

Administração para o desenvolvimento: a ideia e a renovação

Administration for development: the idea and the renewal

Paulo Roberto Motta¹

Valentina Gomes Haensel Schmitt²

Administração para o desenvolvimento: a ideia

As discussões acerca da temática que envolve a relação entre administração e desenvolvimento já datam de algumas décadas no Brasil. Em 1972, quando da publicação do artigo “Administração para o desenvolvimento: A disciplina em busca da relevância”, as discussões básicas dos estudiosos de administração pública estavam voltadas para o assunto. As propostas da época almejavam promover o desenvolvimento por meio de projetos públicos de grande escala. Carregava-se a premissa da expansão do Estado e do investimento público como forma de alcançar maior inclusão social e econômica da população com uma melhor distribuição da renda nacional. Um papel importante da gestão pública seria garantir a eficiência, a eficácia e a equidade no acesso aos serviços. Havia, por parte de alguns atores, a consciência da existência de distanciamento entre a elaboração de planos de desenvolvimento econômico e a capacidade administrativa das nações em desenvolvimento para a implementação de tais planos.

Naquele momento, a grande maioria países empenhava-se em promover o progresso por meio de mudanças socioeconômicas – foco então do desenvolvimento -, sendo o primeiro delimitador da nova disciplina a área geográfica das nações em desenvolvimento. Escopo e substância foram inicialmente deixados difusos e imprecisos, para serem posteriormente definidos a partir de pesquisas comparativas na nova ambiência administrativa das burocracias em desenvolvimento.

O movimento para definição dessa nova disciplina foi intenso dentro do campo da administração pública, tomando as direções de esforço para conceituação teórica e a urgência da aplicação prática. O resultado desses esforços, apesar de ter produzido um grande número de estudos, foi bastante limitado, tanto no âmbito empírico como no prescritivo.

Para as empresas nacionais se imaginava uma inserção no mercado mundial ainda baseada na exploração dos próprios recursos naturais, considerando uma maior agregação de valores e levando-se em conta o baixo

Texto submetido em 19 de abril de 2013 e aceito para publicação em 19 de junho de 2013.

¹ Doutor (PhD) e Mestre (MA) pela Universidade de North Carolina–EUA; Professor Titular da Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas-EBAPE-FGV; Consultor de empresas, de instituições públicas – nacionais e internacionais; foi Presidente do Conselho Latino Americano de Escolas de Administração – CLADEA (1980-1982). Endereço: Praia de Botafogo, 190 – 5º andar, sala 527, Botafogo, CEP 22250-900, Rio de Janeiro – RJ, Brasil. E-mail: paulo.motta@fgv.br

² Doutora em Administração pela EBAPE/FGV. Mestre e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Professora e pesquisadora nos programas de pesquisa e pós-graduação do Instituto Meira Mattos, da Escola de Comando do Estado-Maior do Exército. Endereço: Rua Alberto de Campos, 10, Bl. B, apto. 601, Ipanema, CEP 22411-030, Rio de Janeiro – RJ, Brasil. E-mail: valentinaschmitt@hotmail.com

custo da mão de obra. Era baixa a crença na ampliação do alcance das atividades empresariais por faltarem domínio tecnológico e competências gerenciais. Um Estado centralizador tradicional e paternalista não favorecia o empreendedorismo e ainda deixava as empresas altamente dependentes de incentivos apropriados e de facilidades fiscais para o seu progresso. Por carregar ainda características tradicionais, a administração pública era vista como incapaz de promover o desenvolvimento e mais propensa a preservar os poderes tradicionais.

Assim, a administração para o desenvolvimento encontrou uma área geográfica nova para estudos administrativos. Todas as propostas da época visavam em parte uma transformação significativa da gestão pública. Havia uma “globalidade” de pensamento: presumiam-se todos os projetos públicos como fonte do desenvolvimento e da equidade no acesso à renda e aos bens e serviços. Como disciplina acadêmica, a administração para o desenvolvimento tornou-se um conjunto de diagnósticos e prognósticos administrativos, limitados não só pela visão conceitual, mas também pelas dimensões administrativas das nações mais desenvolvidas: pouco de teórico e culturalmente novo havia sido formulado. Nesse sentido, a evolução da teoria tornou-se reflexo da evolução da teoria administrativa e organizacional nos países mais avançados (HEADY, 1959; 2001).

