de indivíduos, partidos ou ideologias não deve perder de vista essa noção de temporalidade e, muito menos, que a dimensão administrativa da temporalidade deve estar sempre subordinada à dimensão teórica.

Ampliando essa discussão, no texto em que Santos, Ribeiro e Santos (2009) avançam na edificação das “Bases teórico-metodológicas da administração política”, a temporalidade é apresentada como terceiro princípio, ou lei geral, apreendido ao longo do percurso percorrido pela área, justamente por ser um eixo central para o acompanhamento de um dado processo de governança, exibido no seguinte enunciado: “em vista do resultado determinado, a forma de gestão mais adequada de qualquer projeto (do indivíduo, da organização ou da nação) está condicionada à compreensão da sua temporalidade” (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009, p. 935).

Com isso, amplia-se a abrangência dessa categoria para além da relação entre Estado e Sociedade, incluindo objetivos individuais, organizacionais e sociais no espectro da temporalidade. Adicionalmente, essa compreensão expande a discussão com as outras áreas do conhecimento, estabelecendo uma relação com a economia e demais ciências sociais, humanas e naturais, conforme se observou na revisão problematizadora discutida nesta seção, que revelou uma série de atributos semelhantes entre as mais diversas perspectivas.

A partir dessas provocações, Barbosa et al. (2017) direcionaram-se para esse debate durante o VIII Encontro Nacional de Administração Política, com o objetivo de proporem uma reflexão acerca da continuidade administrativa à luz da temporalidade enquanto instrumento de análise. Para os autores, as circunstâncias limitantes, historicamente conservadas no contexto das práticas político-administrativas, impedem a concepção e consolidação de um projeto de nação na contemporaneidade, o que demanda uma urgência em compreender os antecedentes históricos frente aos persistentes episódios que promovem o atraso. Para isso, defendem a necessidade de superar a falsa associação entre a continuidade administrativa e a temporalidade, apoiando-se no argumento que distingue o tempo de execução do projeto do tempo de execução do mandato, visto que a alternância de partidos políticos ou outras formas de organização social no poder não deveriam interromper o curso do projeto em favor da coletividade.

De posse de tais entendimentos, Ribeiro (2018) reafirma a importância de se compreenderem as continuidades e rupturas da administração política brasileira através da lente da temporalidade. Diante disso, um dos seus objetivos consiste em analisar os gastos públicos no Brasil no período compreendido entre 1980 e 2017, priorizando, dessa maneira, uma análise longitudinal que permitiu identificar como se configuram os interesses interclasses, representados através do direcionamento dado aos recursos públicos.

A autora chega à conclusão de que a prioridade determinada pela ação estatal tem sido a de garantia, manutenção e reprodução do sistema capitalista, frente à ausência evidente de um planejamento de longo prazo, no qual seja possível identificar quais as etapas e a pretensão no que se refere ao projeto de nação. Como salientou: “a estruturação e a gestão dos macroprocessos sociais continuaram iguais, havendo, portanto, uma continuidade dos papéis e atribuições dos agentes econômicos – Estado, mercado e sociedade” (RIBEIRO, 2018, p. 76). Esse resultado converge, mais uma vez, para a urgência em explorar novas abordagens dentro das teorias administrativas, que sejam capazes de ajudar a interpretar e reorientar os trajetos adotados (RIBEIRO, 2018).

Dessas inquietudes, Santos (2021) reúne a temporalidade com mais 10 lições preliminares apreendidas pelo campo da administração política nas últimas décadas, tendo em vista efetivar a emancipação teórico-metodológica em definitivo. De modo específico, tem-se a clarificação de como o tempo representa um dos principais meios de regulação das relações no contexto capitalista, sendo simultaneamente visto como um recurso limitado, que possui valor de troca e um custo, de modo que seu uso “adequado” leva a maiores rendimentos. Sem querer fazer uso de uma lógica mercadológica fundamentada no lucro, o autor compara como as decisões de gestão são capazes de afetar as sociedades e como essas consequências podem ser experimentadas por diferentes gerações ao longo do tempo.

Assim, embora esteja consagrada a urgência em se discutir a esse respeito, os demais estudos desenvolvidos com base nas teorias fornecidas pela administração política apenas reforçam a perspectiva quanto ao protagonismo que deve ser direcionado à temporalidade, mas pouco acrescentam na consolidação do termo e na construção de ferramentas que materializem o seu potencial analítico, objetivo do qual se pretende aproximar no capítulo seguinte.

## **5 TEMPORALIDADE E ORÇAMENTO PÚBLICO: uma resposta à questão problematizadora**

### **5.1 TEMPORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA – do que se trata, afinal?**

Conforme mencionado e debatido na seção anterior, o termo temporalidade possui uma série de aplicações e tem seu uso difundido pelas mais variadas áreas do conhecimento científico, assumindo diferentes formas, inclusive dentro do próprio campo da administração. Comumente tem sido utilizado para nomear uma dimensão de análise, na maioria das vezes relacionada à dimensão espacial e/ou a um contexto. De acordo com a metodologia aqui utilizada, para ampliação de seu conceito no âmbito da administração política, buscou-se a investigação quanto à existência de um núcleo com seus atributos comuns principais na literatura, embora se reconheça a impossibilidade de exaurir todas as reflexões e variações a seu respeito.

Notadamente, sua aplicação se manifesta de diversas formas, de modo que a conceituação mais explícita converte a temporalidade em um instrumento de análise a ser utilizado pelas teorias administrativas, podendo servir como uma ferramenta necessária e útil para formulação e teste de hipóteses, para citar um exemplo. No contexto da administração política, o termo foi originalmente concebido para se referir a um princípio/lei geral, que condiciona a adequação de um projeto, seja ele qual for, à compreensão da sua temporalidade (SANTOS, RIBEIRO e SANTOS, 2009; SANTOS, 2001).

Embora esta pesquisa possua a evidente pretensão de avançar no debate da administração política de modo a contribuir para a pavimentação de um caminho autônomo do campo, é importante compreender a discussão desse assunto e seus usos na literatura a fim de desenvolver, com o auxílio dessas referências, um novo paradigma lexical. Para essa finalidade, através da revisão problematizadora, o procedimento adotado partiu do levantamento acerca dos usos do termo em trabalhos da própria comunidade científica, e, em que pese o uso da metodologia de conceituação desenvolvida por Sartori (1970), aproxima-se da concepção hegeliana/materialista, como destacou Fonseca (2015), tendo em vista o entendimento de que o real pode ser reconstruído a partir dos discursos e percepções sobre ele próprio.

Assim, a procura pela definição de temporalidade se inicia de modo endógeno, a partir dos trabalhos da administração política, somados às inspirações identificadas nos demais esforços intelectuais. Como dito por Santos (2021), as teorias da administração política não são construídas de forma alheia aos conhecimentos existentes; pelo contrário, buscam ampliar as reflexões, sobretudo do pensamento social, atentando-se ao que já foi feito. Notadamente, nesta pesquisa, destacam-se as influências teóricas da história, sociologia, filosofia, física, ciência política e da própria administração (conforme apontado no Quadro 2).

Nessa rota, sobressai-se, na perspectiva da história, o entendimento de que a temporalidade se forma a partir de uma visão não linear e de caráter heterogêneo, onde a relação entre o tempo e as variáveis de observação exercem influência nas memórias e percepções, de modo a influenciar nos relatos e nas análises (TOMICH, 2011; GONÇALVES, 2017). As características sociais do tempo e sua relevância inquestionável para a compreensão da dinâmica social colocam a temporalidade no cerne da estrutura analítica também da sociologia (LEWIS; WEIGERT, 1981; BESSI et al., 2007). Essa centralidade passa a fazer parte de argumentos da corrente institucionalista, que visa associar o tempo e as variáveis institucionais, levando em consideração longos períodos que permitam explicações mais cuidadosas e condizentes com os fatos (PIERSON, 2000, 2003, 2004; LIMA; MÖRSCHBÄCHER, 2017). Das influências da filosofia, destaca-se o caráter subjetivo e a multiplicidade de questionamentos que surgem a partir dessa noção (FUJIWARA; 2019). Destacadas as principais características e aplicações dadas à temporalidade, ficou estabelecido que a relação entre o tempo e outras variáveis, bem como o caráter estruturante e analítico, são atributos indispensáveis do conceito.

Diante da característica polissêmica do termo, uma das etapas iniciais consiste em delimitar o que ele não é. Santos, Ribeiro e Santos (2009) alertam para a confusão que é feita ao tratar como sinônimas duas categorias de análise distintas, quais sejam a temporalidade e a continuidade administrativa. Ao fazer essa associação equivocada, a discussão caminha para conclusões em que o cumprimento da finalidade estaria condicionado a uma continuidade administrativa materializada em uma continuidade de comando, ou seja, um mesmo governo, liderança, chefia, cuja mudança de mandato justificaria a descontinuidade do projeto.

Esse entendimento põe em risco os preceitos de uma sociedade democrática e plural, onde a alternância de poder representa um princípio básico. Para que a



finalidade social seja alcançada, é preciso entender a continuidade administrativa não como um sinônimo, mas a partir da noção de temporalidade, por isso a importância da compreensão e aplicação desse conceito e suas implicações teóricas e práticas.

Dito isso, a essa altura, já parece conveniente questionar: afinal, do que trata a temporalidade no contexto da administração política? Aprofundar a consciência e reflexão acerca desse conceito apresenta-se como uma maneira de manter vivo o debate sobre as bases teórico-epistemológicas desse campo do conhecimento, buscando revisitar seus pressupostos fundantes, permitindo-se revolver os fundamentos da própria formulação, para, finalmente, tentar estabelecer relações e enxergar novas possibilidades de interpretar os acontecimentos.

Frente ao exposto, os atributos observados foram reunidos como subsídios para a seguinte formulação: *entende-se por temporalidade a **categoria de análise subjetiva** que busca, na **esfera prática**, identificar, acompanhar e avaliar a execução e alcance das **finalidades desejáveis**, evidenciando a existência de continuidades e rupturas, onde é possível **caracterizar padrões de administração política**. Trata-se de um **sistema estruturante** de **natureza heterogênea**, concebido a partir de múltiplas percepções, capaz de orientar a ordem com que os acontecimentos sucedem em um determinado período, levando em consideração a **dualidade espaço-tempo** e os **determinantes contextuais** relacionados às características físicas, institucionais, sociais, culturais, ideológicas e políticas, a depender do objeto. Para isso, reúne elementos das **representações históricas** e experiências cotidianas, compreendendo a situação posta, não como uma condenação determinística, mas como **subsídio para planejamentos futuros**.*

Esse conceito resulta de um esforço de síntese diante do que foi observado até aqui. Todavia, é dado destaque aos termos fundamentais dessa definição, que estão implícitos nas argumentações desenvolvidas e merecem maior elucidação, conforme disposição a seguir:

- 1- **categoria de análise subjetiva:** trata-se de uma construção abstrata destinada a dar conta dos aspectos reais. Sua definição se dá por meio de um conjunto de atributos obtidos a partir de um exercício da razão, embora esses atributos nem sempre coincidam com todos os atributos presentes na esfera prática;

- 2- **esfera prática:** refere-se às situações concretas, casos empíricos, ditos aspectos da realidade, também conhecida como mundo material ou dos fatos, foco principal de observação e estudo;
- 3- **finalidades desejáveis:** sua definição está relacionada com o projeto pretendido para o futuro. Traçado esse objetivo principal, devem ser definidas as etapas a serem executadas, bem como suas respectivas temporalidades, e os meios para atingi-lo. No contexto da administração política, ao falar em um projeto de país, existem pressupostos básicos que orientam essas finalidades. Assim dizendo, tem-se instituído na distribuição o ponto de partida para superação dos problemas econômicos e sociais. Embora se reconheça a dificuldade em equacionar a demanda social, que corresponde à somatória das demandas coletivas e individuais, busca-se uma melhoria para o padrão de vida futuro da sociedade e o alcance da materialidade, enxergando enquanto alicerces fundamentais os atributos relacionados à educação, saúde, segurança e infraestrutura, conforme apontado por Santos e Gomes (2017);
- 4- **sistema estruturante:** é estruturante por ser através do tempo que todas as coisas se fazem (ABBAGNANO, 2001). Assim, a temporalidade abrange os elementos que dinamizam o tempo e sua conversão em momentos, estabelecendo parâmetros de ordenamento. Desse modo, dá sentido e orientação às percepções, situando-as nas devidas dimensões provenientes da concepção de passado, presente e futuro, por exemplo, além de subsidiar a compreensão e o uso de outros marcos temporais;
- 5- **caracterizar padrões de administração política:** cabe esclarecer que a administração política serve para designar duas condições alternativas, quais sejam: a) um conjunto de teorias que tem estabelecido um campo autônomo do conhecimento científico situado na grande área das ciências sociais aplicadas; e b) um conjunto de ações e decisões posto em prática pelos administradores, podendo ser de natureza econômica e política, e, dadas as formas como os processos são conduzidos, as repetições e os paradigmas desenvolvidos nesse percurso, tende a gerar padrões de gestão;
- 6- **natureza heterogênea:** tem relação com as múltiplas percepções e com os significados atribuídos à temporalidade frente aos conteúdos simbólicos.

