



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
UNIVERSIDADE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**ELINALDO LEAL SANTOS**

**ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO:  
UM CAMPO EM BUSCA DA RELEVÂNCIA OU A RELEVÂNCIA EM  
BUSCA DE UM CAMPO?**

Salvador  
2014

**ELINALDO LEAL SANTOS**

**ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO:  
UM CAMPO EM BUSCA DA RELEVÂNCIA OU A RELEVÂNCIA EM  
BUSCA DE UM CAMPO?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia e à Universidade Trás-os-Montes e Alto Douro em regime de cotutela, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientadores: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos - EAUFBFA  
Prof. Dr. Vitor Lélío Braga – UTAD

Salvador  
2014

Escola de Administração - UFBA

S237 Santos, Elinaldo Leal.

Administração do desenvolvimento: um campo em busca da relevância ou a relevância em busca de um campo / Elinaldo Leal Santos. – 2014.

353 f.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

Orientador: Prof. Dr. Vitor Lélío Braga.

Tese (doutorado) – Universidade Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 2014.

1. Administração e desenvolvimento econômico. 2. Bem-estar social. 3. Ciência da administração. 4. Teoria da administração. 5. Desenvolvimento político. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Universidade Trás-os-Montes e Alto Douro. III. Título.

CDD – 658.001

**ELINALDO LEAL SANTOS**

**ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO:  
UM CAMPO EM BUSCA DA RELEVÂNCIA OU A RELEVÂNCIA EM  
BUSCA DE UM CAMPO?**

Tese apresentada à Universidade Federal da Bahia e à Universidade Trás-os-Montes e Alto Douro, em regime de cotutela, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Aprovada em 19 de novembro de 2014.

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr. **José Manuel Cardoso Belo** - Presidente

Doutor em Filosofia e Ciências da Educação pela Universidade de Santiago de Compostela  
Professor Associado com Agregação da Escola de Ciências Humanas e Sociais da UTAD

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

Doutor em Economia Política pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP  
Professor Titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da EAUFBA.

Prof. Dr. **Vitor Lélío Braga** – Orientador

Doutor em Business Economics pela Middlesex University Business School  
Professor Adjunto do IPP-ESTGF e Associado da UTAD.

Prof. Dr<sup>a</sup>. **Carmem Teresa Leal**

Doutora em Gestão pela Universidade Trás-os-Montes e Alto Douro - UTAD  
Professora Auxiliar do Departamento de Sociologia, Economia e Gestão da UTAD

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. **Elizabeth Matos Ribeiro**

Doutora em Ciência Política e Administração pela Universidade de Santiago de Compostela.  
Professora Adjunta do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da EAUFBA.

Prof. Dr. **Fernando Ribeiro Mendes**

Doutor em Ciências Econômicas pelo Institut d'Etudes Politiques de Paris  
Professor Adjunto do Instituto Superior de Economia e Gestão da UTL.

À minha família e à ciência da administração dedico  
este trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Esta tese é produto do esforço pessoal e coletivo que só veio à luz porque um número significativo de pessoas e instituições, direta ou indiretamente, tornou sua execução possível. Por isso, tenho plena consciência de que inúmeras pessoas colaboraram para a formação das ideias aqui expostas: professores, alunos, colegas, amigos e familiares. Assim, gostaria de manifestar a minha gratidão, admiração e respeito a algumas dessas pessoas e instituições.

- À minha família, nas pessoas dos meus pais, irmãos, avós, tios e primos, pelos primeiros ensinamentos de relações humanas e visão de mundo e pelo apoio continuado e incondicional ao meu desenvolvimento intelectual, bem como ao meu amigo e companheiro Fabrício Soares;
- À Universidade Estadual de Santa Cruz, por oportunizar o primeiro contato formal com o tema desenvolvimento, na condição de estudante de graduação, de estagiário de pesquisa e de militante do movimento estudantil. Por isso, manifesto meus agradecimentos aos professores Raimundo Bonfim, Moema Cartibani, Givaldo Sobrinho, Renée Albagli Nogueira, aos amigos e camaradas Élvio e Élvia Magalhães, Márcia Roseli, Wenceslau Júnior, Jean Fabrício, Karla Ramos e Fábio Félix;
- À Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, por oportunizar as condições necessárias para o exercício da minha profissão de professor, educador e pesquisador, pelo estímulo intelectual, apoio material e financeiro para empreender esta investigação. Por isso, registro meus agradecimentos ao Reitor, Paulo Roberto Pinto Santos, ao Diretor do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, José Antônio dos Santos, aos colegas e amigos da área de administração Weslei Piau, Maria Madalena dos Anjos, Maristela Miranda e Marisa Oliveira, Marcus Vinicius, bem como, a Deise Piau, Gardênia Jardim, pela oportunidade de introduzir a discussão deste tema no Grupo de Estudo e Pesquisa em Administração Política do Desenvolvimento, e pelas reflexões valiosas que juntos tivemos, temos e teremos;
- À Universidade Trás-os-Montes e Alto Douro, por aceitar a nossa proposta de investigação e por disponibilizar toda sua estrutura de conhecimento e de recursos humanos para a viabilização deste estudo. Nossos agradecimentos ao Reitor Carlos

Alberto Sequeira, à coordenadora do Programa de Pós-graduação em Gestão, professora Carla Marques e de forma especial, ao professor Vitor Lélío Braga por ter assumido junto comigo a responsabilidade de desenvolver esta tese;

- À Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, pela parceria com a UTAD para viabilizar a cotutela da Tese de Doutorado em Administração, uma vez que graças ao compartilhamento dos recursos humanos, tecnológicos e dos saberes acumulados das duas instituições foi possível concluir esta investigação. Neste sentido, registramos a nossa gratidão à Reitora Dora Leal Rosa, aos coordenadores do Programa de Pós-graduação em Administração, professor José Antônio Pinho e Sandro Cabral e, de forma especial, aos professores Reginaldo Souza Santos e Elizabeth Matos, pela ação visionária e vanguardista de conceberem uma epistemologia da administração para além do pensamento dominante, permitindo, com isso, o amadurecimento e a consolidação desta tese. Por isso, tenho a convicção de que minha adesão à *Rede de Administração Política Para o Desenvolvimento do Brasil* constituiu uma etapa essencial na formulação dos argumentos necessários para defender esta tese;
- Aos amigos Lucas Freitas, Patrícia Lemos e Luís Santos pelo suporte técnico para a realização desta tese;
- Por fim, porém, não menos importante, aos deuses que ao longo da história da humanidade sempre estiveram presente no imaginário coletivo como fonte de criação, sabedoria, justiça, perseverança, paciência, benevolência, fraternidade. Elementos com efeito mágico para a realização de um trabalho dessa magnitude.

*Os Sete Sapatos Sujos*

*Não podemos entrar na modernidade com o atual fardo de preconceitos. À porta da modernidade precisamos de nos descalçar. Eu contei "Sete Sapatos Sujos" que necessitamos deixar na soleira da porta dos tempos novos. Haverá muitos. Mas eu tinha que escolher e sete é um número mágico:*

*Primeiro sapato: A ideia de que os culpados são sempre os outros e nós somos sempre vítimas;*

*Segundo sapato: A ideia de que o sucesso não nasce do trabalho;*

*Terceiro sapato: O preconceito de que quem critica é um inimigo;*

*Quarto sapato: A ideia de que mudar as palavras muda a realidade;*

*Quinto sapato: A vergonha de ser pobre e o culto das aparências;*

*Sexto sapato: A passividade perante a injustiça;*

*Sétimo sapato: A ideia de que para sermos modernos temos que imitar os outros. (Mia Couto em: E Se Obama Fosse Africano?).*



SANTOS, ELINALDO LEAL SANTOS. Administração do Desenvolvimento: um campo em busca da relevância ou a relevância em busca de um campo? 353 f. il. 2014. Tese (Doutorado) – Escola de Administração da UFBA, Universidade Federal da Bahia, Universidade Trás-os-Montes e Alto Douro, 2014.

## RESUMO

O objetivo central desta tese é compreender a função da ciência da administração nos estudos sobre desenvolvimento. O ponto de partida para esse estudo encontra-se no contexto histórico de reconstrução do pós-guerra, quando, naquela ocasião, surgiu a disciplina Administração do Desenvolvimento. Porém, hoje, raramente encontramos um posicionamento mais preciso da administração sobre as questões pertinentes ao desenvolvimento. Diante disso, procuramos desvendar se a *Administração do Desenvolvimento é uma disciplina em busca da relevância ou a relevância em busca da disciplina?* Para explorá-la foi necessário ouvir a comunidade acadêmica brasileira, percorrer a história da ciência da administração e da teoria do desenvolvimento, utilizando-se, para isso, a técnica de pesquisa exploratória, a técnica de pesquisa bibliográfica/documental, bem como a técnica de análise de conteúdo na perspectiva de Bardin (1979). Ao percorrer essa trajetória, verificamos que parte do conhecimento produzido no campo das ciências sociais, quando se referem à gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo, pertence ao campo esquecido pela ciência da administração, o campo da Administração do Desenvolvimento. Essa suposição se confirma quando a gestão é considerada objeto científico da administração. Reconhecida essa possibilidade epistemológica, a Administração do Desenvolvimento se expressa como uma disciplina que busca o reconhecimento da sua comunidade científica. Quando não, trata-se de um fenômeno social (gestão do desenvolvimento), de grande relevância para teorias sobre desenvolvimento, que necessita de amparo científico. Para qualquer que seja a possibilidade, espera-se um posicionamento epistemológico da administração, quanto às questões relacionadas à gestão do desenvolvimento.

**Palavras-Chave:** Ciência da Administração. Gestão do Desenvolvimento. Bem-estar Social.

SANTOS, Elinaldo LEAL SANTOS. The management of Development: A discipline searching for relevance or the relevance seeking a discipline? 353 f. il. 2014. Thesis (Ph.D.) - School of Management UFBA, Federal University of Bahia, University of Tras-os-Montes and Alto Douro, 2014.

## **ABSTRACT**

The central aim of this thesis is to understand the role of management science in development studies. The starting point for this study lies on the historical context of postwar reconstruction, when the Development Administration discipline emerged. Nowadays, we rarely find a more precise positioning of the administration on issues relevant to the development. Therefore, we try to unravel if the Administration of Development is a discipline searching for relevance or if relevance is searching for a discipline? In order to explore this question the Brazilian academic community was consulted, in addition to browsing the history of management science and development theory. In order to do this, exploratory research, bibliographic / documentary research, as well as the analysis technique content from the perspective of Bardin (1979) were used. Our findings suggest that part of the knowledge produced in the field of social sciences, as they relate to the management of social relations of production, distribution and consumption, belong to a forgotten management science field - the field of Development Administration. This assumption is confirmed when the management is considered the scientific object of the Administration discipline. Recognized this epistemological possibility, Development Management is expressed as a discipline that seeks recognition of its scientific community. If not, it is, then, a social phenomenon (Development Management), of great relevance for theories about development that require scientific support. For whatever possibility, one expects an epistemological positioning of the administration in what concerns the management of the development.

**Keywords:** Management Science. Management Development. Social Welfare

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Matriz de Categorização dos Conteúdos.....	26
Quadro 2 - Esquema Cronológico dos Estudos Ortodoxos da Administração.....	33
Figura 1 - Análise Paradigmática dos Estudos Organizacionais. ....	42
Quadro 3 - Influência do Pensamento Científico no Campo da Administração .....	52
Figura 2: Orientação dos modelos de administração pública. ....	62
Figura 3 -Orientação dos modelos de administração pública.....	63
Quadro 4 -Abordagens teóricas da administração empresarial .....	67
Quadro 5 - Síntese das Dimensões Administrativas.....	73
Figura 4 - Etimologia da Palavra Desenvolvimento.....	75
Gráfico 1 - Objeto de Estudo da Administração do Desenvolvimento .....	120
Gráfico 2 - Paradigmas Científicos da Administração do Desenvolvimento .....	122
Gráfico 3 - Nível de Formulação Teórica no Campo da Administração do.....	123
Gráfico 4 - Coordenação da Gestão do Desenvolvimento .....	124
Figura 5 - Mapa Conceitual das Teorias da Administração do Desenvolvimento .....	133
Figura 6 - Sistematização das Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional. ....	134
Figura 7 - Modelo Conceitual de Gestão do Desenvolvimento Schumpeteriano.....	138
Figura 8 - Modelo Conceitual de Gestão do Desenvolvimento Com Oferta Ilimitada de Mão de Obra. ....	144
Figura 9 - Modelo Conceitual da Gestão do Desenvolvimento em Prebisch.....	151
Figura 10 - Modelo Conceitual da Gestão do Desenvolvimento em Cardoso e Faletto .....	154
Figura 11 - Escala de Comparação de Riggs.....	168

Figura 12 - Modelo Prismático de Riggs.....	170
Quadro 6 - Características dos Modelos de Sociedades de Riggs.....	172
Gráfico 5 - Formação de Preço na Sociedade Prismática.....	174
Gráfico 6 - Curva do Desenvolvimento.....	176
Quadro 7 ComparaçãoEntre o Modelo de Gestão do Desenvolvimento Difrutado e Prismático .....	178
Figura 13 - Paradigma Paraeconômico.....	196
Figura 14 -Ambiente Para Competitividade.....	202
Figura 15 - Determinantes da Vantagem Nacional .....	205
Figura 16 - Etapas do Desenvolvimento Competitivo .....	209
Quadro 8 - Elementos Caracterizadores do de Gestão da Competitividade Nacional .....	212
Figura 17 -Modelo Conceitual da Gestão do Desenvolvimento da Administração Política ..	219
Quadro 9 ElementosCaracterizadores do Modelo de Gestão do Desenvolvimento da Administração Política .....	222
Quadro 10 Principais Conceitos Elaborados no Campo da Administração do Desenvolvimento Nacional.....	227
Quadro 11 - Classificação das Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional ....	228
Figura 18 -Sistematização das Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional. ....	230
Figura 19 - Modelo Conceitual da Gestão de Desenvolvimento em Porroux.....	234
Quadro 12 - Elementos Caracterizadores do Modelo de Gestão do Desenvolvimento Regional em Perroux.....	237
Figura 20 - Sequência ótima de investimentos.....	246
Figura 21 -Efeito Linkage dos Investimentos.....	248
Figura 22 - Modelo do Triângulo do Desenvolvimento Regional .....	252
Quadro 13 - Elementos do Projeto de Desenvolvimento Territorial.....	253
Quadro 14 - Tipologia do Planejamento.....	254
Figura 23 - Hexágono do Desenvolvimento Regional .....	258
Quadro 15 Principais Conceitos Elaborados no Campo da Administração do Desenvolvimento Regional.....	264
Quadro 16 - Classificação das Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional ....	264

Figura 24 - Sistematização das Teorias da Administração do Desenvolvimento Local. ....	267
Quadro 17 - Dimensões e indicadores de desempenho institucional em Putnam .....	269
Figura 25 - Comunidades cívicas italianas .....	269
Figura 26 -Diagrama de interação entre civismo, desenvolvimento socioeconômico e desempenho institucional na Itália década de 1900 e 1980.....	271
Quadro 18 - Gestão do Desenvolvimento Nacional versus Gestão do Desenvolvimento Local .....	278
Figura 27 - Modelo de Análise de Desenvolvimento Territorial de Brandão .....	281
Quadro 19 Principais Conceitos Elaborados no Campo da Administração do Desenvolvimento Local .....	294
Quadro 20 - Classificação das Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional. ....	295
Figura 28 - Genealogia da Administração do Desenvolvimento.....	297
Figura 29 - Paradigmas Sociológicos da Administração do Desenvolvimento .....	304

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Distribuição dos Entrevistados por Região.....	117
Tabela 2 Objeto de Estudo da Administração do Desenvolvimento.....	121
Tabela 3 Paradigma Científico da Administração do Desenvolvimento.....	123
Tabela 4 Nível de Formulação Teórica da Administração do Desenvolvimento.....	123
Tabela 5 Agenda de Pesquisa para a Administração do Desenvolvimento.....	125
Tabela 6 Obras da Literatura Científica do Século XX que Fundamentam o Campo da Administração do Desenvolvimento. ....	128
Tabela 7 Autores Citados Como Referência no Campo da Administração do Desenvolvimento .....	129
Tabela 8 Obras da Literatura da Administração do Desenvolvimento.....	129

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADL	Administração do Desenvolvimento Local
ADN	Administração do Desenvolvimento Nacional
ADR	Administração do Desenvolvimento Regional
ANGRAD	Associação Nacional de Cursos de Administração
ANPAD	Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração
BIRD	Banco Internacional Para Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BRA	Brazilian Administration Review
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
EAUFBA	Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas
ECA	Estudos Críticos em Administração
ECD	Estudos Críticos em Desenvolvimento
ECG	Estudos Críticos em Gestão
EnANPAD	Encontro da ANPAD
EOA	Estudos Ortodoxos de Administração
EOs	Estudos Organizacionais
EUA	Estados Unidos da América

FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAC	Grupo de Administração Comparada
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDORT	Instituto de Organização do Trabalho
ISI	Industrialização Para Substituição de Importações
OCDE	Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento
RAC	Revista de Administração Contemporânea
RAP	Revista de Administração Pública
SPELL	Scientific Periodicals Electronic Library
TAC	Tecnologia de Administração e Contabilidade
TDE	Teoria do Desenvolvimento Econômico
TGA	Teoria Geral da Administração
TSP	Teoria da Sociedade Prismática
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura
UTAD	Universidade Trás-os-Montes e Alto Douro



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
1.1. O ESTUDO .....	18
1.2. A PESQUISA.....	23
1.3. ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO .....	27
<b>2 FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO: PERCURSOS E PERCALÇOS .....</b>	<b>31</b>
2.1. ORIGEM E EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO .....	31
<b>2.1.1. Origem e Evolução dos Estudos Ortodoxos da Administração (EOA).....</b>	<b>32</b>
<b>2.1.2. Origem e Evolução dos Estudos Organizacionais (EOs).....</b>	<b>39</b>
<b>2.1.3. Origem e Evolução dos Estudos Críticos em Administração (ECA).....</b>	<b>44</b>
2.2. EPISTEMOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO .....	50
2.3. DIMENSÕES DA ADMINISTRAÇÃO .....	55
<b>2.3.1. Da Administração Pública.....</b>	<b>55</b>
<b>2.3.2. Da Administração Empresarial .....</b>	<b>64</b>
<b>2.3.3. Da Administração Social .....</b>	<b>70</b>
2.4. FUNDAMENTOS DO DESENVOLVIMENTO .....	74
<b>2.4.1. A Gênese do Desenvolvimento .....</b>	<b>74</b>
<b>2.4.2. A Dimensão Econômica do Desenvolvimento – Sociedade do Crescimento.....</b>	<b>76</b>
<b>2.4.3. A Dimensão Política do Desenvolvimento – Invenção da Modernidade.....</b>	<b>80</b>
<b>2.4.4. A Dimensão Social do Desenvolvimento – Sociedade do Bem-estar .....</b>	<b>84</b>
<b>2.4.5. A Dimensão Ambiental do Desenvolvimento – Sociedade Sustentável.....</b>	<b>87</b>
<b>3 HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>93</b>
3.1. ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: ORIGEM E EVOLUÇÃO.....	93
3.2. ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: ATUALIDADE E DESAFIOS ..	105
3.3. ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: A GESTÃO DO FUTURO E O FUTURO DA GESTÃO.....	110

<b>4</b>	<b>A ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DA COMUNIDADE CIENTÍFICA BRASILEIRA .....</b>	<b>114</b>
4.1.	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO E A COMUNIDADE CIENTÍFICA DA ANPAD .....	114
4.2.	AS PERCEPÇÕES E PERSPECTIVAS DA COMUNIDADE CIENTÍFICA DA ANPAD SOBRE ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.....	116
4.3.	SÍNTESE CONCLUSIVA .....	130
<b>5</b>	<b>TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>132</b>
5.1.	TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL .....	133
5.1.1.	Teoria da Gestão da Inovação de Schumpeter .....	135
5.1.2.	Teoria da Oferta Ilimitada de Mão de Obra de Artur Lewis .....	141
5.1.3.	Teoria Estruturalista– O Pensamento do Sul.....	147
5.1.4.	Teoria da Sociedade Prismática de Fred Riggs.....	163
5.1.5.	Teoria Paraeconômica de Guerreiro Ramos .....	182
5.1.6.	Teoria da Vantagem Competitiva das Nações de Michael Porter .....	200
5.1.7.	Teoria da Administração Política do Desenvolvimento.....	215
5.1.8.	Síntese Conclusiva das Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional.....	223
5.2.	TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	228
5.2.1.	Teoria da Polarização de Perroux .....	231
5.2.2.	Teoria do Efeito <i>Linkage</i> dos Investimentos.....	239
5.2.3.	Teoria do Hexágono do Desenvolvimento Regional.....	250
5.2.4.	Síntese Conclusiva das Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional.....	261
5.3.	TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL .....	266
5.3.1.	Teoria do Capital Social de Putnam.....	268
5.3.2.	Teoria das Múltiplas Escalas Territoriais .....	276
5.3.3.	Teoria do Pós-desenvolvimento .....	284
5.3.4.	Síntese Conclusiva da Administração do Desenvolvimento Local .....	293
5.4.	SÍNTESE CONCLUSIVA DAS TEÓRIAS DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.....	295
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>306</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>314</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>327</b>

## I INTRODUÇÃO

*É a América Latina, a região das veias abertas. Desde o descobrimento até nossos dias, tudo se transformou em capital europeu ou, mais tarde, norte-americano, e como tal tem-se acumulado e se acumula até hoje nos distantes centros de poder. Tudo: a terra, seus frutos e suas profundezas, ricas em minerais, os homens e sua capacidade de trabalho e de consumo, os recursos naturais e os recursos humanos (Eduardo Galeano em: As Veias Abertas da América Latina, 1970).*

*Você não escreve para dizer algo. Você escreve porque tem algo a dizer. (F. Scott Fitzgerald).*

### 1.1. O ESTUDO

Talvez não exista na história das ciências sociais outro conceito que seja capaz de estabelecer diálogos entre disciplinas, como o conceito de desenvolvimento. Na sua polissemia e interdisciplinaridade, desenvolvimento é um construto que historicamente vem se moldando a interesses diversos. Em função disso, possui uma rede poderosa de significados que vão das potencialidades genéticas dos seres vivos, do crescimento econômico, da promoção do bem-estar social, passando pelo significado da sustentabilidade socioeconômica e ambiental, até o conceito do não desenvolvimento ou pós-desenvolvimento. Desse modo, ao longo dos dois últimos séculos, muitas dimensões foram incorporadas ao construto desenvolvimento, porém, destacamos a: econômica, social, política, ambiental, nacional, regional, local, e humana. Estas dimensões, por vezes, imprimem no desenvolvimento conteúdos ideológicos, valores e visão de mundo, às vezes, complementares, outras vezes, divergentes, transformando-o em um conceito com forte viés político. Disto provém a nossa inquietude: sendo o desenvolvimento um construto social interdisciplinar e multiparadigmático, de que forma, então, a ciência da administração lida com esse fenômeno? Qual a contribuição dessa ciência para os estudos do desenvolvimento?