Estudos empíricos retratavam diversos aspectos administrativos novos, mas existia ainda um conflito considerável entre os estudos descritivos e as formulações teóricas prescritivas. Por exemplo, reformas administrativas e assistência técnica internacional se faziam, quase exclusivamente, segundo doutrinas administrativas difundidas em nações desenvolvidas. Prevalcia a crença sobre essas doutrinas como as mais eficientes e eficazes, e, portanto, deveriam ser a referência básica para a administração do desenvolvimento. Assim, era forte a noção do progresso administrativo como amparado na transferibilidade da racionalidade administrativa moderna para a obtenção de benefícios imediatos.

Preocupações da época com o desempenho da Administração Pública

Os países mais avançados já haviam, desde o século XIX, ultrapassado o tradicionalismo administrativo e conquistado maior profissionalismo e eficiência na gestão pública. As propostas correntes para os países em desenvolvimento eram de seguir os mesmos passos que os pioneiros e assim alcançar resultados semelhantes. Essa visão já havia sido experimentada pelos países mais desenvolvidos em seus diferentes estágios de progresso. Tratava-se de romper com práticas típicas de uma sociedade tradicional e inserir novas formas de agir segundo padrões da modernidade, basicamente por duas razões:³ 1. possibilitar queimar etapas e não somente percorrer vagarosamente os mesmos caminhos dos pioneiros; 2. havia uma dimensão política, a maioria dos países em desenvolvimento enfrentava sérios problemas em inserir a democracia. As visões de profissionalismo e fortalecimento institucional, inseridas arduamente nos países avançados, eram dadas como dimensões primordiais. Para a administração pública visualizava-se a eficiência como uma necessidade e um motor do desenvolvimento. Sugeriam-se diversas tentativas de mudanças que eram refletidas em temas como reformas administrativas, fortalecimento institucional, profissionalismo e inovação nos processos de trabalho.

Após a segunda guerra mundial, houve uma grande mudança no mundo com o rearranjo do poder entre as nações desenvolvidas, além da criação de novos países na África e Ásia. Entre os mais desenvolvidos, ampliaram-se as formas de colaboração. Em processo de recuperação, o continente europeu recebeu forte influência americana com o maior intercâmbio transatlântico. Não só o comércio exterior, mas o desenvolvimento tecnológico serviu para transferir novas habilidades, competências e práticas para o

³ É importante destacar que em 1972 não se negava diretamente essa prática, mas se avançava em diferentes propostas para além do que se passava nos países mais avançados.

progresso dos países europeus. Da mesma forma, por exemplo, os novos conhecimentos sobre a saúde como também as tecnologias agrícolas. Nesse contexto, incluíram-se também as novas tecnologias e prática administrativas. Verificou-se, nesse período, principalmente nas décadas de 1950 e 1960, a criação de escolas de gestão, transformações curriculares de inspiração norte americana.

Ao buscar o progresso, os países em desenvolvimento, sobretudo, as novas nações, manifestaram a sua preocupação em absorver esse novo saber como um meio de romper com o tradicionalismo e conquistar a modernidade. Dadas as dificuldades e maior pobreza desses países, a expectativa e solicitação de ajuda incluíam praticamente todos os campos empresariais e de ação na área pública. Imaginava-se na época a introdução imediata de práticas modernas como uma maneira de saltar etapas e apressar o desenvolvimento. Similarmente aos países mais desenvolvidos, havia expectativas de incorporar saberes mais avançados nas áreas de saúde e de tecnologias agrícolas. Diferentemente dos países mais desenvolvidos era necessário como pré-condição um investimento maior na educação, inclusive para tornar viável a introdução de novas práticas de produção e de prestação de serviços.

As ideias sobre competências e habilidades gerenciais também faziam parte das necessidades consideradas imperiosas para alcançar o progresso. De fato, havia muitas crenças sobre as inabilidades de gestão, sobretudo na área pública manifestadamente presa aos tradicionalismos feudais. Burocracias públicas criadas explicitamente para satisfazer a grupos preferenciais não detinham capacidade de atuar com equidade e eficiência na formulação de políticas e na prestação de serviços. A tentativa de aperfeiçoar a democracia e garantir a universalidade dos direitos de cidadania exigia uma reformulação das instituições públicas.