Em outros termos, a neutralidade valorativa das unidades temporais, como calendários e relógios, assume papel acessório e pode variar de acordo com o contexto em análise;

- 7- **dualidade espaço-tempo:** remete à delimitação e ao posicionamento dos acontecimentos concretos em uma escala que busca situá-los, respondendo “onde” e “quando” ocorreram, sendo características que se complementam para explicação e entendimento dos fenômenos observados;
- 8- **determinantes contextuais:** além da dualidade espaço-tempo, a temporalidade está relacionada às características de ordem física, social, cultural, etc., responsáveis por sua complexidade e diversificação. Referem-se às circunstâncias em que o evento ocorre, ao mesmo tempo em que contribuem para os acontecimentos. São limitadores que balizam a forma como as ações, ou a ausência de ações, sucedem. Ou seja, servem de fundamento para as experiências cotidianas e, por consequência, ajudam a compreender como as condições podem influenciar os acontecimentos;
- 9- **representações históricas:** remetem às ocorrências prévias que ajudam a explicar os episódios atuais. Têm origem nas determinantes contextuais antecedentes, somadas às narrativas históricas constituídas e reproduzidas de modo a refletirem os vestígios do passado. Assim dizendo, sua centralidade não reside necessariamente sobre o passado, mas sobre o desdobramento dos fatos ao longo do tempo. São os processos descritos sob uma ordem e sentido, admitindo-se a subjetividade aos quais estão sujeitos em sua reprodução. Podem estar associadas a marcos legais, movimentos populares, fenômenos físicos e sociais, por exemplo. Desta forma, refletem importantes aspectos da realidade cuja compreensão está ligada aos processos temporais;
- 10- **subsídio para planejamentos futuros:** a partir da observação dos elementos que compõem a experiência histórica concreta ou material, a temporalidade, enquanto categoria de análise, fornece subsídios para constituir um guia de ação designado a transformar realidades indesejáveis e reverter o *status quo*. Reconhece na história a qualidade de processo evolutivo, isto porque possibilita a análise dos acontecimentos passados e seus respectivos aprendizados, ao mesmo tempo em que, diante da

definição das finalidades desejáveis, direciona as ações para o objetivo pretendido. Portanto, têm-se, no planejamento ordenado, consciente e racional, as diretrizes a serem seguidas para implementação de ações coesas e encadeadas, estabelecendo quais serão os instrumentos utilizados, além de priorizar a observação constante, tendo em vista identificar se as etapas previamente definidas estão sendo alcançadas.

Estruturado o conceito e discutidos seus pontos principais, cabe destacar, como já foi mencionado, que sua origem no campo da administração política está firmada enquanto um princípio fundamental, para o qual foram estabelecidas duas dimensões responsáveis por distinguir os horizontes temporais da análise, definidas como temporalidade teórica e temporalidade administrativa/burocrática/normativa.

Nessa direção, Pierson (2000) sinaliza para a pouca atenção dada à problemática dos horizontes de tempo em estudos voltados ao monitoramento dos comportamentos políticos, onde comumente se prioriza a análise de ações desenvolvidas no curto/médio prazo. Essas escolhas costumam acontecer em razão das implicações das decisões políticas mais complexas, responsáveis por gerar rupturas, tenderem a ser repercutidas no longo prazo. Paralelamente, os efeitos e as decisões eleitorais são refletidos em um intervalo de tempo menor, assim como os indicadores aplicados ao curto prazo oferecem respostas mais claras e simples de acompanhar, frutos das relações de experiência direta do tempo, que estão comumente situadas no presente. Pierson (2000) argumenta, portanto, que a política carece de estudos preocupados em relacionar as decisões dos atores ao longo do tempo e suas implicações nas esferas econômica e social, uma vez que reiteradamente esses efeitos se estendem para além do horizonte político.

Dessa maneira, as análises dos processos políticos, sociais e econômicos, orientadas por horizontes temporais coincidentes de causas e efeitos focados estritamente no curto prazo, prejudicam a qualidade dos resultados encontrados pelos pesquisadores. Nas palavras de Pierson (2003), paga-se um alto preço, como descreve:

Em alguns casos, o preço é que resultados sociais importantes não conseguem atrair atenção acadêmica significativa. Em outros, é que as grandes forças sociais não figuram em nossas explicações causais da vida política simplesmente porque essas forças exercem suas pressões por longos períodos de tempo. Em vez disso, a causalidade é atribuída àqueles fatores que operam como gatilhos – fatores que são temporalmente próximos

aos resultados de interesse, mas de significância relativamente menor. Ainda em outros cenários, os analistas podem ser enganados sobre o próprio caráter dos resultados que investigam, porque não reconhecem quão lentamente esses resultados se desenrolam. Por sua vez, isso pode levar a alegações equivocadas sobre a causalidade. Como mostra a pesquisa de Swank, pode até levar analistas a destacarem alegações sobre efeitos causais de curto prazo quando os processos causais de longo prazo correm exatamente contra eles. Todas essas possibilidades sugerem a crucial contribuição da pesquisa social que abrange períodos consideráveis de tempo (...). Tanto no desenvolvimento da teoria como no trabalho empírico, precisamos ficar atentos ao significado de grandes processos de longo prazo (PIERSON, 2003, p. 203).

Essas questões estão evidentes no campo de estudo da administração política diante da divisão que se estabelece entre a temporalidade teórica e burocrática, cujas diferenças são sistematicamente consideradas com a finalidade objetiva de ponderar os diferentes tempos e contextos de análise no esquema interpretativo da complexa estrutura política e social na qual estamos inseridos, buscando abranger dessa forma tanto os acontecimentos que ocorrem no curto prazo, quanto os que se desdobram no longo prazo.

Ao reconhecer a magnitude da temporalidade teórica na qualidade de dimensão onde se espera, além da análise das práticas político-administrativas, primordialmente lograr êxito quanto ao bem-estar pleno da humanidade, fruto da construção de um projeto de nação, tem-se evidente a subordinação à qual está submetida a temporalidade burocrática (SANTOS, 2001). Notadamente, esses tempos não são coincidentes e nem devem sê-lo, conforme será explicitado nas próximas seções.

### **5.1.1 Temporalidade teórica**

A partir das discussões a respeito da temporalidade e sobre seu significado no contexto da administração política, destaca-se a necessidade de ampliar a compreensão acerca das dimensões teórica e burocrática que compõem e orientam esse conceito. No que se refere à dimensão teórica, tem-se a parte mais abrangente da análise temporal, responsável por ordenar o período necessário para o alcance das finalidades, onde o prazo cronológico para realização possui os limites ampliados e independentes dos tempos de comando exercidos pelos atores políticos e gestores.

Por essa razão, nessa dimensão, devem ser identificados os prazos e as formas de conciliação e consecução das demandas sociais, visando afastar os

mecanismos que priorizam os ganhos particulares que beneficiam uma minoria, para propiciar mudanças em direção a uma rota que persiga o alcance do bem comum, fundamentadas no enfrentamento às vulnerabilidades enraizadas na desigualdade distributiva. Para isso, evidentemente, não se pode prescindir da necessidade de clareza quanto ao projeto a ser adotado, cujo planejamento, prevendo o conjunto de ações, objetivos, cronograma e recursos necessários, deve servir como barreira à deliberação e improvisação. Dessa maneira, espera-se que a continuidade e a previsibilidade tangenciem o plano de ação, independentemente do comando de plantão, ocupado pelo administrador político vinculado ao exercício do mandato.

Ao situar a administração política no esquema interpretativo da realidade social, Santos (2001) estabelece dois planos analíticos abstratos aos quais se refere como plano macro e plano micro. Neles se separam didaticamente os processos de concepção e execução, entre os espaços de atuação da administração e economia política de um lado, e da administração profissional do outro. Apesar de tal divisão, esses planos, processos e percepções permanecem alinhados pela denominada finalidade social, expressa nas ações voltadas “para a construção de uma base material que garanta à sociedade o bem-estar econômico” (SANTOS, 2001, p. 65). A temporalidade teórica é, portanto, a dimensão que permeia e “amarra” esses planos.

Em suma, no *continuum* da estrutura temporal, essa dimensão representa a abordagem longitudinal que reflete os acontecimentos passados sem perder de vista a dinamicidade que verte a vida política, tendo no tempo o elemento ordenador e direcionador na busca e na interpretação das evidências, para lidar com as situações do presente e estabelecer vínculos com o planejamento dos passos futuros, rumo ao desenvolvimento pleno, fruto da construção de um projeto de nação. Por consequência, é também nessa dimensão que as práticas político-administrativas com efeitos de longo prazo devem ser analisadas.

### **5.1.2 Temporalidade burocrática/administrativa/normativa**

Notadamente com definição mais objetiva e estando subordinada à temporalidade teórica, a dimensão da temporalidade burocrática (também denominada administrativa ou normativa) possui relação direta com o tempo linear, cronológico, cuja duração é previamente definida, referindo-se propriamente ao período de exercício de um comando/mandato. Ou seja, corresponde ao intervalo de

tempo em que um administrador político desempenha o papel de detentor transitório do centro de decisão, carregando a responsabilidade de conciliar e atender expectativas através de suas ações e omissões, sem abrir mão do cumprimento das regras vigentes. Pelo menos em tese.

No contexto da administração pública brasileira, caracterizada por adotar um regime democrático formatado por um governo republicano, a temporalidade administrativa corresponde normalmente à duração de 4 anos, que equivale ao período de um mandato representativo ocupado pelo chefe do Poder Executivo, podendo ser reconduzido por mais 4 anos em função da decisão popular em uma nova eleição. Esse período é condicionado por uma série de regras e instituições que determinam, ordenam e estruturam os processos decisórios.

Como a própria nomenclatura aponta, nessa dimensão estão evidentes os aspectos burocráticos e normativos. De acordo com Weber (1999), a burocracia representa a manifestação organizacional do espírito racional, concebida justamente como uma via capaz de conciliar as demandas burguesas e sua proteção diante das leis, com o objetivo de exercer as atividades administrativas de modo resolutivo, à medida em que a padronização as distanciaria das incertezas. No entendimento do autor, a organização burocrática apresentaria uma superioridade técnica sobre as demais, tendo em vista o desenvolvimento de características que seriam próprias desse modelo, como a precisão, rapidez, univocidade e continuidade (WEBER, 1999, p. 212). Conforme apontado por Dimaggio e Powell (2005):

A existência de um ambiente legal comum afeta diversos aspectos do comportamento e da estrutura das organizações. Weber aponta para o profundo impacto de um sistema racionalizado e complexo de leis contratuais, que exige controles organizacionais apropriados para honrar os comprometerimentos legais. Outros requerimentos legais e técnicos do Estado – mudanças com relação ao ciclo orçamentário, a ubiquidade de alguns anos fiscais, relatórios anuais e as exigências dos relatórios financeiros que asseguram elegibilidade para o recebimento de fundos ou o fechamento de contratos federais – também moldam as organizações sob diversos aspectos (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 77).