O nosso interesse por essa temática, de alguma forma, despertou ainda nos estudos secundários, quando tivemos a oportunidade de conhecer uma obra intitulada *As Veias Abertas da América Latina*, do autor uruguaio Eduardo Galeano. A obra descreve o processo histórico da América Latina, a partir do período colonial até a contemporaneidade, ao evidenciar a exploração econômica e política do povo latino-americano, inicialmente por

parte da Europa e depois pelos Estados Unidos da América (EUA). Esta obra possibilitou a conscientização de que o desenvolvimento de uma nação ou de uma região, muitas vezes, tem a ver com o seu processo histórico no sistema-mundo e, não apenas, com a sua condição de subdesenvolvimento. Essa consciência, ao longo da vida acadêmica, tornou-se mais clarividente, em razão dos conhecimentos adquiridos no bacharelado de administração e no mestrado em economia. Todavia, esclarecemos que, embora seja a obra inspiradora para escolha do tema da tese, porém, não significa que essa seja o ponto central da investigação.

Ao ingressarmos, na década de 1990, no curso de bacharelado em administração, percebemos que o desenvolvimento, quando discutido nessa ciência, era sempre na perspectiva da economia política, ou então, pelo olhar da sociologia do desenvolvimento e quase nunca pela própria administração. O fato é que a administração, enquanto disciplina autônoma, pouco se pronunciava a respeito dessa temática. Talvez tenha sido por falta de uma base teórica que ajudasse a compreender a questão ou, ainda, pelo mito da neutralidade entre questões administrativas e questões políticas. Na tentativa de compreender melhor a função social da administração nas questões do desenvolvimento, no início da década de 2000, direcionamos a pesquisa do mestrado em economia para as análises de polos de desenvolvimentos, precisamente o polo de informática do município de Ilhéus, na Bahia. Com esse trabalho, percebemos que muitos dos pressupostos presentes nas teorias do desenvolvimento regional possuíam, de alguma forma, relação com o significado de *gestão*, entretanto, tais pressupostos eram dados como pertencentes ao campo da economia política e não da ciência da administração.

A nossa sensação, naquele momento, era de que algo estava fora do lugar do ponto de vista epistemológico, porém faltava-nos maturidade teórica para perceber que a “desordem” estava na própria ciência da administração, que não assumiu para si a responsabilidade de compreender a gestão como o seu objeto científico. O esclarecimento dessa questão foi-nos revelado em outra obra, denominada *A Administração Política Como Campo de Conhecimento* (2004), da autoria de Reginaldo Souza Santos, da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Nela, o autor revisa obras clássicas para sustentar a tese de que o objeto de estudo da administração é a gestão e não as organizações, como imaginam os teóricos dos Estudos Organizacionais. Com isso, Santos *et al.* (2009) classificam a Administração Política como um campo da administração que trata da gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório da humanidade.

A ideia de um campo de conhecimento que se propõe explicar a gestão das relações sociais de produção e distribuição da riqueza nos despertou, novamente, a necessidade de compreender a função social da administração nas questões pertinentes ao desenvolvimento. Para tanto, submetemos a nossa proposta de investigação de tese com um olhar mais direcionado para a epistemologia da administração, precisamente da Administração do Desenvolvimento. Inicialmente, a nossa inquietude se encontrava em verificar o porquê da ciência da administração não ter dado a atenção devida às questões relacionadas à gestão do desenvolvimento, uma vez que isso era conteúdo de investigação de outros campos de conhecimento, como a economia do desenvolvimento, sociologia do desenvolvimento, geografia econômica e, até mesmo, da antropologia do desenvolvimento, contudo, não tínhamos conhecimento, até então, do campo da Administração do Desenvolvimento. Porém, na revisão de literatura verificamos que entre as décadas de 1950 e 1970 existira uma disciplina científica na administração, denominada *administração para o desenvolvimento*, cuja função principal era analisar as causas do descompasso que havia entre a elaboração de planos de desenvolvimento econômico e a capacidade administrativa das nações em desenvolvimento em executar tais planos. A origem da disciplina encontrava-se na ortodoxia do pensamento administrativo, no mundo pós-guerra, precisamente nos planos de recuperação econômica – Plano Marshall, Plano Colombo, Aliança Para o Progresso – e no desejo dos países ricos em auxiliar tecnicamente os países menos desenvolvidos, com programas de ajuda mútua. Entretanto, ao longo do tempo essa disciplina foi perdendo sua relevância no mundo acadêmico.

Com o fortalecimento dos Estudos Organizacionais (EOs), dentro do campo da administração, esta foi, aos poucos, abdicando do estudo da gestão do desenvolvimento e delegando-o para outras ciências, sobretudo, para a Economia do Desenvolvimento. Porém, após se passarem quase 40 anos desse abandono epistemológico, percebe-se um esforço, por parte dos estudiosos, na área dos Estudos Críticos em Administração (ECA) e dos Estudos Críticos em Desenvolvimento (ECD), em retomar as questões intrínsecas do desenvolvimento, especialmente no que refere a sua gestão (COOKE, 2004; DAR & COOKE, 2008; ESCOBAR, 1995, 2005B, 2008A; GULRAJANI, 2010).

No Brasil, essa retomada epistemológica deu-se com a edição especial comemorativa dos 35 anos da Revista de Administração Pública (RAP) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV), quando, na ocasião, foram publicados em *Clássicos da Revista de Administração Pública* os 10 trabalhos mais citados em

periódicos acadêmicos brasileiros. Na relação daqueles considerados clássicos da RAP, três abordavam, especificamente, a temática da Administração do Desenvolvimento, são eles: *Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância*, de Paulo Roberto Motta; *Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento*, de Anna Maria Campos; e *A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina*, de Alberto Guerreiro Ramos. A reedição desses trabalhos, sobretudo o de Paulo Roberto Motta, reabre a discussão da necessidade de uma disciplina no campo da administração para tratar das questões ligadas ao desenvolvimento. Pensando nisto, os Cadernos EBAPE.BR, edição de junho de 2013, lançaram um número especial dedicado à temática “Administração e Desenvolvimento”, sob a coordenação de dois importantes editores, o professor Bill Cooke, da Lancaster University, e de Alexandre Faria, da EBAPE/FVG.

Porém, ressaltamos que ainda no ano de 2004, na *Revista Governança & Desenvolvimento*, o professor Humberto Falcão Martins, do Instituto Publix e da EBAPE/FGV, revisitou o trabalho seminal de Motta, *Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância*, publicado em 1972, para então fazer a seguinte provocação: *Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina*, na perspectiva de alertar a comunidade científica da administração para a importância de uma disciplina dentro do campo para observar, descrever e explicar os fenômenos atuais do desenvolvimento. Ocorre que a publicação desses trabalhos coincidiu com as nossas inquietudes quanto à função da administração diante dos estudos sobre o desenvolvimento, de tal maneira que dedicamos nosso esforço acadêmico e intelectual em desvendar a problemática formulada nos referidos trabalhos. Dessa maneira, pretendemos, no decorrer desta investigação, identificar argumentos para explicar a nossa tese: *Administração do Desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância ou a relevância em busca da disciplina?*

Para isso, definimos como objetivo central da investigação compreender a função da ciência da administração nos estudos sobre desenvolvimento. Nesse sentido, traçamos como objetivos específicos: i) analisar o contexto histórico do nascimento da Administração do Desenvolvimento, descrevendo seu processo evolutivo e verificando as perspectivas epistemológicas e praxiológicas desse saber na sociedade contemporânea; ii) compreender o que pensa, entende e espera a comunidade científica da Associação Nacional de Programas de

Pós-graduação em Administração (ANPAD)<sup>1</sup>, sobre o campo da Administração do Desenvolvimento, verificando os contributos dessa comunidade para a fundamentação do campo; iii) identificar a genealogia da Administração do Desenvolvimento, com base nas análises das obras indicadas pela comunidade científica brasileira da ANPAD. Isso posto, destacamos que, neste trabalho, consideramos como objeto científico da administração a gestão na perspectiva da tese de Santos (2004) e não as organizações como imaginam alguns teóricos dos Estudos Organizacionais. Diante disso, este trabalho parte de dois pressupostos que serviram como fundamentação hipotética:

- H<sub>1</sub>: Parte do conhecimento elaborado nas ciências sociais, quando se refere à gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo, pertence ao campo esquecido pela ciência da administração, o campo da Administração do Desenvolvimento;
- H<sub>2</sub>: Administração do Desenvolvimento é o campo da ciência administrativa que observa, descreve, analisa, explica e prescreve as relações sociais de produção, distribuição e consumo, quer sejam em países, regiões, lugares ou organizações, de modo a garantir o bem-estar da sociedade.

Definidos os elementos norteadores do estudo, esperamos que, no decorrer do trabalho, possamos evidenciar a relevância da administração para os estudos sobre desenvolvimento e, ao mesmo tempo, revelar que, embora esteja diluída em outros campos de conhecimento, existe uma disciplina cuja função é observar, descrever, analisar, explicar e prescrever a gestão do desenvolvimento, porém, pouco privilegiada pela ciência da administração. Para isso é necessário estabelecer o nexo entre administração, gestão e desenvolvimento, de modo a facilitar a compreensão da função social da administração nos estudos sobre desenvolvimento. Dessa maneira, acreditamos que as análises, aqui efetuadas, possam, de alguma forma, contribuir para o desenvolvimento epistemológico e praxiológico da administração, sobretudo, na definição de um programa de pesquisa que contemple, também, os problemas globais da humanidade, tais como: pobreza, desigualdade, concentração, hegemonia, entre outros.

---

<sup>1</sup> A ANPAD foi fundada em 1976, com o propósito de promover o ensino, a pesquisa e a produção do conhecimento da ciência da administração, das ciências contábeis e afins. Após, quase quatro décadas de existência, a ANPAD possui, hoje, mais de 90 programas de pós-graduação (*stricto sensu*), 900 pesquisadores associados, 11 (onze) divisões acadêmicas, 10 (dez) eventos acadêmicos, 4 (quatro) revistas científicas e 1 (um) sistema de indexação e pesquisa, o SPELL. É, na atualidade, a principal instituição, em tamanho e também em representatividade do Brasil e da América Latina no campo da administração.

## 1.2. A PESQUISA

Estamos, hoje, passando por uma reflexão profunda quanto à forma de produzir o conhecimento científico, sobretudo no campo das ciências sociais. Sobre isso, Souza Santos (2010) em *Um Discurso Sobre as Ciências* argumenta que, em termos epistemológicos as ciências sociais ainda são concebidas sobre o prisma da ciência moderna do século XIX. Em função disso, as ciências sociais insistem em produzir conhecimento de forma sistemática, metódica, exigindo demonstração, comprovação, teste e relações de causas e efeitos. Conhecer significa dividir e classificar, para depois explicar as possíveis relações entre sujeito e objeto. Porém, numa perspectiva de uma ciência pós-moderna, o conhecimento científico deve ser produzido com base em uma abordagem multidisciplinar que vai da filosofia à estética, envolvendo as artes e a sociologia, pois, tende a ser um conhecimento não dualista, que se consolida pela superação do que seja físico/biológico, natural/cultural, humano/não humano, mente/matéria, sujeito/objeto, teórico/prático, indivíduo/estrutura, conforme demonstram os estudos de Morin (1982), Capra (1987), Santos (2004) e Sousa Santos (2010). Nesse olhar, todo o conhecimento científico, em se tratando das ciências sociais, é, ao mesmo tempo, natural e social, local e global, filosófico e popular, uma vez que busca conhecer a natureza humana. Por isso, quando se fala de ciência pós-moderna não existe dicotomia entre ciências naturais e ciências sociais. Esta distinção só se assenta numa visão mecanicista da ciência.

Com base nesse entendimento e na natureza da nossa investigação, definimos como procedimento de pesquisa o método qualitativo, considerando que temos como objetivo principal compreender a função da ciência da administração nos estudos sobre desenvolvimento. Esta investigação busca analisar fenômenos não captáveis pela abordagem quantitativa, tais como: significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes dos estudiosos do desenvolvimento. Portanto, trata-se de entender a natureza de um fenômeno social. No entanto, não descartamos o uso de algumas técnicas quantitativas nas análises dos dados, visto que tais técnicas são importantes para a sistematização e compreensão dos fatos.

Para o alcance do primeiro objetivo, analisar o contexto histórico do nascedouro da Administração do Desenvolvimento, utilizamos as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Sobre isso, Nascimento (2002) afirma que a *pesquisa bibliográfica* trata-se do levantamento de toda bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, artigos, periódicos, trabalhos apresentados, teses e dissertações com a finalidade de colocar o



pesquisador em contato direto com tudo aquilo que já foi escrito sobre determinado assunto. Por sua vez, a *pesquisa documental* centra-se no mapeamento de documentos para descrever e comparar usos e costumes, tendências, diferenças e outras características. A fonte de pesquisa pode ser extraída de documentos escritos ou não escritos, tais como filmes, vídeos, slides, fotografias ou pôsteres. Esses documentos são utilizados como fontes de informações, indicações e esclarecimentos que trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, de acordo com o interesse do pesquisador, apesar de, em alguns casos, serem de confiabilidade limitada. Nascimento (2002) considera ainda que “a principal diferença entre a pesquisa bibliográfica e documental reside na natureza das fontes utilizadas. Enquanto a documental usa materiais que ainda não foram explorados, a bibliográfica baseia-se nas contribuições dos diversos autores que já abordaram a questão” (p.81). Nessa perspectiva, tomarmos como fonte de informação, alguns textos e documentos que possibilitaram interpretar o contexto político-econômico do nascedouro da Administração do Desenvolvimento, para isso, utilizamos os estudos de Matta ([1972], 2008), Caidem e Caravantes (1988), Nef e Dwividi (1988), Martins (2004), Hobsbawm (2007), Dar e Cooke (2008) e Gulrajani (2009; 2010), além dos acessos a sites institucionais.

No objetivo de compreender o que pensa, entende e espera a comunidade científica da ANPAD sobre o campo da Administração do Desenvolvimento, realizamos uma pesquisa exploratória de natureza empírica, junto a 81 (oitenta e um) pesquisadores participantes do XXXIV Encontro Nacional da ANPAD (EnANPAD). A pesquisa exploratória é recomendada para descobrir ideias, percepções, gerar hipóteses mais precisas, com vistas a estudos mais aprofundados (GIL, 1994). O detalhamento metodológico, dessa etapa de investigação, encontra-se no Capítulo IV deste trabalho. Destacamos, entre outras descobertas dessa etapa, a relação dos principais teóricos do desenvolvimento, considerados pelos pesquisadores da ANPAD capazes de fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento. A relação constitui-se de 27 (vinte e sete) teóricos consagrados nos campos da economia, da sociologia, da geografia, da antropologia, como também, da administração do desenvolvimento. Esta relação de autores permitiu a continuidade da investigação, pois era necessário verificar o sentido que tais teóricos deram para a Administração do Desenvolvimento em suas obras.

Para tanto, pautamos o terceiro objetivo do trabalho nos fundamentos da *pesquisa teórica*, com a finalidade de extrair das obras indicadas pela comunidade científica da ANPAD os aspectos pertinentes à gestão do desenvolvimento. A pesquisa teórica é “dedicada a reconstruir teoria, conceitos, ideias, ideologias, polêmicas, tendo em vista, em termos

imediatos, aprimorar fundamentos teóricos” (DEMO, 2000, p. 20). Esse tipo de pesquisa é orientada no sentido de reconstruir teorias, quadros de referência, condições explicativas da realidade, polêmicas e discussões pertinentes. A pesquisa teórica não implica imediata intervenção na realidade, mas nem por isso deixa de ser importante, pois seu papel é decisivo na criação de condições para a intervenção. Este tipo de pesquisa, quase sempre é conduzida com base em técnicas de análise de narrativa, análise de conteúdo e/ou análise do discurso (BARDIN, 1979; GODOI, 2010; RICHARDSON, 2011). No caso específico desta investigação, será utilizada a técnica de análise de conteúdo, com base na definição proposta por Bardin (1979, p.31) que a percebe como: “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferir conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens”. Desse modo, tudo que é dito ou escrito é suscetível à submissão a uma análise de conteúdo. Portanto, a análise de como a temática do desenvolvimento se apresenta nos diversos campos do conhecimento científico e como cada teórico aborda tal questão ou ainda qual o significado que a palavra desenvolvimento assume nos diversos planos governamentais possibilita entender a relevância dessa técnica para a condução desta investigação.

De acordo com Richardson (2011), do ponto de vista metodológico, a análise de conteúdo é realizada em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento das informações. A *fase de pré-análise* consiste em uma leitura que permite ao investigador um contato inicial com o material para conhecer a estrutura narrativa, linguística, semiótica, histórica e ideológica da mensagem. É uma etapa bastante flexível que permite a eliminação, substituição e introdução de novos elementos que possam contribuir para uma melhor explicação do fenômeno estudado. A *fase exploração do material* busca analisar a mensagem, o contexto e as condições que facilitaram ou dificultaram a produção da mensagem. Esta fase, longa e cansativa, consiste basicamente na codificação, categorização, quantificação e/ou interpretação das informações. Por fim, a *fase de tratamento das informações* refere-se aos recortes dos conteúdos em elementos de análise para depois serem ordenados em categorias. Em cada fase é necessário que o investigador esteja atento para as características do método: objetividade, sistematização e inferência. A objetividade refere-se à explicação das regras e dos procedimentos utilizados em cada etapa da análise de conteúdo. A sistematização refere-se à inclusão ou exclusão do conteúdo ou categorias de um texto de acordo com regras consistentes e sistemáticas. E a inferência diz respeito à justificativa pelo qual se aceita uma

proposição em virtude de sua relação com outras proposições já aceitas como verdadeiras. Desta maneira, buscamos conduzir a terceira etapa da investigação.

Na primeira fase da técnica de análise de conteúdo foi realizada uma leitura dinâmica para identificar o propósito de cada obra indicada pela comunidade científica da ANPAD, observando as possíveis relações com os estudos sobre desenvolvimento. Para tanto, definimos como elementos de análise dessa fase as abas das capas, as apresentações, os sumários e os textos introdutórios dos capítulos de cada obra indicada. A análise possibilitou a definição de uma amostra com vinte e sete elementos, ou seja, vinte e sete obras sobre teorias do desenvolvimento. Destacamos que no decorrer das análises eliminamos três obras por não apresentarem relação direta com o tema, porém incluímos três outras, com baixa frequência de indicação: *O Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão de Obra*, *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de Seus Problemas Principais* e *Teoria da Dependência*, além disso, foram incorporadas vinte quatro obras, atingindo, então, o total de vinte e sete obras para análise de conteúdo. Na fase de exploração do material realizamos uma leitura sistematizada das vinte e sete obras, com o uso de técnicas de fichamento, resumo, mapa conceitual e esquema representativo. Ainda nessa fase, elaboramos um sistema de categorização de conteúdos com a finalidade de agrupar as teorias do desenvolvimento numa matriz lógica, conforme o modelo do Quadro 1:

**Quadro 1** - Matriz de Categorização dos Conteúdos

<b>Teorias/Categorias</b>	<b>Abordagem Teórica</b>	<b>Paradigma Sociológico</b>	<b>Objeto de Análise</b>	<b>Significado da Administração do Desenvolvimento</b>	<b>Limitações e Lacunas</b>
<b>Foco Nacional</b>					
<b>Foco Regional</b>					
<b>Foco Local</b>					

Fonte: elaboração própria

Com base na leitura sistematizada e na matriz proposta, classificamos as teorias em três níveis escalares de abordagem: teorias com foco em escala nacional, regional e local. Depois utilizamos a classificação teórica do desenvolvimento, sugerida por Escobar (2005b) para agrupar as teorias analisadas em: teorias de abordagem modernizante, estruturalista e pós-estruturalista, bem como do *modelo de paradigmas científico-sociológicos*<sup>2</sup>, formulado por Burrell e Morgan (1979), para agrupar as teorias em: paradigma funcionalista, interpretativista, estruturalista e humanista radical. Com a finalidade de compreender a função da ciência da administração nos estudos sobre desenvolvimento buscamos identificar, ainda, o objeto central, o sentido atribuído à Administração do Desenvolvimento e as limitações e lacunas de cada teoria, com o intuito de estabelecer relação com a gestão do desenvolvimento. Por fim, na fase de tratamento das informações, nos concentramos em ordenar e interpretar os conteúdos, a fim de evidenciar a contribuição da Administração do Desenvolvimento para os estudos sobre desenvolvimento, demonstrando, desta forma, que existe uma parte do conhecimento produzido em outros campos, especificamente a que se refere à gestão do desenvolvimento que pertence à ciência da administração, mas que ainda não é reconhecida pela mesma. Para ilustrar a nossa tese, utilizamos nessa etapa a técnica de mapa conceitual no intuito de elaborar a genealogia da Administração do Desenvolvimento, bem como do modelo de Burrell e Morgan (1979) para compreender as perspectivas paradigmáticas no campo da Administração do Desenvolvimento. Uma descrição mais detalhada do referido modelo encontra-se no Capítulo II deste trabalho.