É importante destacar que os caminhos seguidos pelos países desenvolvidos não foram diferentes daqueles seguidos pelos países em desenvolvimento. No século 19, a conquista da democracia foi acompanhada de reformas administrativas para transformar administrações públicas, antes criadas para defender interesses feudais. Principalmente na segunda metade do século 20, os países em desenvolvimento seguiram a mesma trajetória, mas nesse momento procuravam usufruir de conhecimentos e da experiência dos mais avançados. Logo, sempre existiu um busca constante da novidade administrativa. Seria inocente pensar que o interesse na modernidade dos serviços de saúde, nas tecnologias agrícolas e nos investimentos industriais poderia ser feito dispensando-se a modernidade administrativa.

Portanto, a disseminação do conhecimento em administração teve como propulsor ideias como: a efetividade com um novo conceito, a ampliação da perspectiva da racionalidade decisória, o comprometimento com os objetivos sociais de progresso como um valor, a participação administrativa, flexibilidade administrativa. Tais ideias eram refletidas conforme se segue:

- **A efetividade com um novo conceito** que estava além das tradicionais metas e medidas de eficiência e eficácia. Na verdade, tratava-se de uma medida de impacto, ainda não praticada nas reformas administrativas da época. A eficiência vista como uma medida de processo ou uma razão insumo produto, e a eficácia, como uma medida de resultados. Calculava-se a eficiência perguntando-se como aconteceu, e a eficácia perguntava o que aconteceu. A distinção seria que, como medida de impacto, a efetividade responderia à pergunta: que diferença fez na sociedade ou na economia? Enquanto conceito, a efetividade procurava ir além da perspectiva de objetivos organizacionais e incluir objetivos mais amplos de equidade e de desenvolvimento econômico-social. Assim, se deveria ir além da construção de instituições fortes e estáveis e capacitá-las para a produção de mudanças efetivas vinculadas ao desenvolvimento.
- **Ampliação da perspectiva da racionalidade decisória** organizacional passou a ser tão enfatizada na época inclusive em função do primeiro prêmio Nobel dado a um especialista em administração – Herbert Simon – exatamente pelos seus trabalhos sobre a decisão organizacional e limites da racionalidade. A racionalidade administrativa do desenvolvimento então dependeria da relevância determinada por escala de valores e das pressões e demandas sociais e econômicas do contexto nacional.

- **O comprometimento com os objetivos sociais de progresso como um valor** central para a administração do desenvolvimento. Desde os seus primórdios, as teorias da moderna administração pública apregoavam a neutralidade do administrador. A administração para o desenvolvimento deveria inserir a ideia da não neutralidade do administrador, mas do seu compromisso com os ideais do progresso.
- **A participação administrativa era** ainda inexistente nos países em desenvolvimento - e incipiente nos países mais avançados – e passava a ser disseminada na tentativa de compensar a falta de democracia no sistema político. Diferentemente do que argumentavam os contrários nos países desenvolvidos, não havia o risco de enfraquecer os poderes legislativos, pois estes eram frágeis nas nações em desenvolvimento. Por ser um risco baixo, propunha-se a prática democrática nos órgãos administrativos não só para compensar o autoritarismo vigente, mas também para permitir aos cidadãos algum direito de cidadania e de prática democrática como parte de um caminho de aprendizagem para a democracia no sistema maior.
- **A flexibilidade administrativa** era proposta além do praticado e recomendado nos países mais avançados. A rigidez burocrática europeia, as descrições dos modelos weberianos serviam a um propósito cultural justificável em países em que a construção legal institucional se baseava diretamente nas expectativas dos cidadãos. Logo, estruturas flexíveis, fora dos ideais weberianos, seriam mais adaptáveis às circunstâncias diversas, quer sejam da natureza do trabalho, da clientela ou da área geográfica. A administração do desenvolvimento seguiria um ritual permanente de transição, contrariando totalmente as propostas burocráticas fundamentadas nas práticas prussianas.
- Nesse contexto, nos países em desenvolvimento, o arcabouço institucional legal não refletia as expectativas e condições culturais de um povo, mas idealizações de elites inspiradas em costumes dos países mais avançados. As próprias constituições e o aparato legal institucional flutuavam sobre a sociedade e normalmente não determinavam práticas e comportamentos.
- Todas as propostas consideravam a administração pública menos um aparato burocrático do Estado – conceito de burocracia – e mais um sistema administrativo.⁴ O objetivo era ter sempre a perspectiva da interdependência não só para compreender, mas, sobretudo, para propor novas bases para se alcançar o progresso. As questões centrais eram: 1. definir o problema real da administração pública no desenvolvimento; 2. O que fazer para solucionar esses problemas e garantir a administração pública como um motor do desenvolvimento. Apresentavam-se várias propostas, dentre as quais se destacaram a crença na capacidade criativa da burocracia, a premissa sobre as contaminações culturais do conhecimento administrativo propostas mais normativistas como intenção estratégica de mudança, o entendimento de inocência e simplismo dos modelos oriundos de sociedades mais avançadas, a capacidade política e administrativa como precondições ao desenvolvimento, críticas à ênfase modelos racionais burocráticos. Segue breve descrição:
 - a) A crença na capacidade criativa da burocracia, apesar dos grandes obstáculos no processo de desenvolvimento (ESMAN, 1972) – a ideia na época era disseminar o profissionalismo na administração pública de modo a promover a especialização nas organizações;
 - b) A premissa sobre as contaminações culturais do conhecimento administrativo apontava que práticas norte-americanas seriam irrelevantes no contexto do desenvolvimento. O desenvolvimento administrativo significava uma etapa única no progresso e que não poderia ser explicado e conduzido pelo mero entendimento de práticas tradicionais e modernas. A transição