Assim, da noção de burocracia, surgem as características da pretensa homogeneização das estruturas organizacionais como meio de lidar racionalmente com as incertezas, preconizada ainda hoje na estrutura das organizações públicas no Brasil. Sem entrar no mérito sobre a melhor forma de estrutura administrativa, e em que pesem as disfunções que esse modelo carrega, é na forma burocrática que

emergem os instrumentos de formulação e implementação que condicionam os órgãos estatais e a construção das políticas públicas, assim como se dá a definição dos mecanismos de financiamento que permitirão a execução dessas ações.

Nesse contexto, as normas se encarregam de restringir ou permitir os comportamentos, onde as instituições constituem os sistemas de regras sociais estabelecidas e incorporadas que estruturam as interações sociais. Conseqüentemente, o tempo normativo da administração pública brasileira está submetido a um aparato institucional responsável por definir as bases do relacionamento entre os cidadãos e o poder público.

Especificamente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram introduzidos instrumentos caracterizados por evidenciar o aspecto temporal imprescindível aos processos de planejamento e decisão, sobretudo de caráter alocativo. Tem-se a materialização desses preceitos na imposição da elaboração dos planos de médio e curto prazo, responsáveis por estabelecer como os recursos públicos serão utilizados. Assim, através do PPA, tem-se a previsão das ações orçamentárias do governo para os próximos 4 anos, sendo 3 anos contemplados durante o mandato em que se elaborou o plano e 1 ano para o mandato subsequente, como uma maneira de garantir que seja dada uma certa continuidade às ações de governo. Já para o curto prazo, a partir das metas e prioridades estabelecidas na LDO, deve ser definida anualmente a lei orçamentária com o objetivo de prever os gastos com investimento e custeio para o ano seguinte (BRASIL, 1988).

Dada essa condição, o processo de orçamentação pública apresenta-se como instrumento tecno-político na qualidade de espaço evidente de interlocução da administração política, dando visibilidade à necessidade de compreensão das temporalidades na análise desse contexto, onde devem ser formuladas as estratégias para o desenvolvimento pleno.

## 5.2 ORÇAMENTO PÚBLICO – ESPAÇO DE MATERIALIZAÇÃO

Partindo do entendimento sobre o que a temporalidade representa para a administração política e sua abrangência em todas as direções do campo, tem-se o seguinte questionamento: por que esse conceito é mais sensível dentro do contexto das finanças públicas? As respostas partem da compreensão de que é no processo orçamentário onde são materializadas as decisões responsáveis por dar corpo às



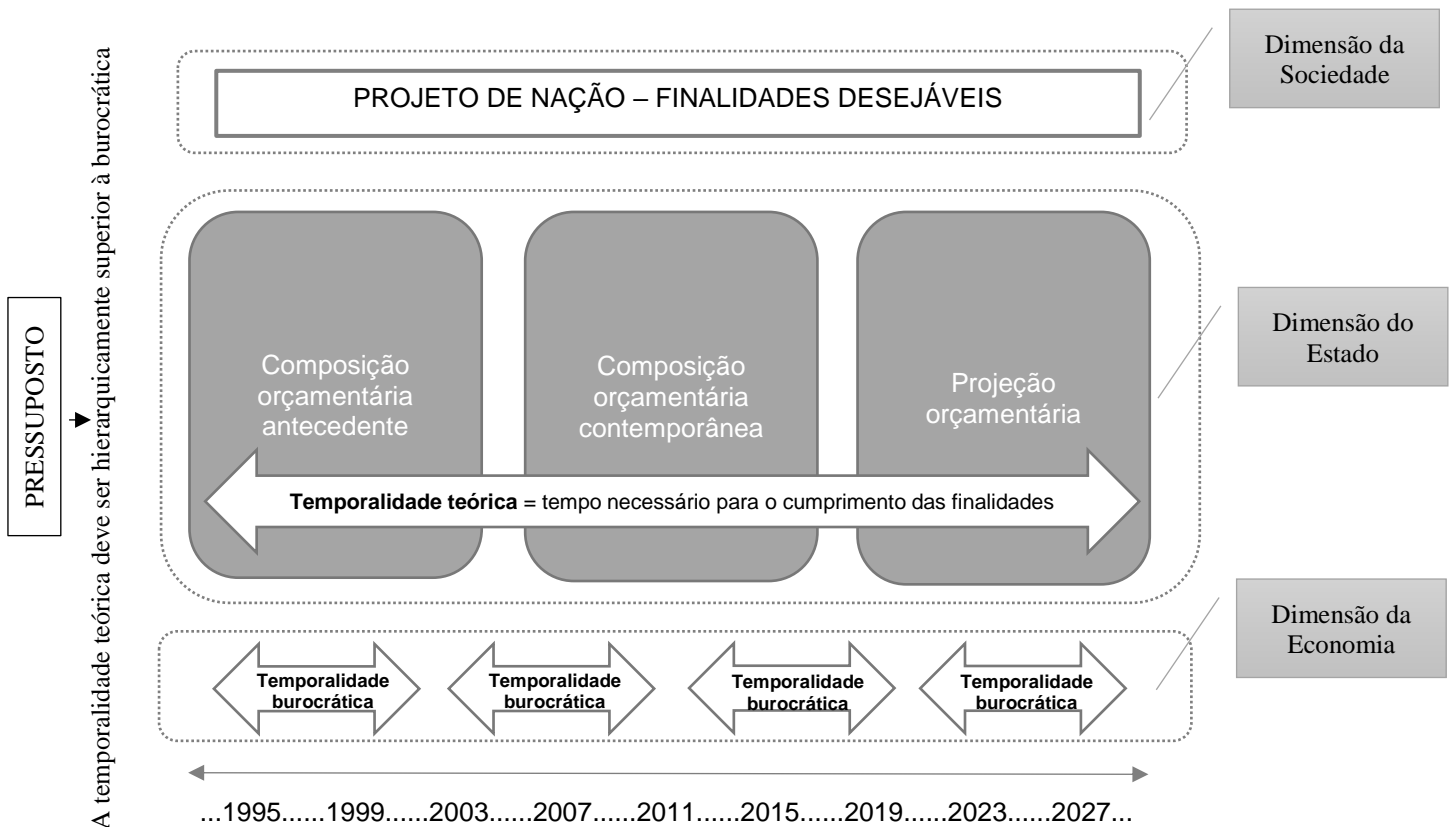
estratégias governamentais, cujos efeitos são visíveis através do tempo. Tem-se, então, a esfera prática e objeto de análise privilegiado para a observação que a categoria analítica da temporalidade propõe.

Desse modo, para entender a estrutura analítica da administração política através da categoria de análise da temporalidade e suas dimensões, deve ser observada a base técnica onde são realizadas as etapas operacionais para consecução do projeto de nação, “associada à dimensão da produção/organização da materialidade que vai levar à finalidade da sociedade” (SANTOS, 2001, p. 67), em um ciclo demarcado pelo horizonte da temporalidade teórica. Já a dimensão econômica está contida no plano micro e, portanto, compõe a esfera da gerência, delimitando os modos de produção social na qualidade de responsável pelos aspectos técnicos e profissionais (SANTOS, 2001), evidenciados na estrutura de análise da temporalidade burocrática. Nesse contexto, estão delineados os papéis de gestão e execução desempenhados pelo Estado, uma vez que:

O Estado é gestor porque tem a incumbência de (depois de coletadas as necessidades, definidas as prioridades e as temporalidades teóricas de execução de cada uma das finalidades) elaborar o modelo de gerenciamento mais adequado 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 ser o principal empreendedor individual, o 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 (sob o comando do Estado com o poder político e econômico) constitui a essência da administração política. Parece-nos, portanto, que é aqui, e não em outro lugar, que o objeto da administração política se manifesta de forma explícita e dá à administração um espaço próprio no campo da teoria do conhecimento (SANTOS, 2001, p. 66-67).

Diante de tal compreensão, o orçamento representa o espaço ideal para avaliação do planejamento e cumprimento das finalidades estabelecidas pelo Estado, por abrigar a memória administrativa que permite identificar como os recursos estão sendo aplicados ao longo do tempo, considerando-se as disputas pelos espaços de autonomia das margens discricionárias, cuja observação orientada possibilita a obtenção do aprendizado organizacional. Todavia, a abordagem eminentemente fiscal das análises realizadas tem prejudicado uma compreensão focada nos resultados alcançados (ou não) pelas políticas públicas ora priorizadas.

**Figura 8** – Orçamento: espaço de convergência entre a temporalidade e o referencial analítico da Administração Política



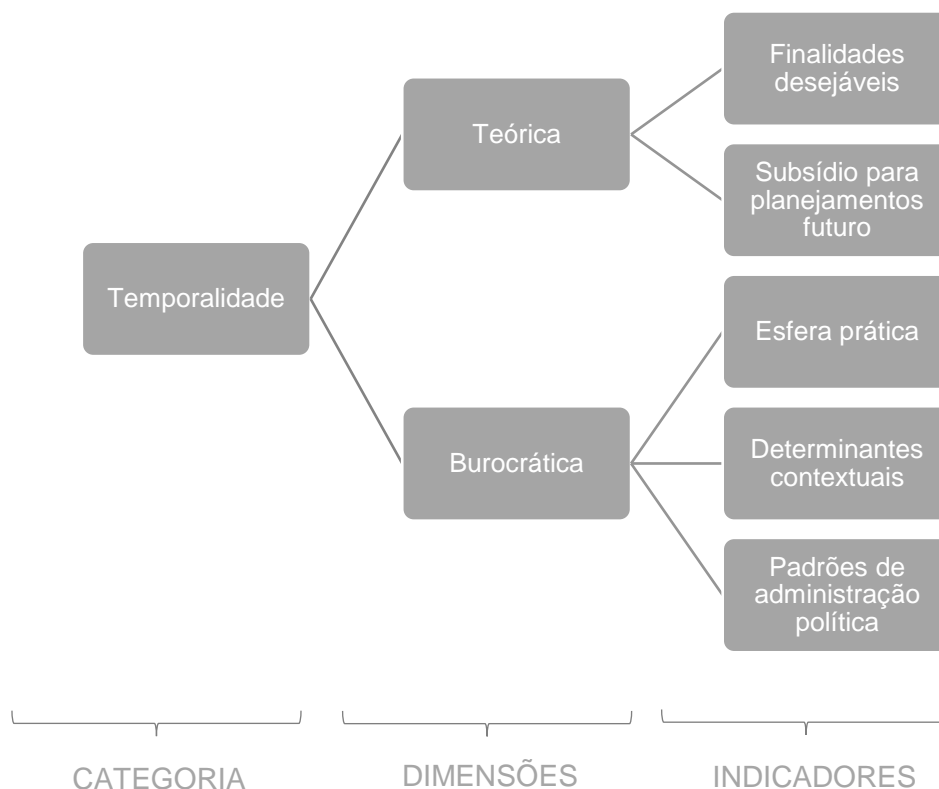
Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa.

A ilustração acima demonstra a sobreposição evidente do referencial analítico da administração política, representado pelos processos realizados nas dimensões da Sociedade, da Economia e do Estado, sendo contemplados pelas dimensões teórica e burocrática que compõem a categoria de análise da temporalidade. Isto porque, para entender uma escolha política, neste caso representada por escolhas que dizem respeito ao orçamento público, exige-se uma estrutura explicativa capaz de ordenar as condições sob as quais o processo de escolha ocorre, delimitando essa narrativa em um espaço-tempo, com a devida atenção para os fatos que acontecem em paralelo.