### 1.3. ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO

Partindo do objetivo central da investigação, isto é, de compreender a função da ciência da administração nos estudos sobre desenvolvimento, estruturamos nosso estudo em seis capítulos com a finalidade de proporcionar uma leitura contextualizada da problemática em questão. Além dessa introdução, denominada de capítulo I, esta dissertação de doutorado

---

<sup>2</sup> O modelo de classificação de paradigmas científico-sociológicos, concebido por Gibson Burrell e Gareth Morgan (1979), apesar das críticas e limitações, inerentes a qualquer modelagem, ajudou visualizar como os Estudos Organizacionais estavam estruturados, até aquela ocasião. O modelo é representado por um sistema de coordenadas cartesianas, formado por dois eixos perpendiculares: um horizontal e outro vertical que se cruzam na origem das coordenadas. O eixo horizontal é formado por duas possibilidades de mudanças sociológicas: sociologia de mudança radical e sociologia de mudança regulada. O eixo da vértice é constituído pela visão dicotômica de ciência, subjetividade-objetividade. Para esses autores, a visão dicotômica de sociedade e de ciência é resultante do pensamento e da ação dos cientistas sociais.

se constitui de mais cinco capítulos, seguindo as seguintes caracterizações:

- Capítulo II – intitulado *Fundamentação Teórica*, contextualiza os dois principais conceitos norteadores deste trabalho (administração e desenvolvimento) de modo a proporcionar ao leitor uma visão panorâmica desses conceitos no pensamento moderno. Portanto, estruturamos o capítulo em duas partes: fundamentos da administração e fundamentos do desenvolvimento. Quanto aos fundamentos da administração, realizou-se a análise dos três subcampos de conhecimentos que constitui, hoje, a ciência da administração: estudos ortodoxos, estudos organizacionais e os estudos críticos em gestão. Além disso, foi realizada, também a análise dos três campos ou áreas de aplicação/atuação dessa ciência: gestão pública, gestão empresarial e gestão social. A contextualização de como o campo da administração encontra-se hoje estruturado torna-se necessário para o nosso estudo, uma vez que a Administração do Desenvolvimento transita por todas essas estruturas. Com relação aos fundamentos do desenvolvimento, realizou-se uma reflexão sobre o processo de construção do conceito “desenvolvimento” na sociedade capitalista. Para tanto, utiliza-se da análise histórica com ênfase em quatro dimensões: econômica, política, social e ambiental. Com essa análise, verificamos que ao longo do seu percurso histórico o termo abordou algumas concepções diferentes de sociedade: sociedade do crescimento, sociedade do bem-estar social e a sociedade sustentável. Em suma, verificamos que se trata de dois conceitos multidimensionais, interdisciplinares e multiparadigmáticos construídos na sociedade moderna;
- Capítulo III – denominado *História da Administração do Desenvolvimento*, descreve o contexto político-econômico do nascedouro da disciplina, na condição de campo de conhecimento; analisa o ressurgimento do campo na atualidade e apresenta algumas tendências que vêm sendo impressas pelos novos pesquisadores. O que se percebe na discussão é que, com a crise mundial de 2008, vem ocorrendo um novo consenso sobre o papel do Estado, os modelos de desenvolvimento e as práticas de gestão, e que, em função disso, faz-se necessário repensar a Administração do Desenvolvimento. Este capítulo tem o propósito de situar a problemática levantada no contexto da sociedade capitalista, visto que estamos a analisar um campo de conhecimento que emerge das relações sociais de produção, distribuição e consumo do mundo contemporâneo;

- Capítulo IV – designado *Administração do Desenvolvimento na Perspectiva da Comunidade Científica Brasileira*, buscou compreender o que pensa, entende e espera a comunidade científica da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração (ANPAD) sobre o campo da Administração do Desenvolvimento. Neste capítulo, foi constatado que a comunidade científica brasileira de administração entende que é necessária a existência de um campo de conhecimento na ciência administrativa que possa observar, descrever e explicar os fenômenos sociais relacionados ao desenvolvimento, especificamente aos fenômenos pertinentes à gestão do desenvolvimento. Além disso, o estudo proporcionou uma relação de vinte e sete teóricos e obras que possibilitaram o aprofundamento da questão formulada, tornando-se de fundamental importância para a sustentação da tese;
- Capítulo V – intitulado *Teorias da Administração do Desenvolvimento*, apresenta os resultados das análises de conteúdo das teorias indicadas pela comunidade científica da ANPAD para fundamentar o campo. O capítulo foi sistematizado com base nos enfoques territoriais abordados por cada teoria. Desta maneira, estruturamos o capítulo em: Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional, Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional e Teorias da Administração do Desenvolvimento Local. As análises revelam que parte do conhecimento produzidos nos campos da economia do desenvolvimento, da sociologia do desenvolvimento, da geografia econômica do desenvolvimento e da antropologia do desenvolvimento, quando se refere à gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo, sejam em países, regiões, lugares ou organizações, com o propósito de garantir o bem-estar da sociedade, pertence ao campo esquecido da ciência da administração, o campo da Administração do Desenvolvimento;
- Capítulo VI – expõe as considerações finais sobre a tese, com ênfase em três contribuições explicativas para a problemática apresentada: i) Administração do Desenvolvimento como uma disciplina em busca da relevância; ii) Administração do Desenvolvimento como fenômeno social relevante, porém, em busca de uma disciplina; iii) Administração do Desenvolvimento como campo de conhecimento. Além disso, sugere uma agenda de pesquisa com vistas ao desenvolvimento e à consolidação do campo.

De modo geral, os capítulos são independentes, mas, caso o leitor se interesse por um tema, pode focar no capítulo correspondente, porém é o conjunto da obra que permitirá compreender a problemática levantada neste estudo. Dessa maneira, imaginamos que seja possível contribuir com o desenvolvimento da ciência da administração, desperanto na comunidade científica a necessidade de incluir na agenda de investigação a gestão dos macroprocessos sociais, de modo a conceber uma ciência que vai além das análises técnicas de eficiência, eficácia e produtividade.

## 2 FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO: PERCURSOS E PERCALÇOS

*O campo da teoria da organização tem sido tão indiscriminadamente receptivo a influências vindas de tantas áreas diferentes de conhecimento que parece agora ter perdido a consciência de sua missão específica (Guerreiro Ramos em: A Nova Ciência das Organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações, 1989).*

O propósito deste capítulo é contextualizar teoricamente os dois principais conceitos norteadores deste trabalho (administração e desenvolvimento) de modo a compreender como se deu a introdução, o desenvolvimento e a consolidação desses conceitos no pensamento moderno. Além disso, tem a finalidade de subsidiar, epistemológica e metodologicamente, a nossa investigação, uma vez que tomaremos como parâmetro analítico para estudos em Administração do Desenvolvimento a classificação de paradigmas sociológicos - funcionalista, estruturalista, interpretativista e humanista radical - de Burrell e Morgan (1979), bem como, a classificação teórica (moderna, estruturalista e pós-estruturalista) sobre teorias do desenvolvimento de Escobar (2005).

### 2.1. ORIGEM E EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

A Administração<sup>3</sup>, como prática social, surgiu há milhares de anos nas antigas civilizações, mas o seu estudo, como ciência, é relativamente recente, em torno de um século

---

<sup>3</sup> Neste trabalho, a palavra “administração” é utilizada com o sentido de campo científico do conhecimento, na perspectiva de Pierre Bourdieu (2002). Este autor considera que o espaço de produção da ciência, o campo científico, é um *campo social* como outro qualquer, cheio de relações de força, disputas e estratégias para beneficiar interesses específicos dos participantes deste campo. Por assim dizer, a administração é colocada como um campo de conhecimento com comunidade científica e *habitus* próprios, com certo grau de autonomia e com programa de investigação para cumprir. Esclarecemos também que o sentido concedido, neste trabalho, ao termo “administração” pode ser encontrado na literatura norte-americana para a expressão *management* e não *administration*, bem como o termo “gestão” na literatura europeia. Os dicionários de língua portuguesa trazem as duas palavras – administração e gestão – como sinônimas entre si. Mostram que, mesmo possuindo estruturas diferentes, são traduzidas de forma semelhante, com significado de ação (ato de gerir, gerência). Já *management*, segundo, Braverman (1974, p.68) vem do verbo *to manage* (administrar, gerenciar), do latim *manus*, que significa mão. Antigamente significava adestrar um cavalo nas suas andaduras, para fazê-lo praticar o *manage*. Isso posto, entendemos administração como ciência e a gestão como objeto que lhe concede o *status* de ciência.



de existência. O marco histórico do nascimento da ciência da administração se deu com a publicação dos *Princípios da Administração Científica* (1911), de Federick Winslow Taylor (CUNHA, 1999; FRANÇA-FILHO, 2004; VIZEU, 2010). A ideia de introduzir nas organizações produtivas conhecimentos de planejamento, especialização, controle e execução possibilitou o surgimento de um pensamento administrativo moderno, cujas origens estão no desenvolvimento do sistema capitalista de produção, no processo de industrialização e no movimento doutrinário do *management* (VIZEU, 2010).

Sendo um campo de conhecimento ainda em fase de consolidação, constata-se um esforço, por parte da sua comunidade científica, em querer concedê-lo *status* de ciência. Em função disso, verificam-se na literatura da área, três importantes abordagens teóricas cuja produção científica vem contribuindo para essa finalidade: a) os estudos ortodoxos da administração; b) os estudos organizacionais e c) os estudos críticos em administração. Para uma melhor compreensão de como o campo da Administração encontra-se fundamentado, consideramos pertinente analisar as possíveis relações entre essas abordagens teóricas, de modo a contextualizar o campo científico no qual se encontra ou deve entrar a Administração do Desenvolvimento.

### **2.1.1. Origem e Evolução dos Estudos Ortodoxos da Administração (EOA)**

Entende-se por estudos ortodoxos da administração toda produção científica aplicada às organizações produtivas mercantis, concebida nos moldes da ciência positivista, do método empirista, do liberalismo econômico, dos princípios de engenharia, tendo por fim elevar a eficiência produtiva do capital e do trabalho. Nessa esfera, há uma coletânea de teorias gerenciais conhecida na literatura especializada por Teoria Geral da Administração (TGA). Uma cronologia dessa produção científica pode ser visualizada no Quadro 2:

**Quadro 2** - Esquema Cronológico dos Estudos Ortodoxos da Administração

<b>Século XIX</b>	<b>Antecedentes</b>	<b>Revolução Industrial/Adm Smith</b>
1900-1930	<b>Escola Clássica</b>	Administração Científica, F. Taylor
		Teoria Geral da Administração, H. Fayol
		Teoria Burocrática das Organizações, M. Weber
1940	<b>Escola Comportamental</b>	Movimento das Relações Humanas, Maslow, McGregor
		Estudos de Hawthorne e Elton Mayo
		Primeiras Teorias de Motivação e Liderança
1940-1950	<b>Escola Quantitativa</b>	Teoria da Matemática, Patrick Blackett
		Pesquisa Operacional,
		Teoria dos Jogos, John Von Neumann, Oskar Morgenstern
1960	<b>Escola Pragmática</b>	Teorias Neoclássicas, Harold Kootz, Cyril O'Donnel
		Administração por Objetivo, Peter Drucker
1960-1990	<b>Escola Moderna</b>	Abordagem Sistêmica
		Abordagem Contingencial, Joan Woodward, Alfred Chandler Jr., Igor Ansoff, M. Porter, H. Mintzberg
		Administração por Processos, W. E. Deming
		Excelência Administrativa, Robert Monks
Século XXI	<b>Perspectivas Contemporâneas</b>	Teoria do Caos

Fonte: elaboração própria

É importante ressaltar que não é nosso propósito descrever e/ou analisar as especificidades dessas teorias, mas apenas citá-las, de modo a proporcionar ao leitor uma visão de evolução do campo da administração em sua totalidade. Uma vez esclarecida essa questão, buscaremos evidenciar os fundamentos gerais da ciência da administração por meio das suas abordagens teóricas e metodológicas.

O surgimento da ortodoxia da administração, citado anteriormente, teve o seu marco com a publicação dos Princípios da Administração Científica (1911). Com ele, propaga-se a crença de que era possível, mediante princípios gerenciais, obter ganhos de produtividades e lucratividade em qualquer organização produtiva. As ideias de organização do trabalho contidas na obra do norte-americano Frederick Taylor percorreram o mundo. Vizeu (2010,

p.789) relata que: “já no período entre as guerras mundiais, praticamente em todos os tipos de organizações – econômicas e não econômicas – se observam a aplicação dos princípios sintetizados por Taylor.” O fenômeno taylorismo se expande por todos os países industrializados da Europa (KIPPING, 1997), pelo Japão (SASAKI, 1992) e até mesmo pela Rússia comunista (BERVERMAN, 1974).

Para Vizeu (2010), três importantes fatos históricos explicam a origem do pensamento ortodoxo da administração. Primeiro, o surgimento do sistema capitalista de produção, inicialmente conduzido pelo capital mercantil, mediante compra e venda de mercadorias, posteriormente pelo capital industrial e financeiro. Nessa fase, o capital industrial se funde com o capital financeiro, criando com isso, novo *loci* de reprodução capitalista constituído nas grandes empresas. É nesse contexto econômico e social que a ciência da administração dá seus primeiros passos em busca de um objeto de investigação científica.

A Revolução Industrial, liderada pela Inglaterra do século XVIII, é vista por Vizeu (2010), como o segundo fato histórico para explicar a origem do pensamento ortodoxo da administração, uma vez que, tal revolução criou um ambiente propício ao surgimento de novos negócios e novas organizações, a exemplo da fábrica. Com o surgimento da fábrica, intensificam-se os problemas gerenciais - nível de produtividade, padronização, controle de estoque, controle de qualidade - e concomitantemente, aumenta a necessidade de criar métodos de mensuração adequados para determinar o ponto ótimo de maximização da produção, da receita e a minimização dos custos. É nesse cenário de industrialização do sistema econômico capitalista que surgem os primeiros problemas gerenciais da administração moderna. De início, as questões foram analisadas dentro do campo da economia, de forma precisa, com o pensamento neoclássico. Posteriormente, as questões de ordem operacional passam a ser explicadas pelo movimento da administração científica, porém, sob os pressupostos do pensamento neoclássico – necessidades ilimitadas e escassez de recursos. Esses pressupostos, de alguma forma, orientam até hoje a tomada de decisão dos agentes administrativos (indivíduos, empresas e governos), uma vez que, praticamente, todas decisões administrativas de alocação de recursos são tomadas com base na relação custo/benefício.

O terceiro fato histórico deu-se pelo aparecimento do movimento doutrinário do *management*, liderado por profissionais da área de engenharia. O movimento nasce nos Estados Unidos da América com denominação de *works management*, porém, se expande para outros países da Europa, Ásia e América Latina com propósito de desenvolver métodos

de racionalização do trabalho e da produção. Para Vizeu (2010), o movimento é marcado por três diferentes etapas: etapa *ad hoc* da gestão, etapa de experimentação da gestão e etapa da sistematização prática da gestão.

Como se percebe, é a partir desses acontecimentos históricos que surgiu a necessidade de um saber sistematizado da organização industrial. É nesse contexto que os *Princípios de Administração Científica* (1911) tornam-se um referencial no ensino e na pesquisa da administração em todo mundo industrializado. França Filho (2004), em análise aos fundamentos epistemológicos da administração classifica-o em três grandes subcampos do conhecimento: técnicas gerenciais, áreas funcionais e teorias organizacionais. Vejamos a sua interpretação:

- As técnicas ou metodologias gerenciais dizem respeito ao conjunto das ideias voltadas ao auxílio do trabalho do gerente, num sentido muito prático e aplicado. [...] Tal sentido é concebido no âmbito da empresa, mas sempre com pretensão de validade geral, e é assim que são transpostas para o âmbito de instituições públicas, entidades governamentais e organizações sociais em geral, como modelos a serem seguidos para “a boa eficiência” administrativa. [...] elaboradas sob a forma de modelos gerenciais, essas metodologias incorporam, em geral, um conhecimento muito técnico sobre gestão, mesclando com algumas ideias sobre temáticas ligadas ao campo das relações humanas como motivação, liderança ou comunicação. Como exemplos são citados: Organização Racional do Trabalho (ORT) proposta por Taylor, Administração por Objetivo (APO) de Drucker, nos anos de 1950, e, mais recentemente, nos anos de 1980 e 1990, as ondas da qualidade total, reengenharia e dos sistemas ISO.
- As áreas funcionais compartilham com essa primeira [técnicas gerenciais] o sentimento pragmático das ideias desenvolvidas e a natureza prescritiva do conhecimento. Trata-se aqui das subáreas de especialização da prática administrativa tal como vem sendo desenvolvida no universo empresarial: o marketing, as finanças, a gestão da produção e a gestão de recursos humanos. [...] sua origem remonta à noção de divisão do trabalho proposta por Fayol, no início do século XX, como princípio universal da administração.
- Ao passo que nos dois casos anteriores a natureza do conhecimento que se elabora é eminentemente pragmática e prescritiva (já que a ênfase fundamental está na dimensão operacional e aplicada do trabalho gerencial), com o advento da teoria

organizacional, a ênfase tende a alterar-se [...] para uma perspectiva mais explicativa como: o que é o universo da organização? Que dimensões o constituem? Ou que fatores influenciam a dinâmica das organizações? [...] Os dois pilares fundamentais de uma teoria das organizações encontram-se, portanto, em duas orientações principais: os estudos ditos do “comportamento organizacional” e a chamada sociologia das organizações. [...] A primeira é herdeira da tradição da psicologia dominante nos EUA e privilegia o tratamento de temas como motivação, liderança e tomada de decisão no universo organizacional. A segunda é influenciada, sobretudo, por sociólogos americanos de inspiração funcionalista, que desenvolvem estudos sobre a burocracia e os sistemas sociais, na esteira da interpretação feita por Talcott Parsons e dos trabalhos deixados por Max Weber. [...] Por outro lado, desenvolve-se também uma série de outras abordagens, que têm sido chamadas por alguns de “estudos críticos” das organizações, cuja preocupação fundamental é revelar algumas dimensões importantes da análise organizacional não percebida pela perspectiva funcionalista. (FRANÇA FILHO, 2004, pp. 122-130).

A sistematização do campo da administração sugerida por França Filho (2004) coincide, em partes, com a nossa percepção de ciência da administração. Nossa ressalva aplica-se na nomenclatura concedida ao subcampo técnicas gerenciais, o qual classificamos como *estudos ortodoxos da administração*, incluindo as divisões das áreas funcionais idealizadas por Fayol, legítimo representante do pensamento ortodoxo, como também os *estudos críticos da administração*, dentro do subcampo dos *estudos organizacionais*. Os estudos críticos em administração, a nosso ver, tem suas especificidades epistemológicas e metodológicas, portanto, não devem ser considerados como continuidade dos estudos organizacionais. Em função disso, entendemos que o campo da administração é constituído por três subcampos teóricos que aqui denominamos de estudos ortodoxos, estudos organizacionais e estudos críticos em administração. Mas, concordamos com França Filho (2004), quando classifica o pensamento ortodoxo da administração como pragmático, prescritivo e fortemente fundamentado no paradigma funcionalista, visão que também é compartilhada por autores como Morgan (1979; 1999; 2005), Ramos (1989), Chalat (2000), Aktouf (2001, 2004, 2005), entre outros. Além disso, concordamos, em partes, com o argumento de que o objeto científico da administração tende a ser as *organizações*, porém, sem descartar a possibilidade de também ser a *gestão*. Essa indefinição, ao nosso olhar, é

decorrente da dificuldade do autor delimitar epistemologicamente o campo dos estudos administrativos e dos estudos organizacionais. Neste ponto, entendemos que o objeto científico da administração seja a gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo, tal como defende Santos (2004, p.37) e não a organização como aponta França Filho (2004). A organização é o objeto científico dos Estudos Organizacionais, na condição de disciplina autônoma, e não dos Estudos Administrativos.

Há, historicamente, um apego ao funcionalismo como fonte hegemônica da ciência administrativa em geral, tanto no campo da ortodoxia, como também em parte dos estudos organizacionais, mas, por outro lado, há também um foco de resistência a essa tendência, que se amparam nos fundamentos do interpretativismo, da teoria crítica e do pensamento pós-moderno. Nesse foco de resistência estão parte dos estudos organizacionais e dos estudos críticos em administração, com destaque os trabalhos de Chalat, Aktouf, Ramos, Fournier e Grey (2000), Santos (2004).

Os estudos ortodoxos da administração são, para esses teóricos, uma aplicação dos pressupostos da economia neoclássica na esfera das organizações industriais. A ortodoxia tem por objetivo implantar uma ciência econômica equivalente à ciência física, mediante a introdução da lei da oferta e da demanda e do conceito de equilíbrio parcial de mercado. A orientação prática para isso é a maximização dos ganhos e minimização das perdas, fortemente presente no método de organização racional do trabalho (ORT) de Taylor e na administração geral de Fayol, na administração por objetivo (APO) de Drucker e/ou na excelência administrativa de Robert Monks. Santos declara (2004) que:

[...] a ciência administrativa nasce com o advento da Escola Neoclássica da Economia, que surge com a crise do capitalismo do último quartel do século XIX e início do século XX, através do pensamento e obra de autores como William Petty, Leon Walras, Alfred Marshall, Artur Cecil Pigou, entre outros que constituíram os fundamentos da microeconomia. Com as mudanças na organização do capitalismo ocorridas ao longo do século XIX, com o aparecimento de mercados imperfeitos, mediante estruturas oligopólicas e monopólicas, a tradição clássica, mais voltada para o estudo da economia política do desenvolvimento, praticamente dá lugar ao estudo do comportamento das unidades de produção e consumo, representadas pelos indivíduos, famílias e empresas. Este é o momento em que a lógica do valor trabalho é orientadamente substituída pela lógica do valor utilidade, fundada na racionalidade dos fatores econômicos e na soberania do consumidor. Então surge a economia pura baseada no método dedutivo e do positivismo científico, abandonando-se, assim, toda e qualquer subjetividade na análise dos aspectos econômicos, ou seja, de qualquer juízo de valor ou conotação ética. (SANTOS, 2004, p. 23, 24)

A forte predominância do pensamento neoclássico da economia no nascedouro da ciência da administração explica o fato dos pioneiros pensarem a administração estritamente em torno do ato de gerir empresas industriais, por meio do planejamento racional, previsibilidade e controle, tendo como base os fundamentos da ciência positivista, bastante em vigor na época. Nessa ocasião, o objeto de investigação da ciência administrativa centrava-se nas análises dos problemas gerenciais da organização do trabalho e da produção. Entretanto, com o advento dos estudos organizacionais, em especial com os trabalhos de Amitai Etzioni, houve um deslocamento da gestão para a organização como unidade de análise (FRANÇA FILHO, 2004). Esse deslocamento demarca o subcampo dos estudos organizacionais e abre uma discussão a respeito do “verdadeiro” objeto de estudo da ciência da administração, se seria a gestão ou a organização. Sobre isso, Santos (2004) esclarece que, do ponto de vista do enquadramento científico, a administração é um campo inteiramente indefinido, principalmente, por não ter ainda demarcado o seu objeto de investigação científica. Porém, defende a tese:

Embora as organizações/instituições constituem o gênero que contém elementos essenciais do objeto da disciplina administração, porém, elas são espaços particulares nos quais apenas habita o objeto. A essência perpassa o espectro das relações sociais internas das organizações e se estabelece nos limites das relações mais amplas, portanto, no âmbito da sociedade. [...] Isso estando entendido, pode-se dizer que as organizações podem constituir-se em objeto de pesquisa em administração, mas nunca constituem objeto que dá status de ciência de administração. (SANTOS, 2004, p.37)

A tese de Santos consiste no fato de que a organização é *locus* onde habita o objeto da administração e não o objeto em si, pois no espaço organizacional manifestam-se diversos fenômenos sociais como: fenômeno de comportamento, de cultura, de poder, de comunicação, de mercado, de memória e, sobretudo, de gestão. Assim, as organizações só podem ser objeto de pesquisa, entretanto, não é particularmente da administração, mas também da psicologia, da antropologia, da sociologia, da economia ou mesmo da história. Por outro lado, existe o fenômeno da gestão, não apenas na perspectiva de conjuntos de técnicas instrumentais, tais como foram concebidas no pensamento ortodoxo da administração, mas sim numa perspectiva de relações sociais de produção, distribuição e consumo da sociedade. O fenômeno da gestão não pode ficar sem amparo de um campo científico para observar, descrever e explicar as suas contradições sociais. Neste sentido, Santos defende a gestão como objeto exclusivo da ciência da administração, porém numa perspectiva para além do gerencialismo técnico do pensamento ortodoxo. Esse entendimento é também compartilhado com Fournier e Grey (2006), Cook (2004, 2008), Murphy (2008) e Escobar (2007, 2008), na

perspectiva dos estudos críticos em gestão.