⁴ Cabe fazer distinção entre sistema administrativo e burocracia como categorias analíticas para não confundir modernização da burocracia com modernização administrativa. Entende-se aqui a burocracia como componente estrutural de todos os governos - na maior parte o trabalho de um governo se faz dentro da burocracia, mas não só nela. O sistema administrativo inclui todos os aspectos relevantes do processo decisório governamental que se desenvolvem e englobam as inter-relações com o legislativo, o judiciário e entidades externas à burocracia, tais como empresas estatais e mesmo ONGs.

- social e administrativa significava um estágio singular (RIGGS, 1968; 1971). A replicação de soluções exitosas, oriundas de outras culturas, favorecia soluções descontextualizadas e, portanto, inadequadas.
- c) Propostas mais normativistas mostravam ser a intenção estratégica de mudança, por meio de uma escolha ideológica consciente, o fator primordial para o desenvolvimento (KATZ, 1966, 1970). Nesse caso, as propostas desenvolvimentista dispensavam a análise da realidade para favorecer a idealização.
 - d) Modelos oriundos de sociedades mais avançadas eram vistos como inocentes e simplistas para compreender o subdesenvolvimento, e cada país seria um caso único (LA PALOMBRA, 1963; 1971). Por tratarem de ambientes com realidades bastante distintas, as soluções desenvolvidas e aplicadas em países desenvolvidos não responderiam às demandas dos países mais carentes e com problemas de maior complexidade.
 - e) A capacidade política e administrativa seriam precondições para o desenvolvimento, desde que houvesse um equilíbrio no desenvolvimento entre objetivos políticos e administrativos (ILCHMAN e BAGARVA, 1971; ILCHMAN, 1971). Esse enfoque se centraria menos nos componentes estruturais do sistema e mais nas inter-relações entre esses componentes.
 - f) Quanto mais se enfatizassem os modelos racionais burocráticos, menos se transformariam valores sociais estabelecidos e mais se distanciaria a administração das massas na sociedade tradicional (SJOLBERG, 1971). Argumentava-se que o gradualismo ou o incrementalismo, em oposição a formas mais globais e radicais de mudança, ajudava a preservar o poder dos que já estavam no topo da administração.
 - g) A diversidade de propostas, bem como reflexões seguidas de tentativas e erros, proporcionou mudanças na gestão e na condução dos projetos de desenvolvimento. Dentre os avanços, nota-se que a administração pública se modernizou, melhorando seus alicerces na sociedade, mas ainda mantém vícios do tradicionalismo ao servir também a grupos preferenciais tradicionais, por meio principalmente do loteamento político dos cargos públicos.

O crescimento e a expansão das atividades do Estado não serviram direta e naturalmente ao desenvolvimento nem geraram redistribuição mais equitativa da renda nacional. Essas conquistas têm chegado de forma mais clara após o Estado agir como incentivador do crescimento e menos como executor de projetos de grande escala. Nas empresas houve uma transformação significativa, notando-se um avanço tecnológico e a conquista de novas habilidades gerenciais. A perspectiva e competitividade mundiais expandiram-se para todas as modalidades e processos de negócio, revelando novas modalidades de inserção no mundo globalizado.