Dessa forma, tem-se a proposição de constituir ferramentas capazes de identificar, através das decisões orçamentárias e com base na temporalidade, como ocorrem as continuidades e rupturas que interferem nos modos de produção, reprodução e distribuição do sistema e, conseqüentemente, nas interações sociais.

Para auxiliar nessa finalidade teórica-metodológica, os termos de destaque do conceito de temporalidade servem como indicadores a serem observados nas análises e serão vistos a seguir.

**Figura 9** – Estrutura de análise



Fonte: Elaboração própria.

- **Esfera prática**

A originalidade da administração política reside na sua devoção aos atos de pensar e agir à medida em que busca identificar nos fatos as expressões de intencionalidade, movimento e finalidade, valendo-se para isso da observação que engloba as fases de formulação e planejamento das ações, passando pela execução e avaliação, até a obtenção do resultado que se pretende alcançar (SANTOS, 2021). Diante desse propósito, acredita-se que a compreensão dos processos descritos pode ser oportunamente alcançada tendo o orçamento público como objeto de investigação. Naturalmente, tem-se o entendimento condicionado às relações conceituais que são estabelecidas, bem como às escolhas teórico-metodológicas.

Isto porque, como argumenta Giacomoni (2019), o orçamento habita no coração do processo político, tendo em vista a explicitação das disputas e arranjos que se desenrolam para definição de como os recursos serão utilizados. Frente a essa característica, destacam-se os mecanismos representativos e de participação social, que envolvem as ações dos representantes do povo, parlamentares e da sociedade de um modo geral, no que se refere à autorização e realização das despesas. Nesse ínterim, as escolhas sobre a composição orçamentária e suas formas de financiamento são presumidamente políticas, cuja expectativa consiste na resolução dos problemas comuns, mas que, nos sistemas decisórios, muitas das vezes tem representado um diferencial competitivo quanto à manutenção de um determinado centro de poder sob o comando do mesmo partido ou agente.

Portanto, o sentido de política atribuído aqui possui caráter amplo e diverso, referindo-se tanto à sua expressão particular da decisão governamental, manifestada nas estruturas do Estado, quanto ao seu aspecto relacionado aos conflitos de interesses que relacionam perdas e ganhos materiais de grupos e setores da sociedade (SILVA, 2018). Assim dizendo, na dimensão sociopolítica, reside a complexidade do processo decisório da orçamentação, definida sob os termos da política e da institucionalidade. Sem negar a racionalidade instrumental presente nesse processo, e sem esgotar a imensa lista dos elementos que fazem parte desse jogo, estão refletidas nessa dimensão os elementos subjetivos que envolvem a dinâmica ambiental, a cultura, o desenho das instituições, as habilidades políticas, os aspectos da liderança e da popularidade, as capacidades das organizações e dos atores envolvidos e, naturalmente, a disputa interclasses e a distribuição de poder.

Já a dimensão técnica do orçamento público é tangenciada pelos conteúdos normativos, regras, instituições e demais instrumentos legais que dizem respeito à gestão dos recursos. Desse modo, o aparato jurídico atua como balizador do aparato político, apontando os limites permitidos para as ações e omissões dos governantes, com o claro objetivo de impedir que os direitos fundamentais estabelecidos no pacto constitucional sejam sumariamente ignorados, ainda que seja a vontade do representante popular escolhido em um regime democrático.

Isso significa que as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política, mas recebem importante incidência de normas jurídicas constitucionais. Amolda-se, assim, o orçamento público como base fundamental ao Estado Constitucional Democrático. Dessa forma, direitos fundamentais e democracia são pilares

fundamentais sobre os quais se deve pautar toda a atividade financeira do Estado, encontrando-se este em necessária subsunção e estrita vinculação a tais mandamentos, os quais, amparados sob o manto constitucional, exercem influência decisiva na definição dos contornos da atividade estatal e, portanto, na gestão financeira do Estado (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017, p.190).

Dentre as normas que orientam a dimensão econômica do orçamento público brasileiro, destacam-se os mecanismos introduzidos pela Constituição Federal de 1988 com o intuito de institucionalizar o planejamento e estabelecer o funcionamento da administração pública, através da definição de leis integradas e hierarquizadas, quais sejam: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Consequentemente, essa dimensão é composta pelas decisões imediatamente relacionadas às burocracias do processo orçamentário e à execução das políticas estabelecidas no planejamento, situada, portanto, no horizonte da temporalidade normativa.

- **Determinantes contextuais**

Na visão de Ribeiro (2006 [1969]), dentro do esquema de interação da sociedade, o Estado apresenta-se como mecanismo fundamental para institucionalizar e disciplinar essa realidade, onde vão se desenhando hierarquias e funções, determinadas por uma imensa relação de elementos, embora se admita que, diante de circunstâncias decisórias, o poder político exerça notável influência na condução das situações pelas direções favoráveis aos grupos dominantes. O autor nomeia tais interações de alcance sobre a coletividade como “relações de decisão” subordinadas a “centros de poder”, caracterizadas por variar de acordo com as especificidades de cada situação.

Assim, ao discutir o fenômeno político sob a ótica da concepção de decisões, sugere que:

Tais processos decisórios devem ser encarados como relações concretas, desencadeadas num contexto social específico e condicionadas pelas características desse contexto. Assim, um processo decisório não pode ser compreendido exclusivamente pelo exame dos contatos concretos entre seus agentes, mas tais contatos devem ser referidos a um esquema interpretativo geral, que leve em consideração a natureza do sistema social inclusivo. Mais claramente, os processos decisórios devem ser examinados em função de dados tais como a estrutura de classes e o sistema de produção do contexto examinado. Por outro lado, o estudo dos processos políticos há que transcender os limites apontados pelo esquema jurídico-institucional da

realidade enfocada, num esforço de aprender os mecanismos reais da formulação das decisões públicas. Esse esforço consistirá, principalmente, na tentativa de localizar os fatores de legitimação que interferem nas relações decisórias (RIBEIRO, 2006 [1969], p. 181).

A esse respeito, convém trazer a discussão levantada por Perissionotto (2019) quando recorre ao entendimento de Poulantzas quanto à distinção entre o poder estatal e o poder governamental no contexto das relações entre a classe burguesa e o Estado, cujas condições objetivas apontam para a concepção das funções do Estado em conformidade com o interesse das classes dominantes, independente da sua participação direta ou indireta no governo. Essa circunstância evidencia a diferenciação entre poder real e poder formal e o entendimento de que o fato de uma determinada classe conseguir acessar um dado centro de comando não necessariamente a transforma em classe dominante. Tais relações apresentam-se de forma bem estabelecida e podem ser classificadas como sistêmicas, de modo que os questionamentos de ordem funcional buscam identificar não apenas quais são os indivíduos que controlam as instituições, mas qual função eles ocupam no sistema econômico vigente. Assim, pode-se perceber que a detenção do poder formal frente à conquista do poder governamental nem sempre implica o acesso ao poder real do Estado e à consequente autonomia decisória (PERISSINOTTO, 2019).

Em que pese esse contexto, não se pode perder de vista a heterogeneidade dos interesses políticos e os diferentes processos de mudança provenientes desse jogo, assim como não é possível afirmar que as rupturas ocorram precisamente de modo determinístico e orgânico. Por conseguinte, a intencionalidade de mudanças por parte dos centros de poder no âmbito das finanças públicas muitas das vezes é marcada por uma mobilização de “recursos políticos (agem coletivamente, cooptam aliados, empregam recursos econômicos, ameaçam com retaliações e etc.) em favor das regras que lhes favorecem, ao mesmo tempo em que investem contra as instituições que obstaculizam os resultados que pretendem” (BARCELOS, 2012, p. 241). Ou seja, nas lacunas onde ocorre o exercício da discricionariedade, revelam-se os esforços em busca da adaptação, revogação ou interpretação das instituições tendo em vista a obtenção de favorecimentos para determinados objetivos.

Em síntese, as esferas práticas de observação onde se desdobram as decisões de cunho político e administrativo estão submetidas a uma série de determinantes contextuais. Especificamente no que diz respeito à composição orçamentária,

sobrepõem-se um conjunto de regras, normas e arenas decisórias, balizadoras do jogo político, que devem ser levadas em consideração juntamente com o conjunto de interações a ser analisado em um estudo sistemático sobre o assunto. Além disso, ao considerar a centralidade da variável “tempo” nesses processos, apresentam-se eventos de natureza cíclica, a exemplo das eleições, que podem apontar padrões de comportamento e indicativos de movimento nesses cenários, cujos resultados podem não ser previsíveis, mas os períodos críticos de observação são. Ademais, como assinala Barcelos (2012, p. 241):

As decisões do processo alocativo, em geral, não são tomadas diretamente pela sociedade. Elas são reguladas por instituições políticas, cuja lógica vai bem além da estrita racionalidade econômica dos mercados perfeitos. Há uma complexa interação entre as pessoas (políticos com poder de jure) que decidem a alocação dos recursos nas políticas públicas e aquelas que os elegem (eleitores), as que pagam os impostos (contribuintes), as que dependem das políticas públicas (cidadãos), as que se beneficiam delas (fornecedores e outros grupos de interesses), as que as produzem e operam (burocracia, ONGs, e outras organizacionais).

Evidentemente, isso não anula as disputas entre as diferentes classes que objetivam ocupar os diversos espaços pertencentes ao Estado, se não no seu comando direto, pressionando ou interferindo com a finalidade de assegurar o acesso a recursos político-institucionais. É justamente a capacidade de ocupação desses espaços que vai definir categoricamente a classe dominante (PERISSINOTTO, 2019). No centro dessas disputas, está a busca pelo controle dos ramos do aparelho estatal onde ficam mais visíveis as entranhas da divisão da força política, materializadas nas frações decisivas dos recursos de ordem orçamentária, administrativa ou repressiva. Com efeito, como destacado por Santos (2021), as interpretações teóricas exigem cuidados e dispensam diagnósticos generalizáveis, uma vez que as circunstâncias que movimentam a dinâmica da sociedade não emergem da natureza com determinados comportamentos previsíveis, mas são regidas em função dos interesses das classes dominantes.

Em sua análise sobre a estrutura de governança orçamentária e as respectivas metamorfoses institucionais ao longo do tempo, Barcelos (2012) argumenta que a razão pela qual essas mudanças acontecem se dá principalmente em decorrência das disputas políticas. Isto é, o caráter distributivo imbricado ao orçamento quanto à partilha dos recursos da sociedade implica uma conseqüente disputa de poder. Ainda

assim, por se tratar de um sistema aberto, as transformações políticas, econômicas, sociais e tecnológicas exercem diferentes níveis de pressões sobre o processo orçamentário, desencadeando fatores capazes de reconfigurar os modos de combinação, interpretação e aplicação das regras que o compõem. Esses movimentos, normalmente, acontecem por meio de mudanças graduais e de forma lenta.

- **Padrões de administração política**

Tendo em vista que a administração política é responsável por definir e executar uma dada concepção de gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição, como argumentam Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Santos (2009), é possível identificar nesse contexto as orientações sociopolíticas que direcionam as ações da sociedade e do Estado, estabelecendo padrões baseados nos ideais predominantes.

Dessa forma, para além dos padrões convencionais que envolvem as relações de trabalho, poder e disputas entre classes, por exemplo, o resultado dessas relações está condicionado ao modo como são organizadas e estruturadas, com ênfase aos interesses sob os quais são determinadas (SANTOS, 2010). Assim, com a finalidade de caracterizar os padrões de administração política de um dado espaço e tempo, convém considerar a centralidade das categorias de análise que envolvem a capacidade de gestão e a capacidade de gerência, incorporando as dimensões política e técnica como partes indissociáveis do fazer administrativo, como pontuaram Santos et al. (2017).