### **2.1.2. Origem e Evolução dos Estudos Organizacionais (EOs)**

Por estudos organizacionais entende-se todo conhecimento produzido na tentativa de descrever, interpretar e explicar o comportamento das e nas organizações, tendo como referência teórica as produções oriundas da psicologia, da sociologia, da antropologia, da economia, da ciência política, entre outras. No geral, as análises nesse campo centram-se em questões como racionalidade, integração, mercado, poder, conhecimento, justiça (REED, 1999). Portanto, estamos diante de um campo multi e interdisciplinar. Fadul e Silva (2009), analisando a natureza desse campo, nos relatam que esse pode ser designado por diversos termos, a depender da sua condição de independência ou pertinência e da ciência ou disciplina à qual ele pertence. Em suas palavras:

Quando completamente independente, trata-se da ciência organizacional que, segundo Casanova (2006), é uma disciplina que resulta da reunião de outras disciplinas como a engenharia, fisiologia, administração, economia e sociologia, em função da organização, aí concebida como sistema complexo. A ciência da organização caracteriza-se por sua transversalidade em relação às outras disciplinas, o que faz dela na definição de Japiassú (2006), uma hiperdisciplina. Quando pertence a uma disciplina, os estudos organizacionais são a especificação de uma disciplina mais ampla, voltada para a organização definida como parte do objeto de estudo da disciplina de origem. Nesta condição de pertinência aqui se destacam: a sociologia das organizações e a psicologia das organizações. [...] Quando considerada pertencente à administração, a disciplina estudos organizacionais é designada em função de sua origem ou pertinência a outra disciplina, da concepção da ciência definida e de até objeto estudado. (FADUL & SILVA, 2009, 360)

Diante da complexidade de descrever a delimitação do campo dos estudos organizacionais interessa-nos aqui considerar a origem e a pertinência com os estudos administrativos. Nesse sentido, os estudos de Reed (1999), Cunha (2000), Motta (2001), Aktouf (2001, 2004, 2005), França Filho (2004), Santos (2004) veem a teoria das organizações como uma evolução da teoria da administração que se posiciona como uma alternativa à abordagem do pensamento ortodoxo. Cunha (2000), ao analisar o desenvolvimento do campo, destaca a função dos estudos organizacionais na ciência da administração.

A ciência organizacional é entendida como um dos domínios disciplinares



que ajudam a formar o território multidisciplinar que é a gestão. Ou seja, nem tudo o que é gestão é do domínio da ciência organizacional, mas toda ciência organizacional pode ser entendida como podendo ser abarcada por uma ciência de gestão que demonstre preocupações não apenas aplicadas, como também, teóricas. (CUNHA, 2000, p.47)

Em sua análise, a ciência organizacional contribui com a ciência da gestão [administração], por meio de suporte teórico e metodológico, fundamentando, assim, o lado prático da administração. A ciência organizacional é para Cunha (2000) um aglutinador de duas dimensões: comportamento organizacional e teorias das organizações. Estas duas dimensões constituem o arcabouço teórico-prático dos estudos organizacionais e assim se apresentam:

Comportamento organizacional. Domínio específico: o estudo dos indivíduos e grupos em contexto organizacional, e o estudo da forma como os processos e as práticas internos afectam os indivíduos e grupos. Entre os seus tópicos principais encontram-se as características individuais (crenças, valores e personalidade), os processos individuais (percepção, motivação, tomada de decisão, julgamento, implicação e controlo), características grupais (dimensão, composição e estruturais), processos grupais (tomada de decisão e liderança), processos e práticas organizacionais. [...] e a influência de todos estes factores nos resultados individuais, grupais e organizacionais, tais como o desempenho, *thurnover*, absentismo e *stress*.

Teoria das organizações. Domínio específico: construção e testagem de teorias sobre organizações, e seus membros e a sua gestão, relações organização-envolvente e processos organizativos. Os avanços em teoria das organizações incluem a escolha estratégica, a dependência de recursos, a ecologia organizacional e a teoria institucional. Os seus desenvolvimentos mais recentes incluem a perspectiva crítica, feminista, cognitiva e pós-moderna. Os novos desafios abarcam a melhoria da qualidade, as alianças estratégicas, a implementação de novas tecnologias, os processos de governação e controlo, as reestruturações organizacionais e a diversidade estratégica global. (CUNHA, 2000, pp. 47-48)

Diante da delimitação do campo, descrita por Cunha (2000), é possível identificar nos estudos organizacionais alguns elementos caracterizadores do pensamento positivista, principalmente, nos temas que são fundamentados pelas teorias behavioristas e estruturalistas. O fato é que mesmo se colocando como uma alternativa ao pensamento ortodoxo da administração não significa dizer que os estudos organizacionais, tenham abandonado na totalidade a abordagem funcionalista, a marca do pensamento ortodoxo. Existe uma espécie de sucessão de ciclos de dominância de pensamentos mais conservadores e com pensamentos mais progressistas. Esta dualidade parece continuar viva, com correntes claramente humanistas e outras declaradamente funcionalistas (CUNHA, 2000). A lição que podemos extrair desse comportamento dualístico é que existem duas importantes preocupações

presentes nas produções científicas dos estudos organizacionais: eficiência/produktividade e trabalho humano. Em tais pesquisas, verifica-se um esforço da academia em introduzir análises interpretativas, críticas e pós-modernas nas investigações administrativas e organizacionais.

Outra questão para ser pontuada sobre os estudos organizacionais diz respeito à sua origem e ao seu pertencimento. Reed (1999) argumenta que os estudos organizacionais têm origem nos escritos de pensadores do século XIX, como Saint-Simon, quando buscava interpretar as transformações ideológicas e estruturais da sociedade capitalista industrial, bem como das contribuições de Frederick Taylor, Henry Fayol, Chester Barnard, Elton Mayo, Max Weber. Já Cunha (2000) apresenta três possíveis perspectivas para a origem do campo, são elas:

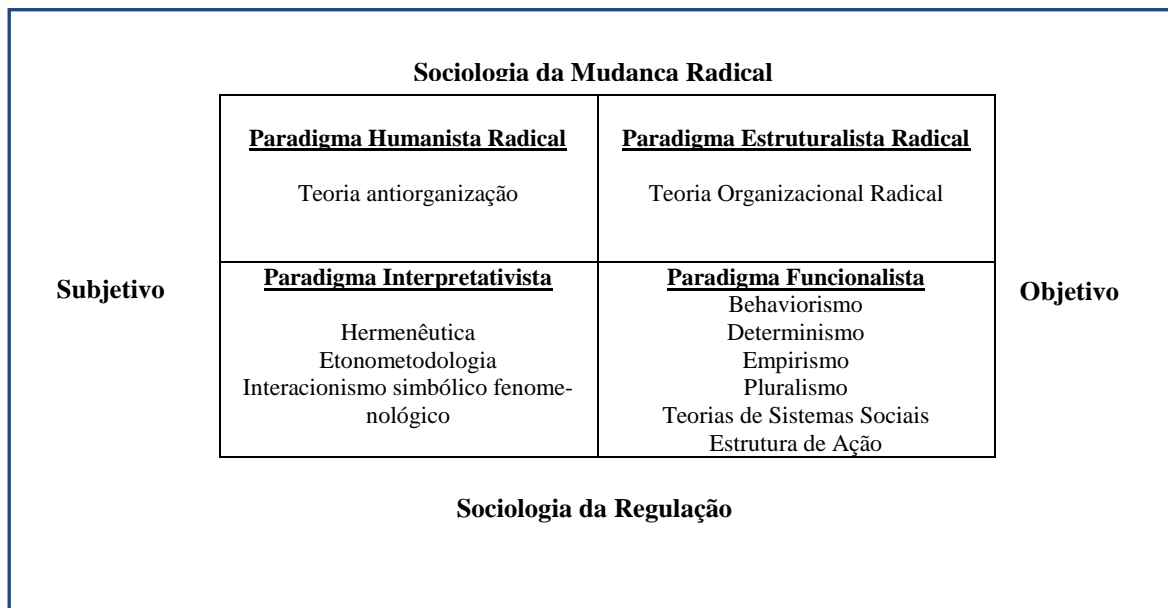
- Uma primeira perspectiva, principalmente sustentada por aqueles que transitaram da psicologia para a ciência organizacional, defende que o início desta pode ser remetido para os trabalhos conduzidos em meados dos anos 40 por Kurt Lewin e colegas sobre a liderança e a dinâmica de grupos.
- Os investigadores provenientes da sociologia atribuem normalmente a fundação da ciência organizacional aos trabalhos desenvolvidos por volta de 1950 pelos “sociólogos da burocracia” como Robert Merton, Philip Selznick, Alvin Gouldner e Peter Blau.
- Uma terceira perspectiva, defendida por aquele autor (Lawrence, 1983, pp.2-3), considera que o nascimento da ciência organizacional deve ser associado a trabalhos anteriores, tomado como fundadores as obras de Elton Mayo (*Human Problems, of an Industrial Civilization*, de 1933), Chester Barnard (*Functions of the Executive*, de 1938), e Fritz Roethlisberger e William Dickson (*Management and the Worker*, de 1939). (CUNHA, 2000, p.49).

Certamente, o que se verifica é a natureza multidisciplinar do campo, independente de suas origens (psicologia, sociologia ou administração), estamos diante de um campo que tem uma agenda de investigação para além do conceito de disciplina, como um domínio delimitado e ordenado de conhecimentos possíveis de produção, difusão e aprendizagem de um determinado campo de saber.

Numa tentativa de delimitar o campo das teorias organizacionais Burrell e Morgan (1979), identificaram quatro paradigmas sociológicos (funcionalismo, interpretativismo,

humanista radical e estruturalista radical) nos quais deveriam enquadrar todos os conhecimentos produzidos das ciências sociais em geral e da ciência organizacional em particular. O modelo proposto pelos autores, classificam as teorias com base em quatro possíveis categorias de visões de mundo, representadas em diferentes proposições metateóricas em relação à natureza da ciência (subjéctiva e objectiva) e à mudança da sociedade (mudança por regulação ou mudança por via radical), conforme representação da figura 1:

**Figura 1-** Análise Paradigmática dos Estudos Organizacionais



Fonte: Adaptação do Modelo Original de Gareth Morgan, (2005, p. 61)

Para classificar as teorias Burrell e Morgan (1979), utilizaram de duas abordagens da ciência: a abordagem subjéctivista e a objectiva, lastreadas em quatro grandes parâmetros: 1) a ontologia (conjunto de teorias que explicam a realidade); 2) a epistemologia (interpretação do conhecimento); 3) a natureza humana (visão do homem enquanto inserido no ambiente); e 4) a metodologia (caminho utilizado para se chegar ao objectivo), bem como, de duas visões sobre o processo de mudança na sociedade: 1) a sociologia da mudança radical, onde existe preocupação com problemas de mudança, conflito e coerção nas estruturas sociais, enfatizando divisão, hostilidade, dissenso e desintegração; 2) a sociologia de mudança regulada, onde o equilíbrio social enfatiza o compromisso, a coesão, a solidariedade, o consenso, a reciprocidade, a cooperação, a integração, a estabilidade e a persistência. Podemos sintetizar os quatro paradigmas da seguinte forma:

- O paradigma *funcionalista* pressupõe uma sociedade com existência concreta e real,

orientada para produzir um estado de coisas ordenado e regulado, com certa visão sistêmica da realidade. Estimula a crença em uma ciência social objetiva e isenta de conotações de valor e se interessa em compreender a sociedade de maneira que produza conhecimento empírico e útil. Diante disso, os funcionalistas entendem as organizações sociais como objetos tangíveis, concretos e objetivos.

- O paradigma *interpretativista* pressupõe que a realidade social não existe em sentido concreto, mas é produto da experiência subjetiva e intersubjetiva dos indivíduos. Entende que há uma ordem e um padrão implícito no mundo social que surgem das ações intencionais das pessoas, individualmente ou em harmonia com outras. A ciência é considerada uma rede de jogos de linguagem, baseada em grupos de conceitos e regras subjetivas. A realidade social é um processo emergente, uma extensão da consciência humana e da experiência subjetiva.
- O paradigma *humanista radical* pressupõe, tal como os interpretativistas, que a realidade social não existe no sentido concreto e real da natureza, pois é algo socialmente criado e socialmente sustentado que leva a uma patologia da consciência humana, uma espécie de prisão psíquica. A ciência é vista como um instrumento de dominação a serviço do capitalismo cujos conceitos (riqueza, escassez, lazer, democracia, desenvolvimento, etc.) são modos de dominação ideológica.
- O paradigma *estruturalista radical* considera a sociedade uma força potencialmente dominadora. Nele, o que se pensa e o que se deseja é fruto do que a sociedade impõe a cada um em seu lugar específico dentro da estrutura. No estruturalismo não existe autonomia do indivíduo, pois, este está sempre sujeito às imposições das estruturas. Diante disso, a ação individual é mera reprodução das estruturas coletivas. Para os estruturalistas o comportamento humano é determinado por estruturas culturais, sociais e psicológicas. Porém, vinculada a uma concepção materialista do mundo social, definidas por estruturas sólidas, concretas e ontologicamente reais (econômica, política, tecnológicas, etc) O estruturalista está interessado em compreender as tensões intrínsecas e a maneira como os detentores de poder na sociedade procuram controlá-las por meio de vários modos de dominação (MORGAN, 2005, pp. 61-62).

Os estudos demonstraram uma concentração das teorias organizacionais dentro do paradigma funcionalista, cuja crença encontra-se em uma ciência objetiva, positivista, isenta

de valor e em uma sociologia da regulação, em que a sociedade é explicada com base na racionalidade instrumental e utilitária. Verificaram-se, também, mediante o uso de metáfora, oito possibilidades de análises organizacionais (máquina, organismo, cérebro, cultura, política, dominação, fluxo e transformação e prisões psíquicas) com interseções e também com debates excludentes entre elas. Toda essa análise aponta para a existência de um campo teoricamente fragmentado como o objeto (organização) amplo, multidimensional, complexo e dinâmico. Embora existam críticas ao trabalho realizado por Burrell e Morgan a respeito do caráter excludente dos paradigmas que contemplam apenas a tradição modernista, o próprio teve seu impacto nas ciências sociais no geral e nos estudos organizacionais, em particular. A administração possibilitou o desenvolvimento de novas abordagens teóricas, a exemplo dos Estudos Críticos em Administração.

### **2.1.3. Origem e Evolução dos Estudos Críticos em Administração (ECA)**

Antes de delimitarmos o campo dos Estudos Críticos em Administração (ECA), é necessário colocar uma questão de partida: estudos críticos em relação a que e a quem? Para tentar esclarecer essa questão tomamos como referência dois importantes trabalhos. Um de caráter mais amplo, do ponto de vista da filosofia da ciência, *Porque é tão difícil construir uma teoria crítica*, produzido por Boaventura de Sousa Santos (1999) e outro de cunho mais específico, no campo da administração, *At the critical moment: conditions and prospects for critical management studies*, desenvolvidos por Valérie Fournier e Chris Grey (2000). Sousa-Santos (1999, p. 197) afirma que: “a tarefa dos estudos críticos consiste em definir e avaliar a natureza e o âmbito das alternativas ao que está empiricamente dado”. Semelhantemente, Fournier e Grey (2000, p. 16) ressaltam que: “estar envolvido em estudos críticos de gestão significa dizer que existe algo de errado com a gestão, enquanto prática e corpo de conhecimento, e que ela deve ser mudada”. Essas duas colocações nos remetem para o entendimento de que existe uma realidade dada, existe algo errado com essa realidade e existe um sentimento para mudança. No entanto, de qual realidade estamos falando? Por que mudar essa realidade?

Sousa-Santos (1999) para responder esses questionamentos, pauta sua análise nas grandes promessas da modernidade não efetivadas ou efetivadas com efeitos perversos. Promessas como da igualdade, da liberdade, da paz perpétua e da dominação da natureza nos

colocam diante de situações e de condições que nos suscitam desconforto e indignação, não faltando, assim, fatos para criticar. Como exemplos são citados: a concentração da riqueza, a violação dos direitos humanos, os conflitos entre Estados, a destruição da natureza, entre outras que nos obrigam a interrogar criticamente sobre a natureza e a qualidade moral da nossa sociedade e a buscarmos alternativas teóricas para essas questões.

Sousa-Santos (1999; 2010), considera que a ciência moderna, com sua crítica moderna fundamentada no marxismo e suas ramificações teóricas (estruturalismo, existencialismo, fenomenologia e a psicanálise) perderam sua força crítica em grande intensidade. A razão disso encontra-se no fato da teoria crítica moderna conceber a sociedade como uma totalidade e, com isso, propõe um modelo padrão de sociedade, de ciência, de desenvolvimento, uma sociedade regulada e culturalmente homogênea. Por outro lado, o que na verdade encontramos é uma sociedade multicultural que exerce uma constante hermenêutica de suspeição contra supostos universalismos ou totalidades. Desta forma, Sousa-Santos desenvolve a sua crítica nas promessas da modernidade e da sua ciência. “Uma das fraquezas da teoria crítica moderna foi não ter reconhecido que a razão que critica não pode ser a mesma que pensa, constrói e legitima aquilo que é criticável (SOUSA-SANTOS, 1999, p.204). Para Sousa-Santos (2010, p.85) “é necessária outra forma de conhecimento, um conhecimento compreensivo e íntimo que não nos separa e antes nos une pessoalmente ao que estudamos.” É necessário um conhecimento emancipatório, em que há um deslocamento do monoculturalismo para multiculturalismo, do universal para local, da dicotomia para integração. Por essa concepção, só por meio de uma visão sistêmica e ampla do conceito de ciência que poderemos avançar nas complexidades do mundo contemporâneo.

Da mesma forma, porém, numa análise mais pontual, Fournier e Grey (2000) enfatizam os equívocos teóricos e práticos do campo da gestão e assim declaram: “de um modo geral, o estudo da gestão e das organizações inspirou-se nas tradições das ciências sociais, mas de uma maneira muito defasada” (p.14). No entendimento desses pesquisadores, o estudo da gestão, embora sendo um campo das ciências sociais, limitou-se na produção de um conhecimento positivista e funcionalista, ao passo que as demais ciências sociais já praticavam outras formas alternativas de construção do conhecimento, dentre elas estão: o neomarxismo da Escola de Frankfurt, o pós-estruturalismo, o desconstrucionismo, a crítica literária, o feminismo, a psicanálise, os estudos culturais, o ambientalismo, o pós-colonialismo.

Diante dessa pluralidade teórica e metodológica não poderiam os estudos da gestão e

das organizações ficarem presos a uma única forma de produção do conhecimento positivismo/funcionalismo). Desse modo, Fournier e Grey (2000) utilizam a expressão “estudos críticos em gestão” num sentido amplo, com o objetivo de abarcar uma pluralidade de tradições intelectuais conflitantes, a fim de estabelecer fronteiras entre trabalhos críticos e não críticos. Para tanto, sugerem que a demarcação entre estudos críticos e não críticos em gestão seja feita com base em três parâmetros: 1) propósito não performático; 2) visão desnaturalização; 3) reflexibilidade. Além desses três parâmetros propostos por Fournier e Grey (2000), encontramos na literatura um quarto parâmetro, não menos importante, proposto por Alvesson e Willmott (1992). Trata-se da *busca emancipatória*, parâmetro também sistematizado por Davel e Alcadipani (2003). Vejamos o significado desses parâmetros:

- *Propósito não performático*: trata-se do parâmetro mais óbvio para demarcar a fronteira entre um estudo crítico e não crítico em gestão. A premissa performativa diz respeito ao desenvolvimento e valorização do conhecimento que contribui para maximização dos ganhos e minimização das perdas. O estudo não crítico é governado pelo princípio performático de subordinar o conhecimento e a verdade à produção da eficiência, da eficácia e da lucratividade. O desenvolvimento de um estudo crítico não se coloca para gerar conhecimento em função da performance econômica da organização. Quando se inclui a performance na análise é para descobrir o que está sendo feito ou não em seu nome. Davel e Alcadipani (2003, p.75) nos dizem que “o foco do estudo crítico em gestão está na tentativa de emancipar as pessoas dos mecanismos de opressão, tendo, de fato, o humano como ponto fundamental.”
- *Visão Desnaturalização da Administração*: consiste em não reduzir a realidade ao que existe. Envolve o reconhecimento de que a maneira como as coisas estão não pode ser vista como natural nem inevitável, portanto, pode ser diferente. Enquanto as teorias administrativas do século XX se engajavam em defender uma realidade dada, abstraindo de suas análises a formação social e o contexto histórico, os ECA são engajados no questionamento sistemático das estruturas teóricas. É preciso desnaturalizar o que é natural na teoria tradicional. Na teoria tradicional é natural a busca pelo crescimento, desenvolvimento, pela inserção na globalização, inovação e competitividade organizacional. Os ECA estão interessados em revelar que as coisas podem não ser o que parecem ser, mesmo que a razão dada para isso contemporize tanto ontológica quanto politicamente.

- *Reflexibilidade*: trata-se da extensão filosófica e metodológica que deve ser desenvolvida dentro do campo dos ECA. Não diz respeito apenas ao fato de os estudos convencionais de gestão serem positivistas, enquanto os ECA não são, mas deve-se desvendar o porquê de nos estudos convencionais o positivismo ser dominante. A reflexão sobre epistemologia, ontologia e metodologia deve ser uma constante nos ECA.
- *Busca Emancipatória*: consiste na libertação dos sujeitos individuais das relações de poder em que estão inseridos. Davel e Alcadipani (2003, p.75) falam que: “os ECA procuram enfatizar, nutrir e promover o potencial da consciência humana para refletir de maneira crítica sobre as práticas opressivas, facilitando, assim, a extensão dos níveis de autonomia e responsabilidade das pessoas.” Os ECA visam favorecer os indivíduos uma consciência autônoma e democrática das instituições modernas e de suas práticas gerenciais, portanto, não admitem a neutralidade positivista dos estudos convencionais.