Como resultado, observou-se que, mesmo diante dos progressos na modernização administrativa, os relatos sobre a continuidade do tradicionalismo fazem a administração pública sofrer ainda algumas das dificuldades de décadas passadas. No entanto, há progressos significativos e um novo otimismo. De um lado, há conquistas de modernidade, produto das novas relações do Estado com a sociedade. A ampliação das práticas democráticas, verificada em muitos países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina e África, reforçou os direitos de cidadania e a capacidade de influência popular sobre os destinos da nação. Por outro lado, a consciência popular sobre a ineficácia da administração pública trouxe novas e mais eficazes pressões para reformas nas práticas administrativas (MOTTA, 2002).

Nos últimos anos, um exemplo de proposta mais radical de mudança veio com a ideia de assemelhar a administração pública à empresa privada. Essa ideia avançou e se espalhou como uma nova e promissora modalidade para a gestão pública. O *New Public Management* (ou gerencialismo) se apresentou com o objetivo primordial de fazer a administração pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir

maior eficácia na prestação de serviços. Inserindo os benefícios da competição e evitando monopólios, se alcançaria maior flexibilidade na gestão (OSBORNE e GAEBLER, 1995). Propunha-se mais competição, descentralização e privatização, com maior poder para os gestores dos serviços. Práticas tradicionais de governo seriam restritas às funções exclusivas e inapropriadas aos mecanismos de mercado (OSBORNE, 2010; DENHARDT, 2012; KETTL, 2005).

Renovação: reflexões para o avanço da administração voltada ao desenvolvimento

O progresso da atividade científica e profissional em gestão levou a uma nova dinâmica social e a uma nova integração entre o conhecimento e a prática gerencial. Por ser mais globalista, complexo e interdependente, o mundo moderno facilita novas integrações, ou seja, formas criativas de se inter-relacionar e de criar valores. Mesmo diante das dificuldades, a colaboração com os países mais avançados logrou resultados e conquistas valiosas. Hoje alguns países em desenvolvimento, agora denominados emergentes, tentam não só uma colaboração mais estreita entre si, como também um novo protagonismo no cenário mundial. Para isso faz-se necessário que essas nações se posicionem enquanto formadores de opinião e desenvolvedores de conhecimentos e tecnologias próprias.

Apesar de novos e fortes fatores competitivos, países emergentes imitam modelos anteriores, fornecendo ajuda a países ainda mais pobres: transferem algumas tecnologias; replicam algumas de suas histórias de êxito; levam novas práticas gerenciais aumentando a presença de seus profissionais em outros países. Mesmo não sendo, agem como grandes doadores e criam novo significado na política internacional. Criam uma cooperação fora da tradicional perspectiva Norte-Sul. Permitem, assim, interpretações diversas sobre suas presenças e análogas às realizadas sobre as antigas ajudas das nações mais desenvolvidas.

Essa nova perspectiva da transmissibilidade significa menos uma interferência técnica gerencial e mais a descoberta de novas possibilidades de criar valor e de contribuir para o desenvolvimento. Não significa uma alteração nas premissas sobre a transmissibilidade intercultural do saber gerencial, mas uma nova perspectiva sobre a possibilidade de se criar quase uma ciência de aplicação. Não se destroem os valores explícitos da cultura transmissora nem os ideais da cultura receptora. Assim, admitem-se novos padrões de governança pela integração criativa dos dois conhecimentos. Essa é a nova transmissibilidade.

A forma como os indivíduos relacionam-se uns com os outros e com seu entorno, define o potencial de uso racional dos recursos. O avanço do conceito de desenvolvimento teve sua perspectiva ampliada no discurso, trazendo à tona a composição amparada pelo tripé das dimensões econômica, social e ambiental; porém, na prática, se observa a predominância da primeira dimensão e, como contrapartida, o forte apelo midiático das dimensões ambiental e social⁵.

Nesse sentido, redes diversas são criadas para contestar as relações existentes, sobretudo aquelas relacionadas às questões de desenvolvimento. Contudo, tais iniciativas, geralmente, estão ancoradas em situações abundantes de desigualdades de poder, articuladas por processos históricos, com diferentes visões, posições políticas e interesses (RIBEIRO, 2008). Redes de cooperação internacional voltadas ao desenvolvimento são impregnadas de relações assimétricas, as quais são mediadas por poder⁶ e, predominantemente, pautadas pelo aspecto econômico-financeiro – ao se levar em conta a interferência das dimensões econômica, social e ambiental (SCHMITT, 2011). Considerando que a centralidade precede o

⁵ Preconizar a ampliação do interesse em questões socioambientais de forma equilibrada é relevante e legítimo, porém acreditar que esses fatores ambientais e sociais predominem ainda pode ser considerado utópico.