Nesse sentido, a administração política refere-se a um só tempo a um campo do conhecimento voltado para a compreensão teórica dos movimentos que ocorrem na sociedade, na economia, no Estado e nas organizações, e a um conjunto de ações executadas pelos administradores políticos nesses âmbitos, revelando formas de atuação passíveis de categorização por gerarem padrões identificáveis de gestão. Sendo assim, uma maneira de identificar tendências de perpetuação ou de rupturas consiste na análise longitudinal do orçamento, identificando as destinações dos recursos ao longo dos anos entre os diferentes decisores, a partir da temporalidade burocrática, todavia extrapolando os ciclos desse horizonte pela via da temporalidade teórica.



Ribeiro (2018) depreende que, no contexto do capitalismo contemporâneo e brasileiro, a partir dos anos de 1980 se inicia um movimento orientado pela concepção neoliberal, cujos elementos ideológicos e teórico-metodológicos dessa doutrina passaram a conduzir, em maior ou menor grau, as decisões políticas, econômicas e sociais do Estado. Com isso, de acordo com Oliveira (2007), essa experiência tem demonstrado o contrário da falsa utopia anti-intervencionista, haja vista que o Estado tem atuado ao máximo na economia e na manutenção do sistema capitalista, e de modo mínimo na política, numa jogada que busca eliminar a disputa, sobretudo, dos recursos. De um modo geral, a garantia da estabilidade e acumulação demandadas pelo mercado tem sido priorizada em detrimento do atendimento das demandas sociais, gerando efeitos que têm sido prejudiciais às próprias condições das finanças públicas.

Nesse sentido, a reflexão levantada por Silva (2018) aponta como as ideias econômicas influenciam nas decisões políticas e nas respectivas consequências para a coletividade, ao concluir que:

O enfrentamento desse estado de coisas requer, certamente, o enfrentamento aos fortes interesses materiais, o que passa pela política. Mas requer também o enfrentamento dos pressupostos teóricos que funcionam como manobreadores pelos quais se trilham aqueles interesses (SILVA, 2018, p. 165).

Sem desconsiderar o peso dos interesses de classes e a configuração macroeconômica dominada e submetida por uma clara orientação de defesa do capital, para entender como se caracterizam os padrões de administração política, faz-se necessário compreender, além do contexto social das relações entre Estado e Governo, as especificidades que orientam os tomadores de decisão através de seus atributos sociais, políticos, econômicos e ideológicos. A esse respeito, visando escapar do universalismo explicativo que atribui os acontecimentos aos efeitos funcionais das estruturas ou com foco exclusivo na racionalidade dos agentes, Perissinotto (2019) argumenta em favor de uma análise que leve em consideração variáveis explicativas não apenas referentes a mudanças de conjuntura externa, como os resultados provenientes de crises e guerras, responsáveis por grandes rupturas de paradigmas, mas também a mudanças incrementais que podem ser promovidas de modo endógeno a partir dos atores que operam as instituições, os quais apresentam variações comportamentais apesar de certas limitações formais e sistêmicas.

- **Finalidades desejáveis**

Ao se discutirem os determinantes contextuais referentes aos parâmetros que estruturam a gestão dos macroprocessos sociais, assim como os jogos de interesse que moldam esses acontecimentos, fica explícito como os papéis desempenhados pelo Estado, mercado e sociedade permanecem praticamente inalterados com a finalidade de garantir a reprodução do sistema. A manutenção dessa finalidade tem impedido o Estado de suprir as demandas sociais, ao mesmo tempo em que tem se mostrado insustentável quanto à garantia dos privilégios do capital (SANTOS et al., 2016; RIBEIRO, 2018). O resultado está exposto: uma notável concentração de capital e renda provenientes dos ganhos assimétricos entre nações, setores econômicos e indivíduos, que, por consequência, geram o aumento da miséria e do déficit público, provocando instabilidade e uma série de crises.

Pode-se afirmar que a definição da finalidade reflete a ideologia e os valores que respaldam as estratégias adotadas na execução dos projetos, expressos nos padrões de administração política na condução da gestão ao longo do tempo. Embora os fins possam variar de um governo para o outro e existam diferenças entre os comportamentos adotados, os projetos implementados têm convergido com os propósitos do capital, de modo que surgem as seguintes questões: como definir as finalidades desejáveis para a sociedade e como identificar a temporalidade para alcançá-las?

Na medida em que o papel da administração política extrapola a mera identificação e aplicação de regras formais, os questionamentos acima devem ser os principais norteadores no desempenho das funções deste campo do conhecimento, partindo do entendimento de que equacionar esses pontos reúne dificuldades, destacadamente, de ordem política, teórica e técnica, dando ênfase à centralidade da temporalidade teórica e à aplicabilidade ao orçamento público.

Em relação à temporalidade teórica, tem-se a dimensão própria de reflexão quanto às finalidades desejáveis, de onde devem surgir as bases necessárias para a definição do tempo técnico enunciado no período ideal para alcançá-las. Entretanto, sem a definição de um projeto para o futuro que justifique o surgimento de estratégias, reconhecendo aqui a amplitude dessa expressão, também se mantém indefinida a

estimativa de um prazo. Ou seja, a temporalidade teórica deve ser definida em razão das finalidades desejáveis.

Se, por um lado, a construção de um projeto de nação não está alheia à disputa de classes, que tem se manifestado de modo unidirecional por caminhos que levam aos ganhos da classe dominante, como sustentado por Ribeiro (2006 [1969]), Perissinotto (2019) e Santos (2021), por outro lado, o ponto de partida de estruturação da sociedade moderna, que deu fundamentação para o surgimento da economia política e demais ciências desenvolvidas na sequência, reside sobre a organização a partir da base material, vinculando-se às relações de produção e distribuição. Portanto, é através dessa organização que devem ser identificados os objetivos comuns e a construção de agendas, formuladas mediante os diálogos entre os cidadãos, administradores políticos e intelectuais, cujo fio condutor está sob a responsabilidade da concepção e execução da Administração Política, comprometida com o melhor aproveitamento do tempo e dos recursos.

Subjacente a essa tarefa, embora pareça óbvia a necessidade de se constituir uma sociedade melhor, dotada de bem-estar individual e coletivo, cabe reconhecer que a legitimidade da política não se dá na busca por consensos, pois, além de ser impraticável, pode provocar pressões estimuladas por aqueles que dominam os centros de poder nas relações de decisão. Todavia, como pontuou Filippin (2017, p. 134), “a viabilidade da ação no espaço público depende da abertura de novas alternativas, para novos começos”, cabendo à administração atuar nessa abertura, num processo educativo junto à sociedade, informando-a sobre os desafios a serem enfrentados, à medida em que oportuniza a relação integrativa entre o governo e a cidadania (FILIPPIN, 2017).

Para tanto, tem-se no Estado os meios institucionais de consagração desses propósitos, de maneira oposta às equivocadas análises intelectuais, destinadas a responsabilizá-lo pelas crises geradas a partir da própria dinâmica do sistema. É nesse espaço que podem ser amenizados os impactos negativos das ações egoístas (SANTOS, 2021), pois, diferente dos argumentos sustentados por Smith (1985), não tem gerado consequências virtuosas. Nesse sentido, deve se estabelecer a função distributiva do Estado, externada na composição orçamentária, enquanto parte fundamental do processo político, visível na construção de ferramentas que ampliem o acesso à renda e à riqueza produzidas pela sociedade.

Entretanto, mais um desafio se impõe com relação à dificuldade de se estabelecerem os ideais de distribuição e como acompanhar os efeitos dessas medidas nos indicativos de consecução das finalidades. Como sintetizado nas palavras de Santos (2021, p. 16):

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que são atos marcados pela subjetividade; nunca um processo será igual ao outro; embora, a Administração proponha uma objetivação através da elaboração de manuais de normas e procedimentos – esse é o ensinamento da administração científica ou da administração profissional, gerencialista. Em segundo lugar, por ser um processo com dificuldades de ser objetivado, produzir indicadores expressos em série estatísticas e avaliadas pelas metas, portanto, sem condições de ser compreendido na sua essência completa, a única maneira possível de ser avaliado como bom ou ruim, certo ou errado é pela finalidade, que também é subjetiva. Embora essa questão da avaliação pela finalidade seja tão subjetiva quanto, porém à medida que possamos desenvolver melhor os processos individuais, institucionais e sociais mais a finalidade das nossas ações vai ficando aparente.

Especificamente, o autor acredita que as finalidades são alcançadas à medida em que os problemas oriundos da desigualdade distributiva deixam de ser visíveis no cotidiano da sociedade, com a redução de determinadas demandas pelo serviço público, até tornar-se obsoleta a avaliação através de índices. Assim dizendo, uma estatística de crimes solucionados, julgamentos e encarceramentos não seriam motivo de êxito se a criminalidade não fosse um problema persistente. Porém a realidade expõe conflitos ainda mais rudimentares, onde, apesar de todo estoque de conhecimento e tecnologia alcançados, usados para ampliar os limites da capacidade produtiva, presenciamos a um só tempo o crescimento da riqueza e da miséria (SANTOS, 2021).

Recorrendo às lições preliminares apreendidas pela administração política, a primeira etapa para a solução dos problemas enfrentados acerca do alcance das finalidades consiste na retomada da premissa de que, para qualquer nível de renda, deve-se ter uma distribuição (PQNR/D) direcionada ao bem-estar coletivo (SANTOS, 2017; SANTOS, 2021); ou seja, é preciso reconhecer a falácia tão propagada sobre a necessidade de expandir para depois distribuir, como se isso fosse ocorrer de forma natural.

Em suma, mesmo pontuando as dificuldades de construção de um projeto que reúna as finalidades desejáveis a serem acompanhadas sob a dimensão da temporalidade teórica, espera-se estabelecer, através da Administração Política, a

concepção de um pensamento que ultrapasse a convivência produtiva e comercial que permeia as relações entre Estado, governo e sociedade, para vislumbrar um modo de vida contemplativo, expressivo e político, no melhor sentido dessas características.

- **Subsídio para planejamentos futuros**

Nesse tópico, recorre-se à característica prospectiva do conceito de temporalidade para reafirmar a importância de uma ação planejada focada no futuro, sem perder de vista os acontecimentos passados e presentes. Estabelecidas as finalidades desejáveis, o desafio para a constituição de um plano macroeconômico de desenvolvimento socialmente articulado envolve uma pressuposição de continuidade administrativa, independente do governo/comando de plantão em uma dada temporalidade burocrática. Por essa razão, a definição da estratégia orçamentária conduz as direções do projeto, ao passo em que representa a capacidade de os governos garantirem previsibilidade e confiabilidade (SILVA, 2020).

Conforme destacaram Abreu e Gomes (2013), as estratégias de planejamento se submetem a um conjunto de regras (formais ou informais, explícitas ou implícitas) responsáveis por orientar a tomada de decisão e o comportamento das organizações, sejam elas públicas ou privadas. São essas regras que estruturam a interação humana e dão corpo às instituições, as quais, sem perderem de vista o seu caráter dinâmico, também estão sujeitas a mudanças quando expostas a pressões internas e externas. Partindo desse entendimento, dois grandes exemplos de regras formais apresentam um papel fundamental no desempenho do país: a Constituição Federal e as instituições orçamentárias. Do resultado da interação desses ordenamentos com a política, são definidos os fundamentos da ação coletiva e do Estado.