Isso posto, entendemos por ECA toda produção científica, alternativa à tradição da ciência moderna da administração e das organizações, onde a gestão fundamenta-se em princípios não performáticos, reflexivos e emancipatórios. Seu propósito consiste em promover sociedades e lugares de trabalho livres de dominação, ou seja, onde todos os membros tenham iguais oportunidades de contribuir no desenvolvimento de sistemas que tenham, como finalidade maior, o bem-estar da sociedade. Trata-se de uma abordagem teórica ainda recente no campo da administração que reabre a discussão sobre a função social da gestão nos estudos administrativos e organizacionais (FOURNIER e GREY 2000).

Nos ECA, a gestão não é simplesmente um conjunto de técnicas gerenciais, tal como concebem os teóricos dos estudos ortodoxos da administração, ou simplesmente uma dimensão da vida organizacional, como assim consideram os teóricos dos estudos organizacionais. A gestão para os ECA é uma prática social, fruto das relações sociais de produção, portanto, sujeita às ideologias, aos valores e aos interesses de classes (ALVESSON & WILLMOTT, 1992; FOURNIER & GREY 2000). Conceber a gestão como, simplesmente, uma atividade técnica é uma tentativa de criar a ilusão de uma possível neutralidade científica na administração. Em razão disso, espera-se que os ECA possam: a) denunciar o caráter opressivo da administração; b) manter uma postura crítica em relação à razão instrumental; c) opor-se ao poder dominante, à ideologia, ao privilégio administrativo e às hierarquias; d) desmistificar o mito da neutralidade científica nos estudos administrativos e organizacionais.



Os ECA têm origem no pensamento anglo-saxão, nos anos de 1990, com a criação e o desenvolvimento do movimento denominado *Critical Management Studies* (CMS) e com a publicação da coletânea organizada por Alvesson e Willmott (1992), com o mesmo título. Desde então, houve um desencadeamento em série de outras publicações, colóquios, conferências, *workshops* e redes acadêmicas, concebidas para discutir aquilo que poderia ser uma administração crítica (FOURNIER & GREY, 2000).

Paes de Paula, Maranhão, Barreto e Klechen (2010) citam o desenvolvimento dos ECA nos EUA em *Academy of Management* e nos trabalhos coordenados por Paul Adler, e destacam o pioneirismo de autores brasileiros como Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta, que já nas décadas de 1950 a 1980 tinham em suas produções uma forte identidade crítica. Guerreiro Ramos produziu trabalhos com essas características entre as décadas de 1950 e 1980, como também Maurício Tragtenberg, entre as décadas de 1970 e 1990. Outros teóricos também atuaram na área na década de 1980, como Fernando Prestes Motta, desenvolveram estudos críticos que antecederam a consolidação da corrente na Europa e Estados Unidos.

Misoczky e Andrade (2005) reconhecem que, embora os ECA tenham como referência obrigatória a publicação do *Critical Management Studies* (1992), de Alvesson e Willmott em contexto britânico, é nos EUA que se encontra uma linha argumentativa mais progressista, cuja síntese é expressa na “missão” do *Critical Management Studies Workshop*, promovido pela *American Academy of Management*:

Nossa crença é a administração da empresa moderna (e frequentemente, de outros tipos de organização) é guiada por uma meta estreita – o lucro, em vez de ser guiada pelos interesses da sociedade como um todo, e que outras metas – justiça, comunidade, desenvolvimento humano, equilíbrio ecológico - devem ser trazidas para o centro da governança da atividade econômica. Somos críticos da noção de que a busca do lucro vai, automaticamente, satisfazer estas metas mais amplas. Acreditamos que este sistema unilateral extrai um inaceitável custo social em troca do progresso que oferece. As empresas guiadas por tal meta estrita se constituem em estruturas de dominação. O objetivo do CMS Workshop é, portanto, o desenvolvimento de interpretações críticas – interpretações que são críticas da administração, não de administradores individualmente. (CMSW, *apud* MISOCZKY & ANDRADE, 2005, p.215)

A proposta de estudos críticos apresentada pela *American Academy of Management* parece estar mais próxima a uma visão emancipatória, transformadora e libertária das práticas sociais, quando comparada com a proposta de estudos críticos da academia britânica liderada por Alvesson e Willmott.

A intenção da teoria crítica não é envolver em projetos utópicos pela eliminação da hierarquia, da divisão do trabalho ou, mesmo, pela abolição da separação entre administração e outras formas de trabalho. Em vez disso, sua aspiração é apoiar o desenvolvimento de organizações em que a comunicação (e o potencial produtivo) seja, progressivamente, menos distorcida pelas relações assimétricas e opressivas de poder. (ALVESSON & WILLMOTT *apud* MISOCZKY & ANDRADE, 2005, p. 223)

Nela (CMSW) é possível identificar valores progressistas e metodologias pós-positivistas, a qual é comprometida com uma construção de outra forma de gestão. Diferentemente, da proposta do pensamento britânico que caminha para uma crítica reformista da gestão ortodoxa, apenas para revelar algumas distorções deste modelo de gestão, manifestadas em fenômenos sociais como diferença de classe, de gênero e de etnia.

Davel e Alcadipani (2003) verificaram que o corpo teórico que nutre o desenvolvimento dos ECA perpassa, basicamente, por três correntes teóricas. A primeira corrente é composta pelas *teorias críticas modernistas* desenvolvidas no âmbito do marxismo, do neomarxismo e da Escola de Frankfurt. Essa corrente considera que vivemos em um mundo repleto de dores e conflitos e que muito pode ser feito pelos teóricos e pelas teorias críticas para aliviar essas dores. A segunda corrente engloba as *teorias pós-analíticas*, como: pós-estruturalismo, pós-modernismo, pós-colonialismo, pós-desenvolvimento, entre outras. Parte do pressuposto de que o significado das coisas é desenvolvido por meio de uma rede social que pode ser lida como se fosse um texto. Sendo assim, os estudos pós-analíticos refletem e questionam as formas como certos textos são destacados na vida organizacional e social. Na terceira corrente estão as *teorias feministas* que analisam a gestão a partir da questão de gênero, com ênfase em temas como exclusão, opressão, controle, poder, funções, elaborando novas formas de lidar com tais situações.

Para Paes de Paula, Maranhão e Barros (2009) é nessa pluralidade epistemológica que podem ocorrer as contradições dos ECA. A questão consiste em saber como é possível integrar, num mesmo espaço, estudos frankfurtianos, pós-estruturalistas, marxistas, interpretativistas ou pós-modernistas, epistemológica e metodologicamente tão diferentes entre si: a) a multiplicidade epistemológica ajuda a preservar o próprio movimento; ou b) existe um descompromisso com o projeto da crítica, por intermédio do “gerencialismo engajado”?

Analisando essa possível problemática dentro dos ECA, Paes de Paula *et al.* (2000) entendem que o ecletismo teórico, característica marcante do movimento, possibilita um distanciamento, prioritariamente, de uma epistemologia crítica nos moldes da teoria marxista

e teoria crítica frankfurtiana, bem como a legitimação da crítica, pelo “gerencialismo engajado” na ortodoxia da administração e dos estudos organizacionais. A ideia do “gerencialismo engajado” soa como uma espécie de discurso reformista do pensamento ortodoxo, em que verifica-se uma possibilidade de engajamento e resistência dentro, mas não a oposição às iniciativas gerenciais.

O “gerencialismo engajado” não descarta o princípio performático da gestão como propuseram Fournier e Grey (2000), mas introduz os conceitos reformistas de *performatividade crítica* e *microemancipação*. O argumento centra-se na ideia de que a performatividade crítica seria uma forma de complementar a crítica sem substituí-la, fazendo incisões incrementais em processos de gestão não desejados. Por sua vez, o argumento da microemancipação centra-se num entendimento de que não é possível introduzir grandes transformações na sociedade, mas apenas transformações graduais, visto que é limitado o espaço para revoluções em larga escala. Logo, a emancipação só é possível nas microrrelações sociais.

Pelo exposto, é possível identificar duas vertentes críticas no campo dos ECA. Uma de caráter reformista, comprometida com a pluralidade teórica, reconhecedora das limitações da escola ortodoxa, liderada pela academia europeia, mas firme na defesa dos princípios fundamentais do *mainstream* como a eficiência, a eficácia e a lucratividade (performance crítica) e a microemancipação da gestão. Outra de caráter revolucionária, comprometida com um pensamento crítico mais próximo da tradição da Escola de Frankfurt, opositora da escola ortodoxa, idealizadora de uma gestão não performática, de visão desnaturalizada, reflexiva e emancipatória, tanto nas microrrelações como nas relações sistêmicas.

## 2.2. EPISTEMOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO

Realizada a análise histórica sobre o desenvolvimento teórico do campo da administração, buscaremos, nesta seção, refletir sobre as bases epistemológicas dessa ciência. De modo geral, pode-se definir epistemologia como um campo da filosofia interessado na investigação da natureza, fontes e validade do conhecimento. Para tal, busca responder as seguintes questões: O que é conhecimento? Como é possível alcançá-lo? Japiassu (1992, p.24) define epistemologia como o discurso (*logos*) sobre a ciência (*episteme*), classificando-o em três tipos: epistemologia global ou geral – quando se refere ao saber globalmente

considerado, seja este especulativo ou científico; a epistemologia particular – quando se relaciona a um campo particular do saber, seja este especulativo ou científico; e a epistemologia específica – quando se refere ao estudo próximo, detalhado e técnico da organização, do funcionamento e das possíveis relações que uma disciplina, na condição de unidade de saber científico, mantém com outras disciplinas. No caso do estudo da administração, aplica-se a epistemologia específica, haja vista que se pretende refletir sobre a delimitação epistemológica desse campo de conhecimento.

Entretanto, nem sempre é fácil delimitar o campo de atuação duma determinada ciência, uma vez que, para isso, é preciso cumprir, com certa precisão, alguns condicionantes epistemológicos como: objeto, método, pressupostos/hipóteses, etc. Para Lakatos (1995) esses elementos determinam a natureza da ciência e possibilita a sua classificação com base em duas tipologias: 1) as *ciências formais* estudam as ideias. Abordam entidades não encontradas na realidade e, portanto, não podem se valer da experimentação ou do contato com a realidade para a convalidação de suas propostas. 2) as *ciências factuais* estudam os fatos que supostamente ocorrem na realidade e podem, por isso, recorrer à observação e à experimentação para o teste de suas hipóteses. Fazem uso da estrutura lógica, da manipulação de ideias, por meio da observação natural ou pelo controle dos fatos que ocorrem, objetivamente, na realidade.

No que tange à administração, Whitley (1977) afirma que esta pode ser considerada uma ciência factual, visto que seu objeto de estudo se constitui de fenômenos de ordem social, ou seja, do estudo e da melhoria da coordenação e do controle de atividades humanas associadas. Thomson (1956) classifica a administração como uma ciência social aplicada, por buscar observar, descrever e explicar as relações sociais existentes no processo da organização e da distribuição da produção. Chevalier e Loschak (1980) classificam administração como uma ciência social ainda em gestação, cujo objeto não é uma realidade dada e pronta para ser investigado, mas, algo socialmente construído. Afirmando, ainda, que ela necessita ser reconstruída à luz de uma problemática teórica específica e que, para responder ao critério de cientificidade, deve não só superar certo número de obstáculos epistemológicos, mas também desenvolver instrumentos de análises adequados. Para esses autores, os obstáculos encontram-se no parasitismo ideológico, no normativismo e nas armadilhas do empirismo, elementos caracterizadores da epistemologia positivista/funcionalista.

Marchi (2010), ao estudar a epistemologia da administração, identificou a influência das principais correntes do pensamento científico na formação do conhecimento em

administração, desde o empirismo e o racionalismo até o contexto atual. Neste último, a complexidade tem sido colocada como uma abordagem que consegue compreender melhor a realidade dos problemas administrativos e organizacionais. O Quadro 3 que se segue traz uma síntese desse estudo de modo a demonstrar as principais influências do pensamento científico no campo da administração.

**Quadro 3 - Influência do Pensamento Científico no Campo da Administração**

<b>Corrente de Pensamento</b>	<b>Pensadores</b>	<b>Influência na Administração</b>
Empirismo/Racionalismo	Becon, Descartes, Kant	Base para os princípios da administração científica, decomposição das tarefas, homem racional, separação sujeito-objeto.
Positivismo/Utilitarismo	Comte, Popper, Schlick, Bentham	Progresso como processo evolutivo e linear, materialismo utilitário.
Funcionalismo	Durkheim, Malinowski, Selznick	Conceito de função relacionada às necessidades, estruturas sociais como estruturas funcionais, organizações por objetivos, culto à função, homem funcional.
Sistêmismo	Persons, Buckeley, Kast e Rosenzweig	Organizações legitimadas pela sociedade, sociedade como conjunto de organizações como parte do sistema social, modelo de processo, regulação dinâmica, equilíbrio do sistema, reprodução do sistema.
Dialética	Marx, Gurvitch, Séguin e Chanlat, Benson	Fenômenos inter-relacionados, a produção social da organização que envolve as noções de ideias, interesses, poder dos atores; a organização como uma totalidade, visão das relações complexas da organização, considera a história, estado de vir-a-ser, mudanças de sistema, conflito.
Complexidade	Descamps, Morin, Prigogine e Spencers	Ordem/desordem, equilíbrio/desequilíbrio, natureza é complexa, união de contrários, dinâmica de fluxo, inseparabilidade do sujeito/objeto, visão sistêmica, trajetória do desenvolvimento não linear, incerteza.

Fonte; Adaptado em Marchi, 2010

O estudo revela que o campo da administração surge no contexto fortemente influenciado pelo conceito de ciência comtiana e pela lógica funcionalista. Comte acreditava que os fenômenos sociais poderiam e deveriam ser percebidos como fenômenos da natureza, ou seja, obedecendo a leis gerais da Física. Para tanto, deveriam usar a observação, a experimentação, a comparação e a classificação como método científico (positivismo comtiano). A lógica funcionalista, por sua vez, decorre do pensamento de Durkheim, o qual

explicava o desenvolvimento da sociedade em termos de funções realizadas por instituições. Para ele, cada instituição exerce uma função específica da sociedade e seu mau funcionamento significa um desequilíbrio na própria sociedade.

As bases epistemológicas da ciência positivista e funcionalista influenciaram o pensamento dos precursores da administração e seus seguidores por muito tempo, contudo, novas abordagens destacaram-se em meados dos anos de 1980 e 1990, numa perspectiva crítica e pós-moderna. Marchi (2010) reconhece que essas novas abordagens chegam tardiamente no campo da administração. As razões para isso podem ser explicadas pelo fato de o funcionalismo ter ocultado de suas análises o elemento ideológico e histórico, além do desinteresse do marxismo pelos estudos administrativos e organizacionais. O sistemismo é incorporado aos estudos administrativos e organizacionais, não para modificar a ordem que enclausurou, mas sim para reforçá-la. Já a abordagem dialética contribui sobremaneira para superar as limitações da epistemologia positivista/funcionalista focando-se na compreensão do poder, da história, da política e nas intenções dos agentes (empresa, governo, sociedade) envolvidos.

A complexidade emerge como abordagem integradora para explicar o real ou para percebê-lo de uma maneira mais próxima. Nela prevalece a lógica dialógica onde é possível lidar com situações de ordem/desordem, equilíbrio/desequilíbrio, estático/dinâmico, ao contrário da epistemologia positivista/funcionalista onde o conhecimento caracteriza-se por ser sistemático, metódico, exige demonstração, submete-se à comprovação, ao teste para estabelecer relações de causa e efeito. Conhecer significa dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre sujeito e objeto. Diferentemente da epistemologia da complexidade, descrito por Sousa-Santos, Fritjot Capra, Ilya Prigogine, entre outros, que consideram que todo conhecimento científico é natural e social, local e total, constitui-se em senso comum e busca o autoconhecimento. Para esses autores não existe dicotomia entre ciências naturais e ciências sociais. Essa distinção assenta numa concepção mecanicista da matéria e da natureza.

Serva, Dias e Alperstedt (2010, p.279), ao analisarem a abordagem da complexidade no campo dos estudos administrativos e organizacionais, relatam que a epistemologia positivista/funcionalista da administração criou uma falsa imagem de uma ciência unitária, coesa numa teoria gerencialista. Todavia, ao mesmo tempo em que gerava a imagem de unidade, excluía o campo que não aceitava se submeter à ortodoxia do pensamento administrativo. Por conseguinte, houve uma ruptura com o cientificismo pragmático, quando

novos membros do campo da administração reivindicavam o status de ciência social aplicada numa perspectiva de uma epistemologia historiográfica e sociológica. O resultado é uma epistemologia cada vez mais local, explícita, empírica e pluralista.

Na tentativa de desenvolver um novo olhar epistemológico sobre a administração, a partir do estudo de racionalidade nas organizações e de uma abordagem substantiva sobre elas, Serva *et al* (2010), retomam as críticas de Guerreiro Ramos à epistemologia dos estudos administrativos e organizacionais convencionais para fundamentar a proposta de uma epistemologia pós-moderna.

[...], Guerreiro Ramos (1989) evidencia a emergente necessidade de uma reformulação epistemológica na teoria das organizações, indicando que ela tende a sobreviver apenas se vier a se transformar e se propuser como teoria viável, uma vez que, como afirmado por ele, o homem tem diferentes tipos de necessidades e a sua satisfação requer vários tipos de cenários sociais. O sistema de mercado só atende alguns desses tipos de necessidades humanas, e, por isso, o autor acredita que “o comportamento administrativo é conduta humana condicionada por imperativos econômicos” (SERVA, *et al*, 2010, p.280).

A compreensão de Serva *et al* (2010) é que toda a epistemologia da administração, até então, é concebida com base na crença de apenas um enclave social (mercado) e de uma ação administrativa pautada na racionalidade instrumental. Na verdade, o mercado é apenas um enclave da sociedade e a ação administrativa não ocorre somente pela via da racionalidade instrumental, mas, por intermédio também da racionalidade substantiva. Para esses autores, a administração precisa libertar-se das amarras da epistemologia positivista/funcionalista com sua lógica formal, racional e utilitária, para que possa caminhar numa perspectiva de uma ciência mais próxima da sua realidade social.

Como é possível perceber, a administração, na tentativa de se adequar ao conceito de ciência concebido na modernidade, para ser aceita como tal, condicionou-se a fazer uma ciência descontextualizada, fragmentada e prescritiva. Além disso, acrescentamos o fato de estarmos diante de um campo de conhecimento que sequer tem o seu objeto científico definido. Essa indefinição epistemológica, ao nosso entender, acaba limitando o desenvolvimento do campo da administração, uma vez que quando não se tem clareza quanto ao objeto e a finalidade do campo, o mesmo perde a direção dos seus propósitos.

Nosso entendimento sobre essa questão consiste em não descartar a possibilidade, de fato, da gestão vir a ser objeto científico da administração. Porém, ao considerarmos a gestão como objeto científico da administração, entendemos, também, que precisamos nos

aprofundar teoricamente sobre esse construto social, dado que o conceito de gestão não se limita às relações sociais internas das organizações, muito menos a um conjunto de técnicas, métodos e/ou ferramentas gerenciais, mas, principalmente às relações sociais mais amplas no âmbito da macrogestão da sociedade. Entender a gestão como objeto de estudo da administração é ir fundo nas estruturas de poder, de ideologia e de comando da sociedade. É observar, descrever, analisar, explicar e, até mesmo, orientar as relações sociais de produção, distribuição e consumo, em qualquer que seja a sociedade, isto é, pré-capitalista, capitalista ou pós-capitalista.

### 2.3. DIMENSÕES DA ADMINISTRAÇÃO

Na condição de uma ciência social aplicada, cujo objeto é associado ao fenômeno da gestão das relações sociais de produção, e o método à experimentação e observação, o campo de atuação da administração não se resume apenas ao universo das coisas particulares. Resume, sobretudo, às coisas públicas e coletivas, dando-lhe um caráter multidimensional e multidisciplinar. Assim, podemos, então, sistematizar o campo em três importantes áreas dimensionais: a) administração pública; b) administração empresarial e c) administração social. No entendimento de que a Administração do Desenvolvimento, como disciplina científica, só se realiza em um contexto onde exista interação entre essas três dimensões, faz-se necessária uma apresentação panorâmica do desenvolvimento desses três importantes subcampos da administração.

#### 2.3.1. Da Administração Pública

Em seu ensaio seminal intitulado *O estado da Administração*, publicado, originalmente, em 1887 e reproduzido em 1941, na revista norte-americana *Political Science Quarterly* e recentemente reeditado no Brasil, na Revista de Serviços Públicos (2005), Woodrow Wilson, professor de ciência política da Universidade de Princeton e, posteriormente, presidente dos Estados Unidos, assim nos define o que é administração pública:

A Ciência da Administração é o mais recente fruto do estudo de Ciência



Política. [...]. É uma criação do nosso século, quase de nossa própria geração [...]. Administração é a mais evidente parte do Governo; é o Governo em ação; é o executivo, operante, o mais visível aspecto do Governo, e, naturalmente, é tão antigo quanto o próprio Governo (WILSON, 2005, p.350).

Wilson (2005) acreditava que “o negócio do governo é organizar o interesse comum contra os interesses especiais”. Para ele, a melhor forma de desenvolver a administração pública era tomar do *management* (empresarial) as normas de disciplina e de mérito na manutenção do cargo e nas promoções. Contudo, entendia que os bens públicos não se assemelhavam aos bens privados, portanto, partia do princípio de que existe diferença entre a administração pública e a administração do *management*: “a administração governamental pode e deveria ser como a de empresas, porém ela não é empresa. É vida social orgânica”. Na verdade, Wilson estava preocupado em desenvolver uma classe administrativa apartidária, selecionada na base do mérito, para assim neutralizar o nepotismo e o favoritismo que dominavam na administração pública norte-americana do século XIX. Wilson antecede os *Princípios da Administração Científica* (1911) de Federick Winslow Taylor, *Economia e Sociedade* (1920) de Max Weber, e desenvolve os primeiros princípios do modelo de gestão pública burocrática.