⁶ Redes são ambientes compostos por um conjunto de relações que se constituem em trocas, em contínua construção e alteração de resultados, porém sem necessariamente significar a ausência de conflitos ou disputas de poder (LOPES e BALDI, 2009).

poder (BURKHARDT e BRASS, 1993), cabe aos atores interessados no desenvolvimento e na melhoria das práticas de gestão refletir sobre o papel que desejam ocupar.

Relações partem da conjunção entre elementos substantivos – como a construção discursiva – e elementos instrumentais – como parcerias e redes. A questão central reside na busca por equilíbrio de interesses a partir de diferentes perspectivas e entendimentos da realidade, que são muitas vezes divergentes. Para países em desenvolvimento, a formação de parcerias é importante, pois eles deixam de ser recipientes para se tornarem parceiros; entretanto, parcerias podem produzir novas formas de agência e disciplina, como inovações retóricas, que são associadas com a política contemporânea e usadas por razões instrumentais (ABRAHAMSEN, 2004).

Um olhar ingênuo na formação de redes voltadas ao desenvolvimento pode conduzir a uma situação em que o bem público acabe por ser altamente prejudicado, com a ausência de vontade política e uma gestão pública mais transparente e democrática. Logo, mesmo diante da relevância, é importante estar atento para o fato de que discursos e parcerias são utilizados como instrumentos de poder inclusive nas redes voltadas ao desenvolvimento.

A construção do conhecimento, enquanto reflexo da construção coletiva, se origina da construção de um ambiente de associação de indivíduos com interesses comuns. Redes são associações que dependem da existência de objetivos comuns, nas quais interesses e esses objetivos sejam bem-definidos e duradouros; caso contrário, tendem a se tornar instituições baseadas em relacionamentos pessoais e em racionalidade burocrática, com sujeitos ativos (decisores) e passivos (afetados) (PINTO e JUNQUEIRA, 2009). Portanto, a produção de conhecimento relevante para a gestão e desenvolvimento no contexto nacional depende da existência de pessoas interessadas em avançar na temática, bem como discutir a pauta relevante para a compreensão das peculiaridades do ambiente em estudo.

A construção de um conhecimento inovador, que reflita na maximização das potencialidades e construção de novas tecnologias, consiste na conjugação da preocupação do entendimento da relação entre lócus e foco – sobretudo no aprimoramento do conhecimento sobre o foco. Assim, o conhecimento avança para uma discussão de caráter crítico, acima das discussões meramente academicistas e de cunho prescritivo, de modo a preencher a lacuna existente entre teoria e prática nos campos da gestão e desenvolvimento – ou até mesmo da gestão voltada ao desenvolvimento.

A inserção de uma diversidade de atores de modo participativo é uma necessidade. Existem limites para a comparabilidade entre territórios, pois, ao interpretar o espaço e seu contexto, torna-se possível constatar a existência de aspectos diferenciadores (PECQUER, 2006) – tais como indivíduos e suas culturas. A participação de distintos grupos proporciona a ampliação da racionalidade, inclusive na discussão de questões conflituosas e pontuais, uma vez que diferentes espaços demandam organizações coerentes ao seu contexto.

No contexto organizacional, um ponto de partida está em compreender que há a necessidade latente por organizações fluidas e flexíveis, que adotem novas práticas, mais adequadas ao atual contexto. Visando reverter essa situação, o desenvolvimento sustentável resulta da compreensão das especificidades dos sistemas vivos nos processos de conhecimento e de ação (OLLAGNON, 2000). O esforço para o desenvolvimento visa intermediar as relações entre indivíduos e espaço, por uso de organizações ou tecnologias que permitam a interação entre meios e recursos para a resolução de problemas (SCHMITT e MORETTO, 2011).