Assim, seguindo uma racionalidade no sentido weberiano, as organizações públicas e privadas têm se apoiado nos horizontes temporais burocráticos para estabelecer sua orientação quanto ao que se espera lograr, entendendo a experiência como um meio de se obter estabilidade e uniformidade, mesmo com o passar do tempo. Como a própria exigência normativa impõe, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e das reformas gerencias dos processos de planejamento que a sucederam, foi introduzida no contexto da administração pública brasileira uma série de ferramentas preocupadas em sistematizar as práticas de

planejamento, controle e avaliação que compõem as ações do governo, considerando o futuro para a tomada de decisão (BARCELOS, 2012).

Ao considerar as experiências práticas da administração pública brasileira, em que pese o extenso aparato normativo e institucional acerca do planejamento, Barcelos (2012) acredita que as informações geradas pelas práticas e decisões adotadas no passado raramente têm sido dirigidas para subsidiar o processo decisório futuro. Citando o exemplo da alocação de recursos, o autor aponta como essa ação tem sido condicionada pela disponibilidade corrente do caixa ao invés de serem considerados os aprendizados e análises provenientes dos exercícios anteriores. Naturalmente, os fatos passados não devem ser vistos como elementos definitivos com relações diretas sobre como se pretende agir, mas há de se considerar os complexos artifícios fornecidos pela análise da temporalidade.

Conforme ressalva Silva (2020), vale lembrar que o planejamento não elimina a manifestação das intenções e estratégias de quem detém o centro de decisão, onde ficam expressas as prioridades de um dado comando. É por isso que se destaca a necessidade de uma posição teórica capaz de direcionar e possibilitar a análise dos acontecimentos articulados no tempo e no espaço, representando, simultaneamente, um instrumento de governo, de administração e execução do projeto de nação, expresso na concepção da administração política.

Expandindo essa ideia, no âmbito do Estado, devem ser definidos os macroprocessos a serem conduzidos pelo planejamento, que vai apontar a expansão desejada e quais instrumentos devem ser utilizados, passando pela ordenação, execução, captação e aplicação dos recursos financeiros. Com a definição do conjunto de ações a ser implementado, são estabelecidas as condições de acompanhamento vinculadas à explicitação dos objetivos e sua articulação com uma agenda ampla e de longo prazo.

Por fim, é importante dispor da consciência abordada por Ribeiro (2006 [1969], p. 185) quanto à “onipresença do fenômeno político”, sem o qual não há saída dentro do sistema vigente impelido pela economia. Ainda que não se queira exercer a atividade política, cabe a cada indivíduo o exercício de um comportamento político capaz de dar voz aos seus interesses de classe, ou individuais, como meio legítimo, através dos quais as assimetrias de poder possam ser corrigidas. Enxergar a temporalidade como categoria de análise privilegiada, à qual está condicionado o acompanhamento de um dado projeto, apresenta-se como uma via capaz de romper

com a normalização do ciclo de atrasos que se assenta sobre a falta de compromisso com uma continuidade administrativa que não esteja pautada no pluralismo dos anseios da sociedade. Só assim será possível reivindicar a soberania da política frente à economia.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese teve como ponto de partida a seguinte pergunta: “Qual a definição do princípio da temporalidade dentro do campo da administração política, e sua aplicabilidade enquanto categoria de análise a partir da perspectiva do orçamento público?” A partir desse questionamento, admitimos que a iniciativa de se dedicar a uma investigação conceitual para formular uma concepção acerca da temporalidade é certamente uma tarefa ao mesmo tempo desafiadora e pretensiosa, sobretudo devido à importância que o termo carrega e da multiplicidade de usos que lhe são atribuídos nas mais diversas áreas do conhecimento.

Entretanto, o caminho percorrido sobre o que vem a ser um conceito, as maneiras de chegar à sua construção e, principalmente, sobre seu caráter transitório sempre sujeito a novas contribuições e significados, assim como a sua imprescindibilidade para auxiliar na compreensão dos fatos, levou a reconhecer a importância exercida dentro do fazer científico e o feixe de luz que se projeta sobre um campo quando um novo conceito é debatido, o que nos motivou a ingressar nesse desafio.

Nessa direção, o esforço desta pesquisa consistiu em contribuir para a discussão sobre a administração política, sem abrir mão do diálogo com as outras áreas do conhecimento que têm subsidiado a expansão das teorias administrativas, mas tentando esboçar um caminho por vias emancipatórias. Notadamente, apesar da proposição corresponder a uma conceituação sistemática do termo, não se trata de uma tentativa de engessá-lo, de prescrever direções, ou mesmo de esgotar o assunto, mas sim uma iniciativa de abertura para novas possibilidades de pensar a respeito, trazendo ao mesmo tempo uma visão global e introdutória. Tem-se, portanto, o intuito de fortalecer as reflexões propostas pela administração política, fornecendo substancialidade, sempre temporária, mutável, aos seus termos.

Assim, acredita-se que esta pesquisa se une aos esforços empreendidos por Santos e Ribeiro (1993), Santos (2001), Santos (2004), Ribeiro (2008), Santos, Ribeiro e Santos (2009), Santos (2009), Santos (2010), Gomes (2012), Santos et al (2016), Santos et al. (2017), Santos e Gomes (2017), Ribeiro (2018), Santos (2021), entre outros estudos, que têm buscado a consolidação e o reconhecimento das interpretações alternativas fornecidas pela administração política, lançando um novo olhar sobre os problemas de ordem gerencial e de concepção dos projetos, sejam eles



desenvolvidos no âmbito público ou privado, ampliando a compreensão dos fenômenos de gestão na qualidade de objeto central dos estudos administrativos. Como definiu Santos (2021), é nesta esfera que deve ser explorada a dimensão política dos processos sociais e como se dá a perspectiva, condução e finalidade dentro das organizações e fora delas.

De início, esta tese retoma as discussões sobre o papel do Estado, resgatando uma sucinta reconstrução histórica desde o período autoritário pós-1964, e o colapso daquele modelo, até a escalada liberal dos anos 1980 e 1990, passando a estabelecer uma hegemonia pautada na racionalidade macroeconômica desde então. Nessa abordagem, reúnem-se contribuições teóricas que corroboram com a ideia de que, quando a capacidade de intervenção estatal perde força, principalmente nas economias subdesenvolvidas, como a brasileira, a resolução de problemas persistentes, como a desigualdade social, baixa diversidade produtiva e infraestrutura precária, não é encontrada no mercado, que segue um raciocínio pautado em uma lógica radical de acumulação. Sem a habilidade política e técnica que deve ser expressa nas ações deliberadas do Estado, os problemas são aprofundados.

Visando contextualizar o debate da administração política e a centralidade das finanças públicas, a segunda parte foi dedicada à revisão da literatura, focada, principalmente, nas contribuições das teorias administrativas e das ciências econômicas. A partir dessa revisão, foram identificados os papéis desempenhados nas dimensões do Estado, da Sociedade e da Economia na complexa estrutura que abrange essas interações, chegando-se ao entendimento de que cabe à administração implementar o plano de ação focado em uma materialidade das relações sociais de produção e distribuição, cuja interpretação sobre o que fazer consiste em uma responsabilidade da Economia Política, enquanto a tarefa de encontrar o modo como fazer é assumida pela Administração Política. Apoiada na visualização dessa estrutura, viu-se no orçamento uma oportunidade de compreender tais decisões pela ótica das experiências práticas, dada sua convergência com a estrutura de análise teórica.

Além do arcabouço da administração política, recorreu-se também à conciliação com diferentes saberes apropriados para a contribuição de um conteúdo formativo voltado para compreensão dos processos sociais, encontrando especial consonância entre as bases conceituais fornecidas pela história, sociologia, ciência política e pela filosofia. A junção desses esforços teóricos possibilitou novas

perspectivas sobre os mecanismos pelos quais os processos políticos acontecem, buscando ultrapassar as análises determinísticas ao incluir a importância do contexto histórico e dos efeitos da temporalidade nessas abordagens.

Entre os estudos observados na etapa de análise da revisão problematizadora, constatou-se que a discussão do tempo e da temporalidade assume caminhos variados dentro das teorias administrativas. Enquanto a administração profissional assenta-se sobre as bases do pragmatismo, a administração política tem buscado se distanciar do foco utilitarista, voltado excessivamente para a preocupação com a organização, a produtividade do trabalho, a racionalidade e técnicas para aumentar seus rendimentos (SANTOS et al., 2009). Mesmo com os esforços teóricos ocorridos no sentido de incorporar em suas análises conceitos como cultura, ética, meio ambiente, dentre outros fatores relacionados à dinâmica empresarial e ao contexto social, percebe-se que há, no campo da administração, a predominância de estudos que agregam um conhecimento predominantemente técnico, com a visão de racionalidade e instrumentalidade patentes.

Para ampliar essa visão habitual das estruturas organizacionais e interações sociais que repercutem sobre os processos de gestão, buscando discutir a definição do princípio da temporalidade dentro do campo da administração política como instrumento capaz de identificar as continuidades e rupturas administrativas, recorreu-se à reflexão de temas fundamentais ao entendimento das escolhas expressas nos padrões de gestão no Brasil, que apontam para a ausência de um projeto de nação capaz de traduzir as reais necessidades da sociedade e, conseqüentemente, problematizam acerca da ausência de parâmetros apropriados para acompanhar se os objetivos estão sendo alcançados em uma dada temporalidade.

A partir da elaboração do conceito que definiu a temporalidade enquanto uma categoria, foi explicitada a sua composição abrangendo as dimensões teórica e normativa, de onde foram destacados os cinco pontos principais que devem integrar a estrutura de análise, quais sejam: i) esfera prática; ii) determinantes contextuais; iii) padrões de administração política; iv) finalidades desejáveis; e v) subsídios para planejamento futuro. Uma contribuição particular da abordagem apresentada aqui foi propor um suporte analítico que relacione as dimensões teórica e normativa da temporalidade com as dimensões sociopolítica e técnica dos atos e fatos administrativos. A título de sugestão, identificou-se no orçamento público uma esfera prática apropriada, pois abrange os elementos de observação, cuja correspondência

de dimensões paralelas delimita os espaços adequados para a classificação e interpretação dos processos e das narrativas históricas das gestões. Apesar de não examinar todas as questões importantes e não dar conta de identificar todos os indicadores que compõem e exercem influência nas dimensões estudadas, esta pesquisa fornece uma base sobre a qual podem ser construídas novas interpretações.

Vale ressaltar que este trabalho foi qualitativo e essencialmente bibliográfico, por conseguinte, dada sua qualidade preliminar, possui algumas limitações, sobretudo em decorrência da amplitude e complexidade dos problemas que nele são abordados e discutidos. Por se tratar de um estudo inicial, além da possibilidade de agregar variáveis de observação para composição dos indicadores, algumas lacunas e perguntas não puderam ser satisfatoriamente esclarecidas nesse primeiro momento, como a necessidade de uma articulação mais madura e testada, visando comprovar a aplicabilidade do conceito e como se desdobram os acontecimentos de natureza orçamentária pela lente da temporalidade em uma experiência histórica concreta.

Em que pesem as limitações identificadas, permanecendo muitos espaços para aperfeiçoamento, espera-se que as reflexões aqui realizadas sirvam para encorajar outros debates e avaliações, principalmente de caráter aplicado e empírico, voltando-se para a transformação dos contextos administrativos das organizações. Assumindo-se particularmente provocativa, esta tese não tem a pretensão de encerrar qualquer questão, à medida em que gera mais perguntas do que traz respostas, busca colocar em evidência a importância do pensamento da administração política para a concepção e condução do projeto, além de propor formas alternativas de examinar essas questões pela via da temporalidade, porventura dando início a novos diálogos.