França Filho (2003, p.4) descreve o campo da administração pública como uma categoria de gestão, praticada no seio das instituições públicas de Estado nas suas mais variadas instâncias. Esse modo de gestão distingue-se da gestão empresarial a respeito da natureza dos objetivos perseguidos. Entretanto, aproxima-se dela em relação ao modo de operacionalizar a gestão, que se assenta numa lógica burocrática e de poder segundo os parâmetros de uma racionalidade instrumental e técnica. Assim, pode-se classificar administração pública como um campo disciplinar da administração que trata da gestão dos bens públicos, por meio do Estado, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Como tal, tem mobilizado uma gama de conhecimento de áreas distintas, na tentativa de formular teorias, técnicas, modelos analíticos e operacionais, com o propósito de promover uma *boa administração pública*. Constatam-se três importantes modelos conceituais de gestão pública que se destacam na literatura, são eles: ortodoxo, liberal e gerencial.

O *modelo ortodoxo* tem origem no pensamento de Wilson e Weber. Esses teóricos compartilham a crença de que a presença da burocracia numa determinada sociedade a qualifica como, historicamente, mais avançada do que as sociedades dela desprovidas; que uma *boa administração pública* só é possível quando as questões técnicas/gerenciais forem

totalmente separadas das questões políticas. O modelo é centrado na dicotomia entre administração e política. Martins (1995), analisando os modelos gestão pública, exprime que essa dicotomia entre administração e política nasceu da preocupação de neutralizar o fenômeno do patrimonialismo presente na sociedade norte-americana do século do XIX. Naquela época, foram implantadas reformas administrativas com objetivo de promover a modernização do Estado, passando-se de uma gestão clientelista para uma gestão profissional. O modelo ortodoxo é uma construção conceitual de elementos empíricos em uma lógica racional, precisa e consistente, até então nunca encontrada em nenhuma realidade concreta. De forma sintética, as principais características desse modelo são:

- Separação entre público e privado;
- Separação entre política e administração;
- Separação entre planejamento e execução;
- Procedimentos por normas escritas;
- Hierarquização do trabalho;
- Cargos públicos estabelecidos de forma hierarquizante;
- Regras e normas técnicas para desempenho de cada cargo;
- Seleção de pessoal por meritocracia.

Com esse perfil modernizador, o modelo burocrático weberiano desfrutou, por muito tempo, notável prestígio em todo o mundo (Secchi, 2009). Entretanto, após a II Guerra Mundial, surgiram as primeiras críticas ao modelo, que questionavam a racionalidade perfeita, as disfunções burocráticas e a rigidez de normas, conforme apontam os trabalhos de Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949). Na década 1970, o modelo de gestão ortodoxo é apontado como uma das causas da crise do Estado e do sistema fordista de produção, por causa da inadequação ao contexto institucional contemporâneo, por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autor referencial e descolamento das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2009, p.349). O modelo valorizava a eficiência, enfatizando mais os meios do que as finalidades, e dava pouca importância ao desempenho econômico do Estado. É nesse contexto de crise e de disputa política que surge o modelo liberal da administração pública.

O *modelo liberal* tem como ator principal o mercado, sem, contudo, se pautar na integração entre administração e política no moderno capitalismo de mercado (MARTINS,

1995, p. 56). O modelo é inspirado nos princípios liberais da economia clássica e dos adeptos da chamada teoria da escolha pública. Surge da notoriedade máxima do meio acadêmico (escola austríaca, de Chicago e da Virgínia) e do meio político (governos Thatcher e Reagan) dos anos 80, ilustrado empiricamente nas experiências neoliberais. O modelo tinha como função combater os males herdados do Estado do Bem-estar Social e do seu modelo ortodoxo de gestão. Para tanto, utilizou-se do discurso de defesa do interesse público; do excesso de gastos; do desperdício; da falta de interesse direto do funcionalismo na obtenção de resultados; do monopólio de funções; da adoção, pelos burocratas, das políticas mais convenientes aos seus interesses próprios. (MARTINS, 1995; PAES DE PAULA, 2005). Uma síntese das características do modelo liberal é elencada abaixo:

- Redução do tamanho do estado via privatização, terceirização e voluntarismo;
- Descentralização e desconcentração da esfera federal para a estadual e municipal;
- Desregulamentação radical;
- Forte liderança política do topo para a base;
- Extrema lealdade aos programas de governo;
- Preenchimento de cargos-chave da administração por indicados comprometidos com a agenda política partidária, em vez de funcionários de carreira;
- Papel tecnicista do administrador público, restrito a tarefas administrativas, como administração de contratos, serviços e normas;
- Emprego de técnicas de administração por resultados nas instâncias de execução, como *administração por objetivo*, prêmios e incentivos de produtividade;
- Processo decisório centrado em análises de custo-benefício.

Martins (2006, p. 19-20) reconhece alguns aspectos positivos do modelo, entre os quais se destacam a ênfase nos resultados e o caráter questionador da gestão pública sobre os custos e os benefícios das opções públicas, para quem e qual interesse público os benefícios estão direcionados. Por outro lado, entende também que existem aspectos negativos: a) estilo gerencial autoritário e hierarquicamente rígido; b) ocupação de cargos-chave segundo critérios, sobretudo políticos; c) desestímulo à administração participativa, democrática; e d) síndrome da privatização e desregulamentação, que pode levar à omissão em áreas onde a ação pública é necessária. Além desses aspectos negativos, constata-se a crítica que o modelo liberal do Estado Mínimo não foi capaz também de garantir o bom desempenho do governo.

Ao contrário, a aplicação desses modelos em diferentes contextos sociais apenas demonstrou uma acentuada diminuição da capacidade governamental perante os desafios crescentes (MARTINS, 1995; PAES DE PAULA, 2005).

O *modelo gerencial* traz da iniciativa privada os preceitos e as técnicas de gestão empresarial, mas sem perder sua característica específica, a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público (SECCHI, 2009). Segundo Paes e Paula (2005) e Secchi (2009), o modelo gerencial nasceu do movimento e da publicação do livro *Reinventando o governo*, escrito por Osborne e Gaebler, em 1992. Com eles, inicia-se um esforço de introduzir o “governo empreendedor” como um estilo pragmático de gestão pública. A abordagem foi claramente inspirada na teoria administrativa moderna, trazendo para os administradores públicos a linguagem e as ferramentas da administração privada, contidas em livros como *The practice of management* (DRUCKER, 1954) e *In search of excellence* (PETERS e WATERMAN, 1982). Secchi (2009) diz que, originalmente, as ideias do governo empreendedor se desenvolveram com maior intensidade, nos Estados Unidos, quando a abordagem de Osborne e Gaebler foi utilizada no programa de governo do partido democrático nas eleições presidenciais de 1992 e, posteriormente, no governo Bill Clinton. O modelo centra o foco na eficácia e nos resultados e não apenas em eficiência e procedimentos, como é constituído o modelo burocrático. As principais características do referido modelo são:

- Administração profissional;
- Descentralização administrativa;
- Maior competição entre as unidades administrativas;
- Disciplina fiscal e controle no uso dos recursos;
- Avaliação de desempenho;
- Controle de resultado;
- Transposição de práticas de gestão do setor privado, entre outras.

No geral, pode-se afirmar que o gerencialismo é caracterizado por princípios de eficiência, eficácia, competitividade e forte presença de prescrições administrativas. O novo modelo de gestão pública se expressa pela competição global, pela integração da comunicação, pela economia centrada na tecnologia e em nichos de mercado, características incompatíveis com a lógica operacional da burocracia tradicional. Esses princípios são

claramente observados nas prescrições gerenciais de Osborne e Gaebler (1992), apresentadas de forma resumida:

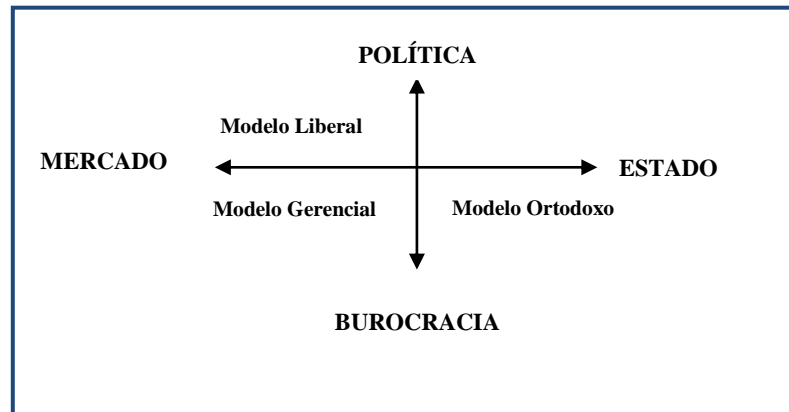
- Governo catalisador — os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
- Governo que pertence à comunidade — os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
- Governo competitivo — os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Essa prescrição vai contra os monopólios governamentais na prestação de certos serviços públicos;
- Governo orientado por missões — os governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão;
- Governo de resultados — os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* para o controle de *outputs* e impactos de suas ações, e, para isso, adotar a administração por objetivos;
- Governo orientado ao cliente — os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos;
- Governo empreendedor — os governos devem esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços;
- Governo preventivo — os governos devem abandonar comportamentos reativos, solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais;
- Governo descentralizado — os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e a autoestima dos funcionários públicos;
- Governo orientado para o mercado — os governos devem promover e se adentrar

na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais.

Ao analisar e comparar os princípios norteadores dos dois últimos modelos de gestão pública, constata-se que o foco se mantém na reprodução de técnicas administrativas do setor privado e na questão da eficiência produtiva. Além disso, verifica-se que questão de integração entre administração e política, apesar do discurso participativo do modelo gerencial, prevalece a falta de clareza quando o grau de inserção da sociedade na gestão da coisa pública, principalmente na formulação de políticas públicas. Fato esse também observado por Martins (1995; 2006) e Paes de Paula (2005).

Martins (1995; 2006), ao fazer a análise dos três modelos de administração pública, detecta que tais modelos representam ângulos de um mesmo fenômeno, cuja centralidade consiste em problematizar, prescrever soluções e orientar mudanças planejadas. O fato de integrar questões administrativas e políticas nos modelos gerenciais não invalida a cientificidade do campo de conhecimento. Segundo o autor, “implica em posicioná-los corretamente numa perspectiva segundo a qual a *boa administração pública* possa e deva assumir o caráter de instância mediadora e reguladora entre burocracia e política, entre meios e fins, entre racionalidade funcional e racionalidade substantiva dentro da especificidade de cada contexto social” (MARTINS, 1995 p.64). O diagrama abaixo procura enquadrar os modelos gerenciais abordados conforme essa perspectiva.

**Figura 2** - Orientação dos modelos de administração pública

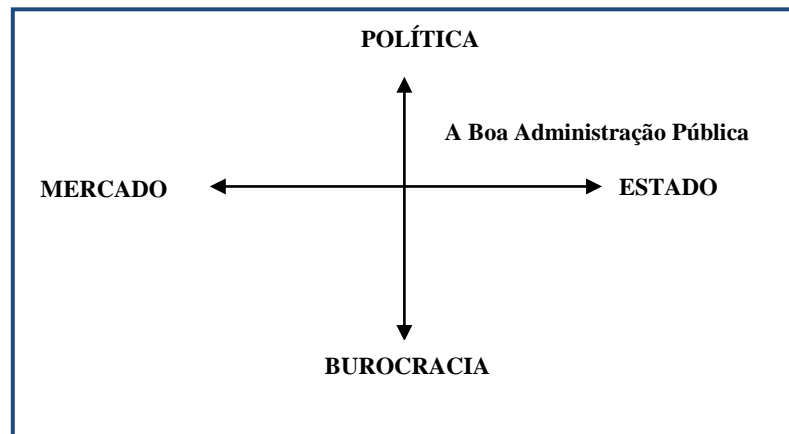


Fonte: Adaptação, Martins, 1995, p. 65.

O modelo analítico, proposto por Martins (1995), evidencia a dicotomia nas categorias Estado e administração pública, burocracia e política. Os modelos de administração pública abordados colocam-se em sentidos divergentes: o *ortodoxo* centra-se na construção institucional de uma administração pública no molde weberiano clássico, entre o Estado e a burocracia, distante da política; o *liberal*, desestatizante e sem regularidade, centra-se numa administração pública mínima, sob estreito controle político do mercado; e o *gerencial* centra-se na adoção de métodos de gestão e avaliação do mercado, aplicados às organizações públicas. Contudo, verifica-se que cada qual desintegra política e administração de uma maneira: o ortodoxo contrapõe leis e procedimentos administrativos aos valores, e os políticos aos burocratas; o liberal contrapõe política ao Estado, e Estado e cidadãos às organizações públicas; o gerencial contrapõe o mercado às organizações públicas, e a gestão eficiente ao Estado.

Martins (1995; 2006) defende a tese de que a *boa administração pública* deve integrar a ação administrativa estatal com ação política. Para atingir esse objetivo, é preciso romper com a visão dicotômica, a fim de identificar os elementos de intersecção dos modelos de administração pública. O diagrama abaixo ajuda a representar os fundamentos do modelo da boa administração pública.

**Figura 3** - Orientação dos modelos de administração pública.



Fonte: Adaptação, Martins, 1995, p. 65.

O modelo de administração pública idealizado por Martins apresenta as seguintes características:

- Caráter não prescritivo: substituindo-se os enfoques normativos pela atitude de *ignorância consciente*, ou a percepção do abismo entre o que sabemos e o que necessitamos saber para atingir certos objetivos;
- Pró-estado: centrada na natureza política do Estado, no interesse público e voltada para a cidadania. É nesse sentido, essencialmente, que a política é necessária ao desenvolvimento do Estado e da sociedade.
- Engajamento sistemático: busca de uma consciência, no sentido metodológico, a mais clara e sistemática possível a respeito das premissas valorativas subjacentes aos seus pressupostos.
- Engajamento com o mundo: reposicionamento da associação conceitual entre administração pública e Estado-nação num contexto global.
- Engajamento com o crescimento humano: no sentido microssocial, que possibilite a atualização pessoal, e no sentido macrossocial, que permita o bem-estar engajado com valores humanísticos.
- Legitimidade como condição: efetividade das ações públicas e da responsabilidade dos atores, com base no fortalecimento institucional (*institution building*) e na definição de indicadores sociais de efetividade da administração.
- Integrada à sociedade: seus produtos (bens, serviços, regulações e formulações) são orientados para os cidadãos num sentido de utilidade (de adequação qualitativa) e



de participação, comumente relacionados a modelos de parceria Estado, segmentos sociais, pluralismo, envolvimento de cidadãos e controle social, como formas possíveis de se reforçar seu caráter político na formulação de políticas públicas, gestão de programas públicos e governança;

- Enfoque paraeconômico: modelo de análise e planejamento de sistemas sociais não exclusivamente centrados no mercado, no qual as economias são consideradas uma parte, um enclave no conjunto da sociedade, vislumbrando-se um modelo político substantivo de alocação de recursos e de relacionamentos funcionais entre demais enclaves. "O mercado deve ser politicamente regulado e delimitado como um enclave entre outros enclaves que constituem o conjunto da tessitura social".
- Sistema burocrático pautado na racionalidade instrumental e substantiva do sistema social.
- Tipo ideal de organização formal impessoal, flexível e altamente adaptável no sentido hierárquico, processual e operacional, mas centrado na responsabilidade dos ocupantes de posições de decisão e execução.

Pelas características supracitadas, a boa administração pública não cabe em modelos prescritivos, miméticos, imparciais e descontextualizados. A boa administração pública é uma possibilidade de implantação organizacional do conjunto das relações político-administrativas entre Estado e sociedade. Requer uma tomada de consciência teórica que vem se fortalecendo com a crítica epistemológica das ciências sociais no geral e da administração em particular. A ação revisionista das teorias da administração pública tem gerado uma evolução no campo, por intermédio da criação, da crítica, do aprimoramento de modelos e princípios gerenciais, possibilitando, assim, uma visão mais integrativa das dimensões sociais, com enfoque político-sociológico.

### **2.3.2. Da Administração Empresarial**

De um modo geral, pode-se classificar a administração empresarial como um campo da administração que lida com a gestão das organizações empresariais em ambiente de mercado. Nesse modelo de gestão, a ação administrativa é, predominantemente, movida pela racionalidade instrumental, funcional ou técnica, pelo cálculo utilitário e pela expectativa do

lucro. Nele, o social, o político, o cultural, o ecológico, o estético, entre outros, são subordinados ou reféns ao econômico, compreendido em termos estritamente mercantis (FRAÇA-FILHO, 2003, p.3). Trata-se de um modelo de gestão com um aparato técnico-metodológico, extremamente privilegiado, com mais de cem anos de conhecimento formal, produzido nos âmbitos dos estudos administrativos e organizacionais, que esteve predominantemente voltado para o campo da empresa. Drucker (1999) relata que até a década de 1930 não havia distinção entre administração pública e administração empresarial para os estudiosos pioneiros da administração. Até então, o termo administração se aplicava a qualquer tipo de organização, não apenas às empresas.

A identificação da administração com administração de empresas começou apenas com a Grande Depressão, que gerou hostilidade em relação às empresas e desprezo por seus executivos. Para não ser contaminada pela associação de sua imagem com a de empresas, administração no setor público foi rebatizada de administração pública e proclamada uma disciplina distinta com os seus departamentos universitários, terminologia e hierarquia profissional próprias. (DRUCKER, 1999, p.36)

A base teórica da administração empresarial tem origem no pensamento clássico e neoclássico da economia (BARNEY & HESTERLY, 2004). Essas vertentes teóricas fundamentam-se na crença do egocentrismo, do individualismo, da concorrência, do equilíbrio, da maximização dos ganhos, da minimização das perdas, das necessidades ilimitadas e da escassez de recursos. Harrison (1978), analisando o modelo de gestão empresarial, afirma que esse modelo foi e ainda é influenciado pelos pressupostos dessas duas correntes de pensamento. Para ilustrar sua afirmação, cita os pressupostos do modelo clássico de gestão empresarial, fundamentado na teoria smithiana.

- As pessoas são motivadas por incentivos econômicos e estão predispostas a realizar qualquer atividade que lhes proporcionar ganhos econômicos maiores;
- Incentivos econômicos são elementos de controle da administração, os empregados são agentes para serem manipulados, motivados e controlados pelo gerenciamento;
- Os sentimentos das pessoas são essencialmente não racionais e devem ser evitados para não interferir em seus cálculos racionais;
- As organizações podem e devem ser designadas de uma forma que neutralize e controle os sentimentos das pessoas (HARRISON, 1978, p. 214).

Desses pressupostos originam-se quatro importantes dimensões da gestão empresarial. A primeira e a mais importante dimensão é a *eficiência*, que é mensurada em termos de

produtividade. A segunda é a *recompensa econômica*, que possibilita gerar motivação para alcançar a eficiência manifestada em alto nível de produtividade. A terceira dimensão é a *estrutura racional da empresa*. A necessidade de estrutura vem devido à propensão das pessoas para comportamentos não racionais. A quarta dimensão é a *autoridade*. Autoridade origina-se do topo da hierarquia e é delegado por estrutura formal. Essas dimensões estabelecem relações entre capital e trabalho à medida que se interagem por meio de estrutura formal para atingir objetivos específicos. Em suma, a eficiência na forma de aumentar a produtividade é atada ao modelo clássico mediante de incentivos econômicos, que são uma parte da estrutura formal.

Embora, o campo da administração empresarial seja bastante influenciado pelo pensamento clássico e neoclássico da economia, é preciso destacar o surgimento de novas abordagens teóricas dentro e fora do campo. Barney e Hesterly (2004, p. 132) destacam o surgimento de outras abordagens, fora do campo da economia e da administração, que também têm seu olhar para a organização empresarial. Nessa lista estão: a teoria da ecologia populacional das organizações (HANNAN e FREEMAN, 1977), a teoria da dependência de recursos que discute as respostas das empresas a ambientes onde os recursos são relativamente abundantes (PFEFFER e SALANCIK, 1978) e a teoria institucional (DI MAGGIO e POWELL, 1983). Dentro do campo da economia estão a teoria dos custos de transação (COASE, 1937; WILLIAMSON, 1975); a teoria da agência (JENSEN e MECKLING, 1976); a teoria evolucionária da firma (NELSON e WINTER, 1982); a teoria da cooperação estratégica (KOGUT, 1988), entre outras que não consideram que todos os gestores adotem, de maneira recorrente, objetivos de lucro máximo em seus processos decisórios, e que nem sempre a competição é a melhor estratégia para atuar no mercado, mas é possível, com a cooperação, ter bom desempenho empresarial no mercado.

Pelo exposto, verifica-se que existem diversas formas de organizar as relações sociais de produção e estas são relevantes para o estudo da administração empresarial, quando se refere a gestão dos negócios privados. De modo geral, pode-se dizer que a administração empresarial tem como finalidade estudar a estrutura, o funcionamento e o desempenho das empresas no mercado (BARNEY & HESTERLY, 2004, p. 131). A empresa é um dos espaços sociais onde habita a gestão, objeto de investigação da administração (SANTOS, 2004). Uma empresa pode ser centralizada ou organizada em unidades de negócios autônomas. Pode produzir os insumos de que necessita ou adquiri-los de terceiros. Pode estabelecer contratos de longo prazo com seus fornecedores ou optar por compras esporádicas. Pode adotar

esquemas de remuneração de seus empregados por produtividade ou utilizar remuneração fixa. Enfim, empresas diferem umas das outras, em sua gestão, independentemente de sua atividade de transformação de insumos em produto. O quadro 4 ajuda-nos a visualizar as principais abordagens teóricas que fundamentam o campo da administração empresarial, na perspectiva do conceito de empresa, descritas na literatura da economia e dos estudos administrativos e organizacionais. Para tanto, tomou-se como referência os estudos desenvolvidos por Zylbersztajn (1995), Kupfer e Hasenclever (2002), Barney e Hesterly (2004) que demonstraram as diferentes formas e objetivos de uma gestão empresarial.