O modelo atual de desenvolvimento contempla os elementos predominantes, ignorando princípios de heterogeneidade, de modo que os espaços são considerados um todo semelhante (CAZELLA, 2006). Desta forma, na busca por um padrão, se ignora elementos específicos essenciais ao desenvolvimento. Esse contexto, de certa forma, limita a melhoria da qualidade de vida associada, a partir do momento em que

incentiva a manutenção de comportamentos repetitivos e, de certa forma, pouco criativos ou inovadores. O grande desafio é compreender a complexidade do meio e a influência de tais interações.

O desenvolvimento caracteriza-se pelo multiculturalismo e transversalidade, devido à constância de divergências de interesses, e pelas concepções de estratégias dos atores implicados nas ações formais. Por possuírem os atores diferentes visões de mundo e interesses, o desenvolvimento passa a ser resultante do processo de negociação, visando aproximar as diferentes esferas (BIERSCHENK, 1988; VIEIRA, 2006; CAZELLA, 2006; SACHS, 2007). Diferentes perspectivas propiciam a solução de questões com maior potencial de abrangência.

Permanece, portanto, o desafio de aproximar práticas e conhecimentos da gestão aos estudos voltados ao desenvolvimento - de forma não utópica -, dado que o objetivo é a melhoria do bem público. Segue a necessidade de ampliar a relevância de aspectos inerentes ao desenvolvimento no campo da administração, desde que usados para fins legítimos.

O desenvolvimento pressupõe posturas inovadoras voltadas para a transformação efetiva de realidades, conseqüentes da transformação de discursos em prática. Assim como a gestão interfere no desenvolvimento, a recíproca também é verdadeira, e pode contribuir sobremaneira para a evolução do campo de estudos da administração para o desenvolvimento. Por isso, é importante proporcionar o avanço do conhecimento crítico - acima do prescritivo ou doutrinário - de modo a contribuir para a melhoria da prática.

Um ponto de partida para a renovação está na compreensão da administração como um meio e desenvolvimento como fim; a administração pública como instrumento para a consecução do objetivo de aprimoramento do bem comum, por intermédio de uma visão holística que contemple o bem-estar dos indivíduos e a manutenção do ambiente natural. Dessa forma, inovação do conhecimento contempla de fato as questões sociais, econômicas e ambientais - sem desconsiderar a relevância de cada uma delas para a manutenção das relações.

Esse novo papel revela uma nova capacidade gerencial nas nações em desenvolvimento: a administração pública conquista maior eficácia e a administração empresarial demonstra maiores habilidade ao se inserirem competitivamente no cenário internacional. Em termos práticos, o reflexo é a redução da influência de países já desenvolvidos na exportação de “modelos de sucesso” - porém descontextualizados -, para a ampliação da reflexão e busca por soluções próprias e mais adequadas à realidade dos países em desenvolvimento, de modo a contemplar questões até então negligenciadas relativas às peculiaridades territoriais.

Considerações finais

Na maioria dos países chamados em desenvolvimento, notou-se um progresso mais acentuado nas últimas décadas. Houve não só o crescimento da renda nacional, mas também uma melhor distribuição das riquezas. Dados sobre o combate à pobreza e os melhores índices educacionais e de saúde revelam conquistas positivas. Ademais, essas nações têm se adaptado bem aos novos ideais de sustentabilidade, ou seja, procuram satisfazer as atuais demandas e necessidades de suas populações, com a consciência de não danificar a qualidade de vida das gerações futuras.

A administração nesses países se modernizou: adquiriu condições para romper um passado tradicionalista e introduzir padrões de modernidade. Serviu assim, não só como um motor do desenvolvimento, mas também como receptora das novas conquistas do progresso. Novas perspectivas e ideais reativaram o otimismo sobre a gerência do desenvolvimento.

Esta edição do Cadernos EBAPE.BR retrata bem as condições atuais da administração para o desenvolvimento: suas dificuldades, possibilidades e desafios. Contribui para o avanço dos debates sobre a temática da gestão e desenvolvimento e suas interligações. Os textos oferecem valiosas ideias sobre o

processo de construção do conhecimento, das tecnologias sociais e sobre a reprodução e uso de “boas práticas”, além de ressaltar o papel das dimensões sociais e ambientais, das parcerias e das redes internacionais de cooperação. Propõem, portanto, reflexões para o preenchimento de lacunas importantes nos campos da gestão e desenvolvimento.