Em suma, definiu-se a temporalidade como uma categoria de análise subjetiva, que busca, na esfera prática, identificar, acompanhar e avaliar a execução e alcance das finalidades desejáveis. Partindo dessa definição, observou-se nas investigações iniciais que a construção de um projeto de nação não tem reunido elementos capazes de transpor a temporalidade normativa, nem mesmo há uma proposição consolidada de um projeto de nação. Por outro lado, a conjuntura não nos permite afirmar que as ações não estão saindo conforme planejadas, pois, embora estejamos distantes de alcançar as demandas sociais, a permanência de determinadas instituições informais, enraizadas no sistema brasileiro, parece atender perfeitamente aos propósitos de uma lógica construída pelos que detêm o real centro de decisão. Nesse sentido, ao reconhecer a temporalidade administrativa como elemento que conduz a construção

de um projeto de nação, percebe-se como esse fator tem sido omitido em função dos projetos de governo, que, na verdade, se consolidam como um projeto individualista de manutenção de poder, desvirtuando o cumprimento da finalidade constitucional, que deveria ser a busca pelo bem-estar coletivo.

Todavia, embora a administração política brasileira tenha passado por um processo de transformação institucional, orientado predominantemente pela visão do paradigma neoliberal, cuja referência central das políticas econômicas tende a priorizar o ajuste fiscal, e o esquema ideal previsto na norma jurídica tenha imposto limitações à discricionariedade do administrador político, os governos não são todos iguais e o orçamento é a arena principal onde se revelam tais rupturas, espaço onde se tornam efetivas as medidas que extrapolam as intenções.

Assim, tendo em vista (re)orientar concepções e ações, espera-se ter contribuído para uma discussão crítica, que seja capaz de se aproximar da realidade, estimulando novas interpretações para situações que trazem graves consequências para o desenvolvimento da sociedade e ainda são encaradas com naturalidade. Por óbvio, as influências históricas, culturais, sociais e cotidianas, de um modo geral, não devem ser menosprezadas ao longo desse processo; todavia, cabe explorar rotas alternativas que atuem na transformação da ordem estabelecida, reconhecendo que não há uma receita definitiva para superar os desafios que a gestão impõe. O maior valor desta pesquisa está, portanto, no estímulo dado ao importante debate sobre os processos temporais no estudo das interações sociais, especialmente nos espaços de gestão, e como as tradições de pesquisa podem oferecer melhores abordagens ao reconhecer essa centralidade.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola (2003). **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes.

ABREU, Welles Matias; GOMES, Ricardo Corrêa. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam essa aproximação? **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 47(2), p. 515-540, mar./abr. 2013.

ADOCK, Andreas. 2005. “What is a concept?” **Political concepts**. Comitee on concepts and methods. Working paper 1: 1-37.

AFFONSO, R. B. A. **O Federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do Setor Público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 2003. 268 f. Tese (Doutorado em Economia)- Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.

AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, v. 17, n. 1, p. 9-28, 1 jun. 2016.

AKTOUF, O. **Pós-globalização, administração e racionalidade econômica: a síndrome do Avestruz**. São Paulo: Atlas, 2004.

Alvesson, M., & Sandberg, J. (2011). Generating Research Questions through Problematization. **Academy of Management Review**, 36, 247-271. <http://dx.doi.org/10.5465/AMR.2011.59330882>

ALVESSON, Mats; SANDBERG. Has management studies lost its way? Ideas for more imaginative and innovative research. **Journal of Management Studies**, 50 ( 1 ) (2013), pp. 128 - 152, 10.1111 / j.1467-6486.2012.01070.x

ALVESSON, Mats; SANDBERG, The Problematizing Review: A Counterpoint to Elsbach and Van Knippenberg’s Argument for Integrative Review, **International Journal of Management Reviews**, <https://doi.org/10.1111/joms.12582> (1290-1304), (2020).

ALVESSON, Mats; SANDBERG, Jörgen. (2013b). **Building research questions: doing interesting research**. Londres: Sage.

ALVESSON, Mats; SKÖLDBERG, Kaj (2018). **Reflexive Methodology: New Vistas for Qualitative Research**. Londres: Sage. 3 ed. 2018.

AZEVEDO, Ariston; GRAVE, Paulo Sérgio. Prolegômenos a Toda a Administração Possível: Administração - O Que é Isto?. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 21, n. 71, p. 695-712, Dezembro 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302014000400695&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302014000400695&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22 Mar. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1984-9230201421710009>.

BARBOSA, Camilla Rusciolelli; DOIN, Tatiana Aparecida Ferreira; LOPES, Laerson Morais Silva; MILHOME, Jaqueline Cavalcante. Antecedentes históricos e rumos do Brasil: uma análise à luz da administração política. **VIII Encontro de Administração Política**, 2017.

BARBOSA, Camilla Rusciolelli; SANTOS, Reginaldo Souza; ALVES, Adrielle Victoria Soares. A Temporalidade Na Administração Política: Em Busca De Um Conceito. In: EnANPAD, 45., 2021, on-line. Anais eletrônicos [...]. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2021. Disponível em: <http://www.anpad.org.br>. Acesso em: 04 nov. 2021.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL**: o Caso da Norma Geral de Direito Financeiro - Lei nº 4.320/64. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Programa De Pós-Graduação em Administração (PPGA). Brasília, 2012.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, pág. 159-181, fevereiro de 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000100007&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 27 de setembro de 2020. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100007>.

BESSI, Vânia Gisele; ZIMMER, Marco Vinício; GRISCI, Carmem Ligia lochins. O panóptico digital nas organizações: espaço-temporalidade e controle no mundo do trabalho contemporâneo. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 14, n. 42, p. 83-96, set. 2007. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302007000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302007000300005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 26 Jul de 2020. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302007000300005>.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico; tradução Denice Barbara Catani. - São Paulo: Editora UNESp, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. De 05 de outubro de 1988 [atualizada].

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acessado em: 12 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acessado em: 18 jan. 2021.

BRANDÃO, Carlos. **Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais**: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar In: RIBEIRO, M.T.F. E MILANI, C.R.S (Org), *Compreendendo a Complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: EDUFBA, 2009.

BRITO, L.L.A.; MELLO, A.J.S.; COSTA, C.E.F.; SANTOS, I.R.; ALMEIDA, L.S.F.; ESTEVES, Y.O. A Importância da Lei de Responsabilidade Fiscal na Administração Pública. **Pesquisa & Educação a Distância**, Recife, n. 9, jan/jun 2017.

CÂMARA, L. M. Breves Notas sobre o Modus Operandi do Modelo de Relacionamento entre Instâncias de Governo Institucionalizado pelo Decreto-Lei 200/67 Face aos Novos Desafios do Federalismo Cooperativo. In: **Enanpad**, 25<sup>o</sup>, 2001, Campinas. Anais... Campinas: Anpad, 2001.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira**: Do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Laura. **Curto-Circuito**: O Vírus E A Volta Do Estado - 1<sup>a</sup>Ed. São Paulo: Todavia, 2020.

CERQUEIRA, Hugo E. A. da Gama. Adam Smith e o surgimento do discurso econômico. **Brasil. J. Polit. Econ.**, São Paulo, v. 24, n. 3, pág. 433-453, setembro de 2004. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572004000300433&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572004000300433&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 17 de março de 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-35172004-1613>.

COOK, Deborah J.; MULROW, Cynthia D.; HAYNES, Bryan. Systematic reviews: synthesis of best evidence for clinical decisions. **Annals of Internal Medicine**, v. 126, n. 5, p. 376-380, 1997.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, set-out, 2008, p. 829-74.

CRISTALDO, Rômulo Carvalho; RIBEIRO, Mônica Matos; PESSINA, Maria Elisa Huber. Administração Política e Novo-Desenvolvimentismo, Alternativas ou Continuidade? **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**. v. 4 n. 10, ago. 2017.

DAVEL, Eduardo.; ALCADIPANI, Rafael. Estudos críticos em administração: a produção científica brasileira nos anos 1990. **Revista de Administração de Empresas**. V. 43, n. 4, out./dez. 2003, p. 72-85.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Ponto-e-vírgula**, n. 6: 201-217, 2009. DOI: <https://doi.org/10.23925/1982-4807.2009i6p%25p>.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ELSBACH, KD; KNIPPENBERG, D. ( 2020 ). ' Criando revisões de literatura de alto impacto: um argumento para' revisões integrativas ' '. **Journal of Management Studies** . DOI: <https://doi.org/10.1111/joms.12581>.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Temporalidades e implicações do trabalho gerencial no cotidiano. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 11 n. 1, 2017. Acesso em: 06 de Agosto de 2020.  
DOI: <https://doi.org/10.12712/rpca.v11i1.887>

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã**. Tradução: Martorano, Luciano Cavini; Schneider, Nélio; Enderle, Rubens. 1ª Ed., São Paulo: Boitempo, 2007.

FILIPPIN, Marcelo. **Administração e Política: que relação é esta?** Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-graduação em administração – Porto Alegre, 2017.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre, RS: Artmed: Bookman, 2009.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Texto para discussão 2103 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2015- ISSN 1415-4765.

FUJIWARA, Gustavo. A TEMPORALIDADE EM “L'ÊTRE ET LE NÉANT”. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 60, n. 144, pág. 563-585, setembro de 2019. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-512X2019000300563&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2019000300563&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 27 de agosto de 2020  
<https://doi.org/10.1590/0100-512x2019n14404qf> .

GABRIELE, A. C. Emenda Constitucional nº 93/2016 - prorrogação da DRU e sua extensão aos Estados Municípios e Distrito Federal. **Jusbrasil**, 2017. Disponível em: <https://acgabriele.jusbrasil.com.br/artigos/567517083/emenda-constitucional-n-93-2016>. Acesso em: 10 de mar. de 2021.

GERRING, J. (1999). O que torna um conceito bom? Uma estrutura crítica para a formação de conceitos de compreensão nas ciências sociais. **Polity**, 31 (3), 357–393. doi: 10.2307 / 3235246

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental: Teoria – Sistema - Processo**. Edição do Kindle. São Paulo: Atlas, 2019.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed., rev. e atual. [Rio de Janeiro] Campus: Elsevier: 2008. 496 p.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1986.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa** 4ª ed. São Paulo: Atlas S/A (2002).



GIUBERTI, Ana Carolina. **Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil: governo federal – 1965 a 2010**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo – São Paulo, 2012.

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

GONÇALVES, João Felipe. REVOLUÇÃO, VOLTAS E REVESES: TEMPORALIDADE E PODER EM CUBA. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 32, n. 93, e329305, 2017 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092017000100505&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092017000100505&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 26 Jun. 2021. <https://doi.org/10.17666/329305/2017>.

GUIMARÃES FILHO, R. de M. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 143, p. 147-185, jul./set. 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512>. Acesso em: 10 dez. 2020.

GRAY, David E. Pesquisa no Mundo Real. Penso Editora, 2016. ISBN 8563899295, 9788563899293. 486 p. BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a Construção e a Aplicação do Conceito de Capacidades Estatais. **Teoria & Sociedade**, Minas Gerais, ed. 20.1, 148-176, 2012. Disponível em: <https://teoriaesociedade.fafich.ufmg.br/index.php/rts/article/view/47>. Acesso em 26 de agosto de 2021.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel** - As concepções de Estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci. L. & PM Editores. Porto Alegre: 1980.

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. 2 ed. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.

HANSEN, John Mark. Individuals, Institutions, and Public Preferences over Public Finance. Published by: American Political Science Association. **The American Political Science Review**, Vol. 92, No. 3 (Sep., 1998), pp. 513-531. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2585478>. Acesso em 22 Mai. 2021.

HARVEY, David. O “novo” imperialismo: acumulação por espoliação. In: **O Novo Desafio Imperial**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. 280p. (95-125).

HOON, C.; BALUCH, AM. ' O papel da interrogação dialética nos estudos de revisão: teorizar a partir do que vemos em vez do que já vimos '. **Journal of Management Studies** , 57( 2019 ).