**Quadro 4 - Abordagens teóricas da administração empresarial**

<b>Abordagem Teórica</b>	<b>Natureza da Empresa</b>	<b>Objetivo</b>
<b>Empresa Clássica</b>		
Empresa Clássica, 1776 Smith, Ricardo e Marx	Os clássicos explicitam um agente de nome empresa, porém, trabalham com a denominação de classes produtivas (trabalhadores, proprietário de terra e capitalista). A empresa clássica se identifica com o capitalista, e seu objetivo é acumular capital em um ambiente competitivo representado por um sistema capitalista em expansão.	Maximização do Lucro
<b>Empresa Neoclássica</b>		
Marshall, 1890	A empresa é vista como um agente que interfere no meio onde atua e é afetada por ele. Essa possibilidade de interação entre a empresa e o meio ambiente torna a empresa marshalliana um agente ativo e não apenas reativo a mudanças externas.	Maximização do Lucro
Empresa Neoclássica, 1930	A empresa é tida como apenas um locus de otimização dos fatores produtivos sujeita às leis dos rendimentos com a finalidade de extrair o máximo retorno possível dos seus ativos com vista ao crescimento.	Maximização do Lucro
<b>Empresa Institucionalista</b>		
Ronald Coase, 1937	A empresa é tida como arranjo institucional que substitui a contratação de fatores no mercado por outra forma de contratação mais duradoura. Sob a ótica de Coase, podem-se entender as relações contratuais entre as empresas, as franquias, as alianças estratégicas, a subcontratação e as parcerias como relações típicas de produção, as quais ampliam o conceito de empresa.	Minimização dos custos de mercado
Empresa Gerencialista W. Baumol, 1959	A empresa é tida como um agente único no mercado, que lida com desafios diferenciados e tomam decisões com base em conhecimento próprio e em modos de agir específicos. Recusa o princípio da maximização dos lucros como norma absoluta de decisão da firma.	Maximização da utilidade da alta gerência
Edith Penrose, 1959	A empresa é vista como uma instituição que cresce, acumulando recursos e experiência com uma forte dependência onde se insere.	Crescimento a longo prazo
Teoria dos Custos de Transação –	A empresa é tida como estrutura de governança das transações que procuram maior eficiência na alocação	Minimização de custos de

<b>Abordagem Teórica</b>	<b>Natureza da Empresa</b>	<b>Objetivo</b>
Olivier Willianson, 1996	de seus recursos, centrando a análise na formulação de contratos ou não pela empresa. A forma de governança da empresa depende do preço, da competição e dos contratos.	mercado
<b>Empresa Neo-schupeteriana</b>		
Richard Nelson e Sidney Winter	Enfatiza o papel da empresa no processo de inovação. Ver a empresa como capaz de interferir significativamente na evolução, não só da indústria, mas das estruturas de mercados, regiões e nações. Para tanto, inclui: a) regularidade de comportamento (rotina); b) estrutura (experiência) e c) caráter socialmente construído.	Promover inovação e evolução do ambiente empresarial
<b>Empresa nos Estudos Estratégicos</b>		
Modelo: Estrutura-Conduta-Desempenho Edward Mason e Joe Bain, Michael Porter	O desempenho da empresa depende do comportamento estratégico (conduta) que essa terá com relação a sua indústria (mercado). O desempenho da empresa é resultado direto de seu comportamento concorrencial em termo de fixação de preços e custos.	Posicionar empresa no mercado
Dependência de Recursos	A empresa é única. Não existem duas empresas iguais, pois não há duas empresas com mesmo conjunto de experiências, com ativos e habilidades iguais e com culturas idênticas. Os recursos e a capacidade de uma empresa podem ser divididos em: recursos financeiros, físicos, humanos e organizacionais.	Diferenciar a empresa, estabelecer vantagens competitivas

Fonte: elaboração própria

O estudo da administração empresarial, como se percebe, vem desde a escola clássica da economia, quando essa define os papéis sociais dos agentes produtivos e a função do lucro, do investimento e do salário no sistema econômico. Porém, é com a escola neoclássica que se tem, propriamente, uma teoria geral da firma. Nela, a empresa é vista como uma unidade técnica de otimização dos fatores produtivos (terra, capital, trabalho), em que os agentes econômicos são capazes de estimar corretamente o futuro, realizar cálculos sofisticados e tomar decisões precisas de mercados. Com esse intuito, utilizam os conhecimentos da teoria da produção, da teoria dos custos e da teoria dos rendimentos para obter lucros econômicos.

A abordagem institucionalista da administração empresarial se posiciona de forma crítica aos pressupostos da escola neoclássica, principalmente, na concepção da natureza humana. Para os institucionalistas, o gestor não é o planejador tão reflexível e sistemático como imaginam os neoclássicos. O gestor neoclássico tenta maximizar seus esforços, selecionando a melhor alternativa entre as que lhe são apresentadas, o gestor institucionalista busca um curso de ação possível, satisfatória e razoavelmente bom. O gestor institucionalista busca construir uma teoria empresarial evolucionária, na qual instintos, hábitos e instituições

exercçam, na evolução empresarial, um papel análogo aos genes da biologia. Nessa perspectiva, a empresa não é simplesmente uma unidade técnica de produção, sem poder de influência no mercado; ao contrário, ela é vista como uma instituição capaz de formar mercados, dividir e/ou aglutinar atividades corporativas, promover redes de informação e comunicação e ocupar espaços, quando há falhas de mercado. Barney e Hesterly (2004) citam a teoria dos custos de transação e teoria da agência como pertencentes à vertente institucionalista, com condições para explicar o *porquê* da existência e *como* gerenciar empresas no mercado.

A abordagem neo-schupeteriana da administração empresarial rejeita o pressuposto do equilíbrio de mercado, característico da análise neoclássica, propondo para o seu lugar o estudo da interação endógena entre estratégia (da firma) e estrutura (do mercado), ao longo do tempo, a partir das ações de inovação das empresas, onde o desequilíbrio é a regra. A concorrência passa a ser pensada como um processo dinâmico incessante, endógeno ao sistema econômico, capaz de gerar instabilidade estrutural, e no qual a diversidade e as assimetrias competitivas são características permanentes (GRASSI, 2002, p. 12). Por essa abordagem, a ação de concorrência no mercado não ocorre simplesmente pela estratégia de preço mínimo, mas por estratégia de diferenciação do produto, decorrente da aprendizagem organizacional.

Por fim, a abordagem estratégica da administração empresarial, segundo a análise de Barney e Hesterly (2004), busca explicar *por que algumas empresas superam outras* no mercado? Uma das formas de explicar essa questão na literatura dos estudos empresariais é por meio do modelo de Estrutura-Conduta-Desempenho cuja fundamentação teórica encontra-se nos trabalhos de Edward Mason e Joe Bain. De acordo com o modelo, o desempenho de uma empresa dependerá do comportamento estratégico (conduta) que terá com sua indústria. As condutas são provenientes de ações estratégicas como política de preço, nível de cooperação tática, pesquisa e desenvolvimento, publicidade, entre outras. As condutas, por sua vez, são definidas pela estrutura do mercado caracterizada pelo número e pelo tamanho relativo de concorrentes, compradores e vendedores, pelo grau de diferenciação dos produtos, pela existência de barreiras de entrada e saída de novas empresas no mercado e pelo grau de verticalização.

Outra forma de responder a questão formulada encontra-se na teoria de dependência de recursos. A teoria de dependência de recurso (RBV – *Resource Based View*), segundo Barney e Hesterly (2004), tem origem nos trabalhos de Edith Penrose (1959), Joseph

Schumpeter (1934) e de Michael Ricardo (1980), porém é introduzida no campo da administração por meio dos trabalhos de Richard Rumelt (1984), Birger Wernerfelt (1984) e Jay Barney (1986b). A premissa básica da RBV é que as decisões são tomadas dentro das empresas, ou seja, dentro do contexto político interno das mesmas, e se relacionam com condições ambientais enfrentadas por elas. Nela, o gerenciamento das relações externas é a chave para a sobrevivência organizacional e é fortemente influenciada pelas forças externas. Apóia-se em dois pressupostos: 1) que os recursos e as capacidades podem variar significativamente entre empresas (a suposição de heterogeneidade da empresa) e 2) que estas diferenças podem ser estáveis (a suposição de imobilidade de recursos).

O estudo da administração empresarial tem sido e parece que ainda continuará a ser um importante campo da administração na sociedade capitalista, haja vista que lida com a gestão dos negócios privados, o cerne da reprodução e acumulação de capital, num sistema hierarquicamente preestabelecido.

### **2.3.3. Da Administração Social**

Percebe-se hoje, no campo da administração, uma latente insatisfação a respeito do seu sustentáculo teórico, metodológico e prático. A lógica funcionalista, baseada no modelo diagnóstico-prescrição-solução, não consegue responder as demandas sociais da contemporaneidade. O campo dos estudos organizacionais se converteu, nos últimos anos, em espécie de “cocha de retalhos”, uma profusão de conceitos e teorias fragmentadas, contraditórias e irrelevantes (WOOD JR., 2006, p.225). Seus referencias teóricos ortodoxos ou organizacionais tornaram-se quase todos obsoletos, sem poder explicativo para lidar com questões de reconhecimento de diferenças e desigualdades em contexto globalizado.

Novas teorias são formuladas, no campo das ciências sociais, na tentativa de reinterpretar as relações entre Estado-sociedade, capital-trabalho, mercado-sociedade, público-privado, trabalhos como os de Jurgen Habermas (2002; 2003a), Nancy Fraser (1996; 2007) e Morion Young (2000) caminham nessa direção. Fournier e Grey (2000, p. 18) advogam que essas teorias chegam às escolas de administração, primeiramente no Reino Unido e posteriormente nos EUA, por meio dos cientistas sociais, de forma mais precisa, aqueles vinculados aos departamentos de sociologia, que por motivo de falta de financiamento para as suas pesquisas nos departamentos de origens, se viram obrigados a migrar para

departamentos como o de gestão, possibilitando, assim, o desenvolvimento de um conhecimento cruzado. Nesse sentido, alguns conceitos como o de cidadania deliberativa, esfera pública, sociedade civil, republicanismo, entre outros, são amplamente rediscutidos por Habermas, o principal herdeiro da Escola de Frankfurt, e formulador da teoria da ação comunicativa. A releitura de Habermas sobre alguns conceitos tradicionais, a exemplo de Estado e sociedade civil, inspirou alguns estudiosos do campo da administração a repensar suas teorias, metodologias e práticas de gestão. No caso específico da administração social, a sua fundamentação teórica foi fortemente inspirada nos trabalhos dos cientistas sociais críticos, entre outros, o próprio Habermas. Tenório (2005) fundamenta o campo da gestão social com base nos trabalhos de Habermas, em especial nos conceitos de cidadania deliberativa, esfera pública, sociedade civil e republicanismo. Vejamos uma síntese desses conceitos:

- *Cidadania deliberativa* significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum;
- *Esfera pública* pressupõe igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, de problemas por meio da autoridade negociada entre os participantes dos debates. [...] A esfera pública seria aquele espaço social no qual ocorreria a interação dialógica entre a sociedade civil e o Estado, e que decide sobre políticas públicas;
- *Sociedade civil* baseia-se no fato de o seu núcleo estar centrado no conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal, que se caracteriza por “ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida.” (HABERMAS, 1997, vol II, p.99);
- *Republicanismo* de Habermas considera que a autonomia privada do cidadão não deve ser posta nem acima nem subordinada da autonomia política. [...] é preciso conciliar democracia e direitos individuais de tal forma que nenhum dos dois se subordine ao outro (TENÓRIO, 2005, pp 105, 106,109).

A partir desses conceitos, bem como da inversão dos jogos de palavras sociedade-Estado, sociedade-mercado, trabalho-capital, Tenório (2005) desenvolve, então, o conceito de gestão social como:



[...] o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais. O adjetivo *social* qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação. (TENÓRIO, 2005, p.102)

O processo de construção conceitual de gestão social ocorre por meio de um dialético negativo, sem pretensão de síntese conceitual, pois o termo ainda precisa transcender o espectro da gestão empresarial tida como uma gestão tecnoburocrática, monológica, utilitarista. A gestão social imprime uma nova relação Estado-sociedade, em que há um maior envolvimento da população na definição da agenda política, e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais e a legitimação da sociedade, como participante do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

França-Filho (2003, p.4), buscando estabelecer as diferenças entre gestão pública, empresarial e social, entende que a social corresponde ao modo de gestão, próprio das organizações que atuam em circuito. O modo não é originariamente do mercado e nem do Estado, embora essas organizações entrelaçam, em grande parte dos casos, relações com instituições privadas e públicas, por meio de variadas formas de parcerias para consecução de projetos. Esse é o espaço próprio da chamada sociedade civil e, portanto, uma esfera pública de ação que não é estatal. Nesse tipo de gestão, o econômico aparece apenas como um meio para a realização dos fins, diferentemente da gestão empresarial que subordina todas as outras dimensões da vida humana à lógica do econômico. Uma síntese das principais características das dimensões da administração pode ser visualizada no Quadro 5:

**Quadro 5** - Síntese das Dimensões Administrativas

<b>Dimensão</b>	<b>Administração Pública</b>	<b>Administração Empresarial</b>	<b>Administração Social</b>
<b>Ambiente</b>	Estado	Mercado	Sociedade Civil
<b>Agente</b>	Governo e poderes públicos	Empresas	Organizações não lucrativas e não governamentais
<b>Objetivo</b>	Regulação	Lucro	Emancipação e justiça social
<b>Iniciativa</b>	Públicos com fins públicos	Privados com fins privados	Privados com fins públicos

Fonte: elaboração própria

Os campos da administração social e, conseqüentemente, da sua gestão encontram-se em processo de construção e têm grandes desafios pela frente, sobretudo, no que diz respeito sua operacionalização, por diferenciar das duas primeiras dimensões administrativas (pública e empresarial), a respeito dos objetivos e finalidades. Nas literaturas dos estudos administrativos quase não se encontra referência à dimensão do social; os que existem subordinam o social à lógica econômica do mercado.

O sentido dado à gestão social nesses trabalhos é de técnica de aperfeiçoamento da gestão de políticas sociais, mediante a adoção de métodos e ferramentas mais racionais de desenho, execução e avaliação de políticas da área social e a participação cidadã. A ação administrativa da gestão social pela sua natureza não pode ser explicada e analisada pelas teorias e metodologias da gestão empresarial, ou entendida simplesmente como um subcampo da administração pública. O conceito de gestão social, delineado por Tenório (2005) e França Filho (2003), tem como premissas fundamentais as crenças de que o Estado é apenas um dos sujeitos participantes em um espaço público ampliado e de que sua atuação deve ser a de um agente catalisador dos esforços da sociedade civil, para ampliar sua participação direta nas decisões sobre alocação de recursos coletivos e distribuição da riqueza social. Nessa perspectiva, inverte-se a relação entre Estado – sociedade para sociedade – Estado, mercado – sociedade para sociedade – mercado. A gestão social, portanto, requer formas de relações Estado – cidadãos que ultrapassem os tradicionais espaços da representação política, da informação, da consulta, e de controle.

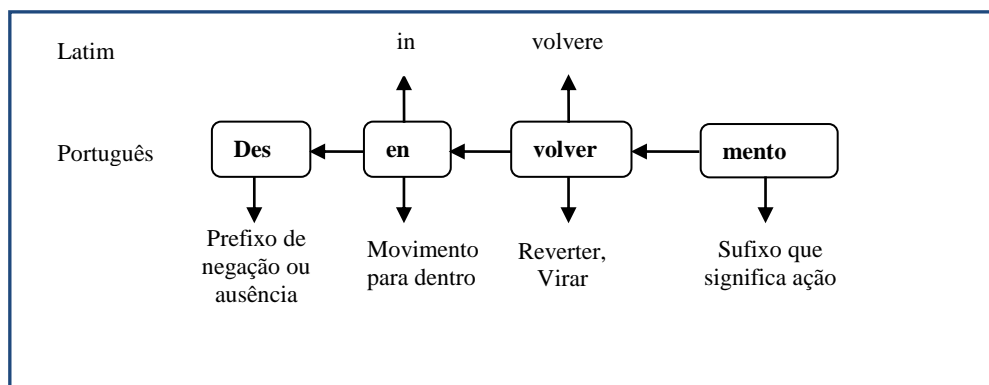
## 2.4. FUNDAMENTOS DO DESENVOLVIMENTO

Faz algum tempo que o “desenvolvimento” tornou-se tanto um *slogan*, quanto um termo multidimensional. Historicamente, o conceito vem sendo construído com base em três visões paradigmáticas: desenvolvimento como crescimento econômico, desenvolvimento como satisfação das necessidades básicas e desenvolvimento como elemento de sustentabilidade socioambiental. Uma análise desses paradigmas nos permitirá compreender o que é “desenvolvimento”, por que o “desenvolvimento,” de que e em direção a quê o “desenvolvimento” nos leva? Pois, não há nenhum outro conceito no pensamento moderno que tenha influência comparável sobre a maneira de pensar e agir do comportamento humano, tal como se percebe no conceito de desenvolvimento. Para tanto, processa uma revisão literária sobre a etimologia do desenvolvimento e suas dimensões (econômica, política, social e ambiental) conceituais.

### 2.4.1. A Gênese do Desenvolvimento

A etimologia reconhece que as palavras nascem e evoluem com o passar dos tempos. Conhecer a evolução do significado de uma palavra desde sua origem significa descobrir seu verdadeiro sentido e conhecê-la de forma mais completa. Assim sendo, qual significado que a palavra *desenvolvimento* exerce na sociedade contemporânea? Qual a sua influência para a vida em sociedade? A nossa motivação neste capítulo é compreender essas questões.

Se consultarmos num dicionário o significado da palavra desenvolvimento, iremos encontrar o significado como “o ato ou o efeito de desenvolver. Fazer crescer. Fazer progredir. Estar em uma velocidade”. A primeira ideia que podemos ter é que desenvolvimento pressupõe crescimento a partir de um determinado *status quo*, e tem subjacente a ideia de progresso. Da mesma forma, se formos desmembrar o seu vocábulo iremos nos deparar com a seguinte análise:

**Figura 4** - Etimologia da Palavra Desenvolvimento

Fonte: Adaptação de Diniz, 2006; p. 33

Nesta análise, é possível perceber que, com a junção dos elementos que compõem a palavra desenvolvimento, formaremos algo que poderia ser expresso como: “sem movimento para reverter a ação” ou ainda “sem envolvimento”. Isso nos remete a uma conclusão de que é preciso algo para gerar o movimento e/ou envolvimento. Entretanto, o que seria esse algo? Para qual direção o movimento se conduz? Envolver para quê? As respostas para essas questões dependem do contexto no qual se aplica a palavra. No caso do contexto da palavra desenvolvimento é preciso retomar a história.

A origem do conceito surge na biologia, empregado como processo de evolução dos seres vivos para o alcance de suas potencialidades genéticas. Com Darwin, a palavra desenvolvimento passou a ter uma concepção de transformação, vista como um movimento na direção da forma mais apropriada. Um organismo se desenvolve à medida que progride em direção à sua maturidade biológica. A transferência da biologia para a vida em sociedade ocorreu, nas últimas décadas do século XVII, e tomou corpo com o darwinismo social<sup>4</sup>. Com ela, verificou-se que o progresso, a expansão e o crescimento não eram virtualidades intrínsecas, inerentes a todas as sociedades humanas, mas sim propriedades específicas de algumas sociedades ocidentais. Essas sociedades obtiveram o status de desenvolvidas, o que faz entender que elas eram capazes de produzir os seus próprios movimentos para o alcance do seu bem-estar.

Assim, desenvolvimento adquiriu o significado de autoconhecimento com o fim de implantar ações, nas quais pressupunha-se a existência da motivação dos participantes, com a

<sup>4</sup> Corrente teórica em que a sociedade é comparada a um ser vivo e dinâmico, que busca sua própria evolução ou, conseqüentemente, seu desenvolvimento. De acordo com esse pensamento, existiriam características biológicas e sociais que determinariam que uma pessoa é superior à outra e que as pessoas que se enquadrassem nesses critérios seriam as mais aptas.

finalidade de pôr em movimento um processo de mudança que faça “evoluir” a sociedade para um estado superior. Entretanto, é preciso considerar que as palavras são social, cultural e politicamente construídas e, muitas vezes, as forças dominantes valorizam ou desprezam palavras e significados em prol de uma racionalidade utilitária. Nesse sentido, concordamos com Mia Couto (2011) quando em um dos livros nos chama atenção para a função da língua e nos diz que: “As línguas servem para comunicar. Mas elas não apenas servem. Elas transcendem essa dimensão funcional. Às vezes, as línguas fazem-nos ser. Outras, elas fazem-nos deixar de ser” (p. 16). Essa citação nos faz refletir sobre o quanto uma palavra ou uma língua exerce poder no imaginário de uma sociedade, e o desenvolvimento é uma dessas palavras que conseguem mobilizar pessoas, governos, nações e uma infinidade de recursos monetários e não monetários para a realização desse estágio, que nem sempre é, de fato, percebido por todos.

Para melhor entender o significado do processo desenvolvimento na sociedade contemporânea, descrevemos nas seções seguintes a construção desse conceito com base nas dimensões econômica, política, social e ambiental. Porém, entendemos que tal conceito não pode ser visto de forma fragmentada, haja vista que todas essas dimensões estão presentes e se relacionam simultaneamente.

#### **2.4.2. A Dimensão Econômica do Desenvolvimento – Sociedade do Crescimento**

De modo geral, a preocupação com o desenvolvimento tem suas raízes na ciência econômica. De maneira preliminar, os trabalhos de Adam Smith (1776), Thomas Malthus (1798), David Ricardo (1817) e Karl Marx (1867) apresentam o desenvolvimento como um fenômeno importante para a consolidação do sistema capitalista. Porém, é na década de 1940 que o desenvolvimento recebe o *status* de objeto de pesquisa científica com o surgimento da Economia do Desenvolvimento. Com ela, é construído todo um arcabouço teórico e metodológico para descrever e promover o desenvolvimento como algo próximo a uma sociedade industrial, urbana e detentora de riqueza, por meio de acúmulo de renda monetária.

Em *A Riqueza das Nações* (1776), Smith defendia que o progresso de um determinado país só seria possível quando os agentes econômicos fossem capazes de satisfazer seus interesses individuais de forma espontânea. Smith partia do princípio de que todo homem vive para a troca, ou se torna, em algum momento, um mercador e a sociedade se transforma no

que é, ou seja, uma sociedade mercantil. Para ele, o homem movido pelo desejo do lucro passaria a produzir mais e o excedente da reprodução passaria a ser um benefício para toda sociedade.

Ao procurar o seu próprio interesse, o indivíduo promove o interesse da sociedade mais do que realmente procurasse promovê-lo. Tal mecanismo ficou conhecido pela imagem metafórica da *mão invisível* do mercado. Esta seria representada pelo conjunto de forças individuais operando na mais pura concorrência para realizar as necessidades de oferta e demanda da sociedade. A ordem do sistema econômico seria estabelecida quando atingisse o ponto de equilíbrio das forças aparentemente antagônicas do mercado - oferta e demanda - e o desenvolvimento smithiano seria, então, decorrente da livre iniciativa entre os agentes econômicos e da produtividade do trabalho útil. Com base nesse mecanismo seria possível promover o crescimento econômico e garantir o bem-estar de uma nação, cuja riqueza deveria ser quantificada pelo seu produto anual per capita.