Referências

- ABRAHAMSEN, R. The Power of Partnerships in Global Governance. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 8, p. 1453-1467, 2004.
- BIERSCHENK, T. Development projects as arenas of negotiation for strategic groups. In: **Sociologia Ruralis**, v. XXVII, n. 2/3, p. 146-160, 1988.
- BRASS, D. J.; BURKHADT, M. E. Potential power and power use: an investigation of structure and behavior. **Academy of Management Journal**, v. 36, n. 3 p. 441-470, 1993.
- CAZELLA, A. Contribuições metodológicas da socioantropologia para o desenvolvimento territorial sustentáveis. In: **Eisforia**, v. 4, p. 225-247, 2006.
- DENHARDT, R. B. **Teoria Geral da Administração Pública**. São Paulo: Cengage, 2012.
- ESMAN, M. J. CAG and the study of public administration. In: **Riggs**, op.cit. 1971.
- _____. **Administration and Development in Malaysia: Institution Building and Reform in a Plural Society**. Cornell: Cornell University Press, 1972.
- _____. **Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies**. Boulder: Kumarian Press, 1991.
- HEADY, F. Bureaucratic Theory and Comparative Administration. **Administration Science Quarterly**, v. 3, n. 4, p. 509-525, 1959.
- _____. **Public Administration: A Comparative Perspective**, 6th edition, Boca Raton: CRC Press 2001.
- ILCHMAN, W. F.; BHARGAVA, R. C. **Balanced Thought and Economic Growth**. In: Riggs, F. op.cit. 1971.
- _____. **Comparative Public Administration and Conventional Wisdom**. Beverly Hills: Sage Publications, 1971.
- KATZ, S. M. **Guide to Modernizing Administration for National Development**. Pittsburgh: GSPIA, University of Pittsburgh, 1966.
- _____. Exploring a system approach to development administration. In: Riggs, F. **Readings in Comparative Public Administration**. Durham: Duke University Press, 1970.
- KETTL, D. F. **The Global Public Management Revolution**. Washington DC: The Brookings Institution, 2005.
- LA PALOMBARA, J. (Org.). **Burocracia y desarrollo político**. Buenos Aires: Editorial Aidos, 1963.
- _____. **Alternative Strategies for Developing Administrative Capabilities in Emerging Nations**. In Riggs, op.cit. 1971.
- LOPES, F. D; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **Rev. Adm. Pública**, v. 43, n. 5, p. 1007-1035, 2009.

MOTTA, P. R. Administração para o Desenvolvimento: A disciplina em busca da relevância. **Rev. Adm. Pública**, v. 6, n. 3, p. 39-54, jul./set., 1972.

_____. Modernizing public organization from a client/citizen perspective: The experience of Brazil. In: BAKER, R. **Transition from Authoritarianism**. Westport: Praeger, 2002.

_____. O estado da arte da gestão pública. Introdução. **Rev. Adm. Empres.** [online], v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

OLLAGNON, H. Estratégia patrimonial para a gestão dos recursos e dos meios naturais: enfoque integrado da gestão do meio rural. In: VIEIRA, P.; WEBER, J. **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo, Cortez, 2000. p. 171- 200.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. 6.^a edição. Brasília: MH Comunicação, 1995.

OSBORNE, S. **The New Public Governance?** London: Routledge, 2010.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. In: **Eisforia**, v. 4, p. 81-103, 2006.

PINTO, Á. M. G.; JUNQUEIRA, L. A. P. Relações de poder em uma rede do terceiro setor: um estudo de caso. **Rev. Adm. Pública**, v. 43, n. 5, p. 1091-1116, 2009.

RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos**, v. 80, p. 109-125, 2008.

RIGGS, F. **Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da sociedade prismática**. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

_____. (Coord). **Frontiers of Development Administration**. Durham: Duke University Press, 1971.

SACHS, I. **Rumo à Ecosocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. VIEIRA, P. (Org.). São Paulo: Cortez, 2007.

SCHMITT, V. G. H. **As dimensões da sustentabilidade nas relações de poder: o comércio justo no setor alimentício brasileiro**. Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2011.

_____; MORETTO NETO, L. Associativismo, Comércio Justo e o desenvolvimento territorial sustentável: a experiência da Toca Tapetes. **REGE**, v. 18, n. 3, p. 323-338, jul./set. 2011.

SJOLBERG, G. **Ideology and Social Organization in Rapidly Developing Societies**. In: RIGGS, F. op.cit. 1971.

VIEIRA, P. H. F. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. **Eisforia**, v. 4, p. 249-310, 2006.