LANE, JE; WESTLUND, A. **Choice and constraint in budget-making Theory and Decision**. November 1987, Volume 23, pp 217–230. doi:10.1007/BF00129148

LEWIS, J. David, e WEIGERT, Andrew J. "The Structures and Meanings of Social Time." **Social Forces**, vol. 60, no. 2, 1981, pp. 432–462. JSTOR, [www.jstor.org/stable/2578444](http://www.jstor.org/stable/2578444). Acesso em 26 de Agosto de 2020.

LIMA, Enzo L. N. B. Oliveira; MÖRSCHBÄCHER, Melina. Contribuições e desafios do institucionalismo histórico na Ciência Política contemporânea. **BIB**, São Paulo, n. 81, 1º semestre de 2016 (publicada em agosto de 2017), pp. 103-122.

LOPREATO, F. L. C. **Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no. 2039, fev. 2015.

MACHADO SEGUNDO, H.B. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n.2, p. 22-40, jul/dez, 2017.

MACIEL, Pedro Jucá. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1213-1241, Out. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000500007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000500007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 06 Mai. 2020.

MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de economia política**: e considerações sobre sua aplicação prática; Ensaio sobre a população; Notas aos princípios de economia política de Malthus/ David Ricardo. São Paulo: Abril, 1983 (Os Economistas).

MARQUES, Juliana Bastos. O conceito de temporalidade e sua aplicação na historiografia antiga. **Revista de História**, Universidade de São Paulo, n. 158, Jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v0i158p43-65>.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, Fev. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 16 Abr. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004>.

MATITZ, Queila Regina Souza; VIZEU, Fabio. Construção e uso de conceitos em estudos organizacionais: por uma perspectiva social e histórica. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 577-598, Apr. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122012000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 abr. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000200011>.

MAUÉS, A. M. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 1, e1941, 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322020000100202&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322020000100202&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 05 Nov. 2020.

MEDEIROS JUNIOR, et al. Administração Política da Saúde: uma análise comparativa dos indicadores de gestão da saúde de quatro municípios do interior do

Nordeste. **Anais do VII Encontro de Administração Política**, 2016, p. 13-26. Disponível em: <<http://admpolitica.adm.br/evento/wp-content/uploads/2017/08/ANAIS-VII-EAP-11.05.2017-ATUALIZADO-com-sumário.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

MIRANDA, Renato Luis Pinto. **O processo de uniformização do ICMS: por uma abordagem totalizante dos seus determinantes**. 2013. 269 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2013.

MORGADO, Laerte Ferreira. **O Orçamento Público e a Automação do Processo Orçamentário**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Brasília: 2011.

MOTA, Fernando Carlos Prestes; VASONCELOS, Isabella Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 3ª ed. Ver. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MUELLER, D. C. *Public Choice II: a revised edition of public choice*. **Cambridge University Press**. Cambridge, 1989.

MUKAI, Toshio. O Princípio da Continuidade do Serviço Público. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 204: 103-109, abr./jun. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46756/46382>. Acesso em 28 de mai. 2017.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus/EDUSP, 1980.

NOVAES, Flávio Santos. Administração Política e Participação no Orçamento Público. **Revista Brasileira de Administração Política**, Vol. 8, nº 1, p. 161-183, 2016.

NUNES, A.; OLIVEIRA, R. B. & BÉU, R. B. O orçamento-programa no contexto da gestão pública. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental** Santa Maria, v. 19, n. 3, set-dez.2015, p. 424-432.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista** (The fiscal crisis of the state). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 264 p.

OLIVEIRA, C. L. de; FERREIRA, F. G. B. de C. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Sequência** (Florianópolis), Florianópolis, n. 76, p. 183-212, maio 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2177-70552017000200183&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552017000200183&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 17 out. 2020.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?** IN: SPINK, Peter et al (Orgs.). *Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção*. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, pp.11-31.

OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lenin. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 257-287.

OLIVEIRA, Francisco Correia de; CHACON, Suely Salgueiro. Administração para o desenvolvimento: novos rumos para o Brasil. **Revista de Administração Política**, Vol. 4, nº. 1, abril, 2011.

OLIVEIRA, Francisco Maria Cavalcanti de. **Crítica à razão dualista: O Ornitorrinco**. São Paulo. Boitempo. 2003.

OSTROSKI, S. S.D. **Orçamento Público**. 2. ed. Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2010. 128p.:il.; 27,9 cm. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/206387/2/CST%20GP%20-%20Or%C3%A7amento%20p%C3%ABlico%20-%20MIOLO.pdf>. Acesso em 04 mar. 2021.

PAULA, Ana Paula Paes de. Guerreiro Ramos: resgatando o pensamento de um sociólogo crítico das organizações. **Organizações & Sociedade** [online]. 2007, v. 14, n. 40, pp. 169-188. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1984-92302007000100010>>. Epub 22 Out 2014. ISSN 1984-9230. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302007000100010>. Acesso em 27 nov. 2020.

PERISSINOTTO, Renato M.. POR QUE É IMPORTANTE ESTUDAR AS ELITES POLÍTICAS? **Perspectivas**, São Paulo, v. 53, p. 137-158, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/13463>. Acesso em 16 out. 2020.

PERISSINOTTO, Renato M.; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**., v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017. DOI 10.1590/1678-987317256403.

PIERSON, Paul. Big, slow-moving and ... invisible. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 177-207.

\_\_\_\_\_. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, Washington, DC, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

\_\_\_\_\_. *Politics in time: institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIKETTY, Thomas. **O capital no Século XXI**. Tradutor Monica Brumgarten de Bolle. São Paulo: Intrínseca, 2014.

PINTO, E. G. Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 12, p. 4473-4478, Dez. 2019.

Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232019001204473&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232019001204473&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 15 mar. 2021.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>> Acesso em: 10 nov. 2020.

POCHMANN, Marcio. In: **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento / organizadores: João Sicsú, Armando Cas- telar. – Brasília : Ipea, 2009. 252 p.

POST, Corinne; SARALA, Riikka; GATRELL, Caroline; PRESCOTT, John. (2019). Advancing theory with review articles. **Journal of Management Studies**. 10.1111/joms.12549.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 4. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989 [1981].

RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisitando o conceito de Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, p. 7-18, vol. 1, n. 1, 2008.

RIBEIRO, João Ubaldo. Política e Administração. **Organizações & Sociedade**, v. 13, n. 37, p. 164-193, 2006 [1969].

RIBEIRO, Mônica Matos. **A administração política do capitalismo contemporâneo em um contexto de crise**: uma análise dos gastos públicos da União no Brasil 265 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Núcleo de Pós-graduação em Administração, Salvador, 2018.

SANTOS, Reginaldo Souza (org.). **Administração Política como Campo do Conhecimento**. São Paulo, Mandacaru, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza. **ONTOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA - A Administração Política é Tudo: Intencionalidade, Concepção, Movimento e Finalidade**. Salvador, 2021. Não publicado.

SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.5, set./out. 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza. Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil. **Revista de Administração Política/EAUFBA**, Vol. 3, nº. 1, outubro, 2010.

SANTOS, Reginaldo Souza. Tópicos Especiais em Administração Política. **Notas de aula**. Salvador, Nov. de 2016 a Abr. 2017.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.4, jul./ago. 1993.

SANTOS, Reginaldo Souza. **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo/Salvador: Hucitec/Mandacaru, 2004.

\_\_\_\_\_. **Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro**. Relatório de Pesquisa. CNPq, 2001.

\_\_\_\_\_. **Keynes e a proposta de administração política para o capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal**. São Paulo: Hucitec, 2010.

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

SANTOS, Reginaldo Souza; GOMES, Fábio Guedes. **Outro Modo de Interpretar o Brasil: ensaios de administração política**. São Paulo/Alagoas: Hucitec, 2017. 2ª ed.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, M. M.; SANTOS, T. C.; COSTA, V. M. **Finanças Públicas no Brasil: a recuperação de um debate**. In: XXVII ENANPAD, 2003, Atibaia-Sp. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2003/POP/2003\\_PO680.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/POP/2003_PO680.pdf). Acesso em: 20 mar. 2020.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, M. M.; SANTOS, T. C. S.; COSTA, V. M. da. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, n. 38(1),p. 7-32, jan./fev. 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza. *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, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; SANTOS, Thiago Chagas Silva. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 919-941, Agosto 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000400008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000400008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25 Mar. 2018. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000400008>.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, M. M.; SANTOS, T. C.; COSTA, V. M. **Finanças Públicas no Brasil: a recuperação de um debate**. In: XXVII ENANPAD, 2003, Atibaia-Sp. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-pop-0680.pdf>. Acesso em: 05 jun. de 2018.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; RIBEIRO, Mônica Matos; PINTO, Fabiane Louise Bitencourt. 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. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 939-959, Out./Dez. 2017. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512017000400939&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512017000400939&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12 Mar. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395155017>.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, n. 64, p. 1.033-1.053, 1970.

SCAFF, F. F. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 33-50, abr. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44670>. Acesso em: 06 set. 2020.

SERVA, M. Epistemologia e sociologia da ciência da administração. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 4, p. 500-503, 2013.

SILVA, Felipe Calabrez da. **O PODER POLÍTICO DAS IDEIAS ECONÔMICAS: continuidade e inflexão macroeconômica nos governos Lula**. 178 fls. Tese (doutorado). Fundação Getúlio Vargas – FGV. São Paulo: 2018.

SILVA, Paulo Roberto Ramos. **ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICO: relações institucionais sob o contexto da Emenda Constitucional do orçamento impositivo**. 130 fls. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília – UnB. Brasília: 2020.

SILVA, Reinaldo Oliveira. Capítulo 3: A evolução do pensamento Administrativo. In.: \_\_\_\_\_. **Teorias da Administração**. - ed. - São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013. p. 79- 101.

SMITH, Adam, **A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultura. 1985.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the public sector**. 3rd ed. Nova York, NY: Norton, 1999.

STIGLITZ, Joseph E. Inequality in America: A Policy Agenda for a Stronger Future. **ANNALS, AAPSS**, 657, January 2015. DOI: 10.1177/0002716214552784.

STIGLITZ, Joseph E. New perspectives on public finance: recent achievements and future challenges. **Journal of Public Economics**. New York, v. 86, p. 341–360, 2002.

TOMIC, Dale. A Ordem do Tempo Histórico: a Longue Durée e a Micro-História. **Almanack**, Guarulhos, n. 2, pág. 38-52, dezembro de 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-)



46332011000200038&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 jul. de 2021. <https://doi.org/10.1590/2236-463320110204> .

TONELLI, Maria José. Sentidos do tempo e do tempo de trabalho na vida cotidiana. *Organizações & Sociedade*. 2008, v. 15, n. 45, pp. 207-217. Disponível em: <>. Epub 24 Maio 2016. ISSN 1984-9230. Acesso em 15 jan. de 2021.

VARGAS, Neide César. Finanças públicas e evolução recente da noção de disciplina fiscal. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 3 (46), p. 643-666, dez. 2012.

XAVIER, J. O nascimento do regime jurídico do orçamento público sob planos de estabilização. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5213, 9 out. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/61092>. Acesso em: 07 fev. 2021.

XEREZ, Sebastião. A Evolução do Orçamento Público e seus Instrumentos de Planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano 2013, Nº. 000043, 01/11/2013. Disponível em: <https://semanaacademica.com.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-e-seus-instrumentos-de-planejamento>. Acesso em: 10 jun. 2021.

XIMENES, Jefferson José; MATOS, Robert Saraiva. Concepção dos conceitos de tempo e espaço nas visões clássica e moderna da Física. **Estação Científica (UNIFAP)**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 47-54, out. 2014. ISSN 2179-1902. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/view/1089>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEYLAND, Kurt. Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American politics. **Comparative Politics**, v. 34, n. 1, p. 1-22, Oct. 2001.

WILSON, Woodrow. O estudo da Administração. Texto publicado na RSP de Maio de 1946 (Ano 9, v. 2, n. 2). **Revista do Serviço Público**. Brasília, p. 349-366, Jul/Set 2005.