Ricardo aprofunda essa discussão em *Princípios de Economia Política e Tributação* de (1817), quando se propõe analisar o fenômeno da distribuição da riqueza entre as classes, nas quais a sociedade se acha dividida. Para ele, a distribuição da riqueza deve se dar entre salários, lucros e renda fundiária. Entretanto, defende a tese que a riqueza de uma nação depende dos lucros e da renda da terra, pois os salários são apenas despesas. O argumento justificaria a tese de que uma parcela maior da riqueza gerada deveria estar em posse dos detentores de capital. Nesse sentido, o desenvolvimento ricardiano decorre do montante de investimento que o capitalista aplica na unidade produtiva. Daí o problema conflituoso da economia capitalista, gerado pela relação entre taxa de lucro e taxa de salário.

Não podemos falar da construção de um conceito de desenvolvimento sem incluir também no debate a contribuição de Karl Marx. Para tanto, é importante entender que o conceito de “mais-valia” ocupa um lugar central na teoria do desenvolvimento econômico de Marx. Para ele, a acumulação de capital por parte do capitalista só se dá por intermédio da “mais-valia”. Esta emerge das relações sociais de produção estabelecidas entre o capital e o trabalho. Para Marx, o surgimento de uma economia moderna ou industrial é precedido de um período denominado de “acumulação primitiva de capital”, que possibilita algumas nações acumular certo volume de capital e conseqüentemente financiar os investimentos necessários para o desenvolvimento econômico.

Nessa perspectiva, podemos então considerar que o momento histórico do mercantilismo funcionou como um período de acumulação de capital, destinado ao

financiamento da etapa de industrialização dos países centrais. A partir desse momento, é estabelecida uma relação entre centro e periferia, em que o centro, na condição de país desenvolvido dominante, explora o país não desenvolvido e periférico. As causas mais profundas do subdesenvolvimento são para Marx a acumulação primitiva, o imperialismo e o desvio do excedente, e a única forma de escapar dessa situação seria através de uma revolução socialista.

Percebam que o conceito de desenvolvimento concebido no campo da economia centra-se na ideia da acumulação de riqueza e na expectativa que o futuro guarda em si a promessa de um maior bem-estar (FURTADO, 1988). O desenvolvimento é visto como a força motriz capaz de conduzir uma sociedade atrasada à uma sociedade avançada. Desenvolver é sinônimo de acumular para depois distribuir. Essa visão de desenvolvimento torna-se mais ainda propagada com o surgimento da abordagem neoclássica da economia. Para os teóricos dessa corrente, o desenvolvimento se irradia concentricamente, ao longo do tempo, pelo espaço, trazendo a todos em algum momento o mesmo nível de progresso material, social e cultural dos países pioneiros capitalistas. Porém, verificou-se que no decorrer da história isso não aconteceu. Muito pelo contrário, a distância entre países ricos e países pobres ampliou. Crescer é preciso, distribuir nem tanto.

Para alguns historiadores econômicos como Brum (2000) e Hobsbawm (2007), a Crise do Sistema Capitalista de 1929 tem como causa a superprodução, decorrente dos grandes ganhos de produtividade industrial, obtidos com os benefícios tecnológicos do taylorismo sem a presença de uma política de redistribuição da riqueza para classes trabalhadoras e consumidores em geral. O fato é que com a crise econômica veio também a Segunda Guerra (1939-1945), alterando profundamente a realidade do mundo e criou-se uma nova estrutura de poder que introduziu uma nova ordem econômica e política, polarizada em duas superpotências (Estados Unidos da América e a União Soviética). Com as mudanças, emergiram novos desafios, novos compromissos e novas alianças.

É nesse contexto que surge na ciência econômica um campo de conhecimento com a finalidade de observar, descrever e explicar o fenômeno do desenvolvimento denominado de Economia do Desenvolvimento. Com o surgimento desse campo o *desenvolvimento* passa a ser objeto específico de investigação. Essa disciplina obteve imenso sucesso em termos de produção científica e repercussão social, servindo de base para formulação de políticas públicas de muitos países do mundo pós-guerra. O seu arcabouço teórico foi composto, inicialmente, pelo pensamento anglo-saxão e pelo pensamento latino-americano da Comissão

Econômica Para o Desenvolvimento da América Latina (CEPAL).

Dentre os teóricos do primeiro grupo, destacam-se os trabalhos de Ragnar Nurkse (1957), Rosenstein-Rodan (1969), Artur Lewis (1969), Walter Rostow (1978) que, influenciados pelo modelo de crescimento equilibrado, deram suas contribuições. Contudo, uma crítica ao modelo de crescimento equilibrado é desenvolvida por Hirschman (1961) e Mrydal (1965), que se destacam em sua época com o modelo de crescimento desequilibrado e da causação cumulativa. Embora não fossem vinculados diretamente ao grupo dos cepalinos, suas ideias aproximaram do estruturalismo latino-americano. O pensamento cepalino foi construído com a participação, entre outros, dos trabalhos de Prebisch, Furtado, Cardoso e Falleto.

Contudo, verificou-se que a Economia do Desenvolvimento não conseguiu explicar na totalidade as contradições do mundo capitalista. Hirschman (1981), em seu artigo seminal “Ascensão e Declínio da Economia do Desenvolvimento”, descreve que as causas para desprestígio da disciplina na década de oitenta estavam na conjunção de distintas ideologias e nas circunstâncias, sob as quais a própria se encontrava, que sobrecarregou os países subdesenvolvidos de esperanças e ambições irrealistas. O fato de ter havido crescimento econômico nos países do Primeiro Mundo não significa que houve a distribuição dos seus frutos. Na prática, o que se verificou foi uma crise do sistema capitalista na década de setenta, caracterizada pela combinação de baixa taxa de crescimento com altas taxas de inflação, a chamada estagflação.

Com mais uma crise da economia capitalista, intensificam-se as críticas ao modelo de desenvolvimento por meio do crescimento econômico. A economia não poderia ser vista como um sistema dissociado do mundo da natureza, pois não existem atividades produtivas sem elementos naturais. Era preciso deslocar a ênfase no crescimento contínuo para o compromisso com a natureza. Dessa crítica, destacam duas propostas de modelo de desenvolvimento – o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável. O primeiro foi delineado pelos movimentos preservacionistas da natureza que defendem o congelamento do crescimento da população, do capital industrial e das formas de consumo, com a finalidade de alcançar a estabilidade econômica e ecológica das nações, liderado pelo o Clube de Roma. Essa proposta passa a ser conhecida como a tese do crescimento zero. O segundo tem origem nas ações da Organização das Nações Unidas (ONU), quando, em 1983, é criada a Comissão Mundial sobre Meio ambiente e Desenvolvimento e dela surgem alguns relatórios sinalizando a possibilidade de um crescimento econômico com preservação da natureza. O famoso



relatório intitulado *Nosso Futuro Comum* torna-se o referencial desse modelo.

Nessa perspectiva, o conceito de desenvolvimento incorpora, além da preocupação com os aspectos ambientais, a ideia de alongamento do prazo do planejamento e, portanto, do horizonte de cálculo dos efeitos, sem romper com o modelo de desenvolvimento por crescimento. Para ele, as inovações tecnológicas são capazes de permitir o acesso de todos os povos presentes e futuros ao bem-estar, sem comprometimento do esgotamento dos recursos naturais. Do ponto de vista de teoria econômica do desenvolvimento, esse modelo é econometricamente representado pelo modelo de *Solow*, cuja função de produção tem quatro variáveis: o produto (Y), o capital (K), o trabalho (L) e o conhecimento ou "eficiência do trabalho" (A), de maneira que a economia converge para uma situação em que cada variável do modelo cresce a uma taxa constante. Nesse ponto, a taxa de crescimento do produto por trabalhador é determinado somente pela taxa de crescimento tecnológico e isso permitirá um estacionamento dos fatores de produção. Por essa lógica, a possível sociedade sustentável é também uma sociedade de crescimento.

#### **2.4.3.A Dimensão Política do Desenvolvimento – Invenção da Modernidade**

No campo político, o termo é empregado pela primeira vez como elemento de um programa de governo, por Truman, presidente dos Estados Unidos da América, quando em seu discurso de posse em 1949 aplicou o termo para dizer que iniciava uma nova era no mundo – a era do desenvolvimento. Em suas palavras:

É preciso que nos dediquemos a um programa ousado e moderno que torne nossos avanços científicos e nosso progresso industrial disponíveis para o crescimento e para o progresso das áreas subdesenvolvidas. O antigo imperialismo - a exploração para o lucro estrangeiro – não tem lugar em nossos planos. O que imaginamos é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de uma distribuição justa e democrática. (TRUMAN, 1949 *apud* ESTEVA, 2000 p.59)

Com ele é inaugurado o desejo dos países ricos de auxiliar as nações ditas atrasadas em seu desenvolvimento e a palavra subdesenvolvimento aparece pela primeira vez, evocando a ideia de mudança possível a um estado final. Parece-nos que até aqui as relações Norte/Sul tinham interesses opostos: colonizados e colonizadores e a dicotomia, até então existente entre desenvolvido e subdesenvolvido, propõem uma nova relação, um mundo onde todos são iguais de direito e não de fato. Há um sentido de continuidade entre os termos

subdesenvolvimento e desenvolvimento. O mundo é agora pensado não mais em colonizados e colonizadores, mas como uma coleção de nações individuais, porém, com países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Diante de um século construído em crises e guerras, o conceito de desenvolvimento é, ao longo do tempo, cada vez mais, elaborado e sistematizado por vários campos do conhecimento científico (economia, sociologia, antropologia, ecologia), sendo colocado como um estado, um processo, um bem-estar, um progresso, um crescimento econômico, um crescimento humano e/ou um equilíbrio ecológico. O *desenvolvimento*, dessa forma, apresenta-se como uma rede de conceitos que podem estar diretamente associados ao conjunto de adjetivos traduzidos em expressões como *local, integrado, sustentável, territorial*, bem como *endógeno e exógeno*, a depender das forças propulsoras (internas ou externas), *global, regional, local*, da escala geográfica e ainda *humano, econômico, político, ambiental*, a depender das dimensões sociais (FÍSCHER, 2002).

Do ponto de vista da dimensão política, podemos analisar o conceito de desenvolvimento com base em três perspectivas analíticas: desenvolvimento como produto do mundo ocidental; desenvolvimento como mecanismo de cooptação política do capitalismo e do socialismo; desenvolvimento como orientação teórica.

*Desenvolvimento Como Produto do Mundo Ocidental:* para compreender a relevância da dimensão política na construção do conceito de desenvolvimento é preciso ter em mente que o mundo, historicamente, esteve pautado numa disputa filosófica, ideológica e cultural entre Ocidente e Oriente. O mundo ocidental tem suas raízes na civilização greco-romana, na Europa e no advento do cristianismo. Nele floresceu o renascimento, o descobrimento e a modernidade.

O mundo oriental, por sua vez, tem suas raízes nas civilizações antigas do oriente (egípcia, indiana e chinesa) na África e Ásia, e com ele vieram a agricultura, o comércio e o socialismo. Para Beck (1997), essa disputa fixou papéis em todos os domínios da sociedade, tanto na pequena escala do cotidiano quanto nas grandes questões geopolíticas, econômicas e culturais. O discurso da modernidade é para Beck um exemplo dessa relação de disputa. A modernidade,<sup>5</sup> como produto do mundo ocidental, fruto da revolução francesa e da revolução

---

<sup>5</sup> A noção de modernidade aqui se emprega no sentido de um conjunto de transformações de origem ocidental, que se inicia a partir do século XV e que estende até o século XX, envolvendo aspectos culturais (o Renascimento), políticos (o surgimento dos Estados Nacionais Absolutistas, Moderno) e econômicos (o Capitalismo Industrial e Financeiro).

industrial é apresentada ao mundo como um estilo e organização social universal. Ser moderno no mundo ocidentalizado significa dizer que o destino de todas as coisas se encontra no homem (antropocentrismo), na razão (racionalidade), na especializada (produtividade) e no desenvolvimento (evolucionismo).

Uma sociedade desenvolvida é aquela capaz de garantir o crescimento da produção, do consumo e da renda. Nessa perspectiva, a meta do desenvolvimento é uma sociedade industrial urbana, cujo moderno é medido de acordo com o nível de industrialização e urbanização da sociedade. A sociedade industrial e/ou desenvolvida passa a ser então um modelo ideal propagado pelo mundo ocidental e transmitido como uma possibilidade para regiões menos avançadas como África, Ásia e América Latina.

Nesse sentido, Escobar (1995) considera que “o desenvolvimento foi e continua a ser, em grande parte, uma abordagem de cima para baixo, eurocêntrica, etnocêntrica e tecnocrática que trata as pessoas e culturas como conceitos abstratos, estatísticas que podem ser movimentadas para cima e para baixo em gráficos de progresso” (p.44). O desenvolvimento como invenção da modernidade é um instrumento de controle e dominação dos países do Primeiro Mundo para os países do Terceiro Mundo.

*Desenvolvimento Como Mecanismo de Cooptação Política:* outra perspectiva de análise que nos ajuda entender a relevância da dimensão política no conceito de desenvolvimento, trata-se do período histórico da chamada Guerra Fria<sup>6</sup>. Esse momento é marcado por uma disputa político-ideológica entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, as duas superpotências do mundo pós-guerra.

De um lado, a proposta de um desenvolvimento pautado nos princípios do liberalismo moderno, centrado na individualidade, na propriedade privada, na social democracia e no Estado-Provedor. Noutro, a proposta de um desenvolvimento pautado no pensamento marxista, com base na coletivização, na propriedade estatal, na justiça social e no Estado-Centralizado, porém, ambos na perspectiva de uma sociedade industrializada e urbanizada. O resultado dessa disputa ideológica proporcionou o surgimento do Estado do Bem-estar Social, que assume a responsabilidade imediata do bem-estar de seus cidadãos, por meio de uma gama de serviços tais como: saúde, educação, previdência, habitação, entre outros.

---

<sup>6</sup>Guerra Fria é a designação atribuída ao período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética, compreendendo o período entre o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a extinção da União Soviética (1991). Em resumo, foi um conflito de ordem política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica entre as duas nações e suas zonas de influência.

Com ele, entra em cena a dimensão social no conceito de desenvolvimento, exigindo medidas alternativas ou complementares ao Produto Interno Bruto *per capita* (PIB), a fim de definir parâmetros internacionais para avaliação de padrões de vida, conforme sinalizam Caiden e Caravantes (1988). Porém, com o fim do socialismo, decorrente do esgotamento do modelo de expansão e dos fracassos das promessas do progresso, acrescido da crise ambiental do planeta, entra em discussão o novo papel do Estado e dos organismos internacionais (ONU, FMI, BIRD, OMC), assim como do conceito de desenvolvimento. Por conta disso, houve a necessidade de rever alguns pressupostos do modelo de desenvolvimento por crescimento, por meio de um esforço intelectual e político para introduzir o modelo político de desenvolvimento da era neoliberal.

A vitória política de Thatcher (1979) e Reagan (1980), na Inglaterra e EUA, contribuiu para facilitar a implantação do modelo. As décadas de 1980 e 1990 são caracterizadas pela expansão do modelo de desenvolvimento neoliberal, com base no ajuste fiscal e pautado na crença de que o desenvolvimento requer a retirada do Estado e maior autonomia do mercado. Entretanto, tal modelo também não foi capaz de conduzir suas sociedades para o tão esperado bem-estar social, conforme apontam os estudos de Souza-Santos (2005) e Ianni (1999). Posto isto, encontra-se em andamento um modelo político de desenvolvimento pensado não mais apenas como resultado do crescimento do produto gerado pela industrialização e pela livre iniciativa do mercado, mas com o efeito mensurado de incremento sustentável de bem-estar geral, em termos de desenvolvimento humano e com responsabilidade ambiental (BRANDÃO, 2007).

*Desenvolvimento Como Orientação Teórica:* Escobar (2005b), ao analisar a utilização do conceito de desenvolvimento nas ciências sociais afirma que este passou por três abordagens teoricamente contrastantes. A primeira consistiu na *abordagem modernizante* das décadas de cinquenta e sessenta, a qual defendia a imitação do percurso seguido pelos países industrializados como estratégia para o desenvolvimento. Ela representa a ortodoxia da economia e da administração do desenvolvimento e é fundamentada nas teorias desenvolvidas por Schumpeter, Rosentein-Rodan, Nurkse, Lewis, Rostow, entre outros. Advoga que o desenvolvimento é um processo que surge dos efeitos benéficos do progresso econômico, científico e tecnológico, bem como, da capacidade gerencial dos agentes administrativos. A segunda ocorreu por volta da década de sessenta e setenta e diz respeito a *abordagem estruturalista*, cujo principal argumento consiste em afirmar que as raízes do subdesenvolvimento estão na conexão entre dependência externa e exploração interna, e não

sobre uma suposta falta de capital, tecnologia ou valores modernos. Diante disso, defende a tese que o problema do subdesenvolvimento deve ser entendido a partir de uma análise histórico-estrutural dos países em desenvolvimento. Essa discussão deu-se através das contribuições do pensamento estruturalista conduzido por Prebisch, Cardoso, Falleto, Furtado e outros. Por fim, na década de oitenta e noventa, um número crescente de críticos culturais, em muitas partes do mundo questionou o conceito de desenvolvimento até então utilizado pelas ciências sociais, o que contribuiu para o surgimento do pensamento *pós-estruturalista*. Para esses cientistas sociais, o desenvolvimento é um instrumento de dominação das sociedades ocidentais do Primeiro Mundo para os países do Terceiro Mundo. É visto como um regime de representação, como uma “invenção” que resulta da história do pós-guerra e que, desde seu início, modelou inelutavelmente toda possível concepção da realidade e a ação social dos países que, a partir de então, são conhecidos como subdesenvolvidos. Assim, os pós-estruturalistas consideram o desenvolvimento como um fenômeno de poder historicamente criado, construído sob circunstância bem definidas e comandada por atores bem determinados. As discussões apresentadas por Gilbert Rist, Wolfgang Sachs, Serge Latouche, Gustavo Esteva, Boaventura de Sousa Santos, Arturo Escobar, entre outros, ilustraram essa abordagem.

Independente da categoria de análise, o desenvolvimento na perspectiva da dimensão política apresenta-se ao mesmo tempo como uma ideologia e uma utopia do mundo ocidental. Ele está relacionado a um sistema de crenças organicamente relacionado com redes institucionais constituídas (Banco Mundial, FMI, ONU, OMC), operando como sistema de classificação de povos, sociedades e regiões.

#### **2.4.4.A Dimensão Social do Desenvolvimento – Sociedade do Bem-estar**

O interesse de Smith, Ricardo e Marx em explicar a riqueza de uma nação deu origem à teoria do crescimento, cujo conceito de desenvolvimento está relacionado com a evolução do sistema de produção, acumulação e progresso técnico, restrita ao pensamento da Economia. Porém, os esforços para explicar o subdesenvolvimento, conseqüentemente a pobreza, deram origem às teorias de desenvolvimento e, nesse caso, o conceito de desenvolvimento está relacionado com o grau em que são satisfeitas as necessidades humanas, ampliando a discussão com outros campos de conhecimento como a Sociologia, a Ciência

Política e a Antropologia. As teorias possibilitam uma discussão tanto teórica quanto política sobre crescimento e desenvolvimento. O debate toma forma no âmbito da ONU, na década de 1950, porém, é com a CEPAL que o conceito de desenvolvimento social se propaga. Influenciados pela teoria *keynesiana*, autores como Myrdal, Hirschman, Prebisch, Furtado, Cardoso, entre outros, abrem a discussão de que falar em desenvolvimento é falar em seu contrário, uma vez que existe uma forte relação entre as duas realidades (subdesenvolvimento e desenvolvimento).

Na visão desses economistas, existe um desequilíbrio fundamental no relacionamento entre os países do centro (industrializados e hegemônicos) e os países periféricos (agrícolas e dependentes), que implica na capacidade dos países atrasados de acumular capital e, conseqüentemente, permanecer no estágio de subdesenvolvimento. A causa disso encontra-se na taxa de produtividade, que nos países industrializados é maior em relação aos países não-industrializados, países agrícolas. Como consequência, ocorre a inelasticidade da oferta – o que gera o bloqueio ao crescimento. Para reverter esse estágio, é preciso investir em tecnologia, capital social e humano. Tudo isso deverá ser impulsionado por uma indústria local diversificada, apoiada pela demanda interna e centrada no modelo de substituição de importações, conforme relatam as análises dos economistas latino-americanos.

Entretanto, para os sociólogos do pensamento latino-americano, como Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Vania Bambirra e outros, existe outro diagnóstico para essa relação. O subdesenvolvimento seria uma condição criada para integração no sistema global de trocas que se originou no século XVI, no início do capitalismo, e não um isolamento geográfico, associada a uma falha de difusão tecnológica, capital e valores ocidentais como alguns imaginavam.

Esse debate, em pleno período histórico da Guerra Fria, contribuiu para introduzir no conceito de desenvolvimento a dimensão social configurada no Estado de Bem-estar Social. Pensar o desenvolvimento agora deveria ir além do crescimento econômico e dos seus indicadores quantitativos. Era preciso intensificar as ações de valorização dos seres humanos, através de um sistema de proteção ao cidadão. O Estado de Bem-estar Social assume a responsabilidade mediante a oferta de serviços essenciais (alimentação, habitação, educação, saúde e previdência) para o desenvolvimento humano e social. Novos indicadores de desempenho para mensurar o desenvolvimento são requisitados, conforme relatam Hicks e Streeten (1988).

Islam e Henault (1988) argumentam que o conceito de desenvolvimento nos moldes

do pensamento econômico clássico não foi capaz de suprir as necessidades básicas dos países do Terceiro Mundo, ao considerar que o crescimento do PIB não alcançou as camadas inferiores da população. Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento deveria representar algo que possibilitasse uma progressiva redução e eliminação final da desnutrição, da doença, do analfabetismo, da miséria, do desemprego e das desigualdades. Assim, os princípios do crescimento e da acumulação de riqueza deveriam ser substituídos pelos princípios das necessidades básicas. Nesse caso, o conteúdo do PIB tornaria mais importante que a sua taxa de crescimento.

Santagada (1993) afirma que, desde o fim da década de 1960, vários organismos mundiais e regionais têm participado do esforço de elaborar indicadores sociais com a finalidade de acompanhar a evolução na qualidade de vida e do bem-estar do cidadão. Afirma ainda que a expressão “indicadores sociais” nasceu nos EUA, em 1966, quando registrava um período bastante conturbado da sua trajetória, marcado por fatos importantes, tais como assassinato do presidente Kennedy, a participação na Guerra do Vietnã e os movimentos de protesto protagonizados pelos negros “chicanos” e porto-riquenhos, constituindo um paradoxo entre crescimento econômico e reivindicações sociais não atendidas. Para Santagada (1993) o que estava posto nesse paradoxo era a necessidade de ações do Estado de Bem-estar Social para garantir a política social.

As críticas do pensamento latino-americano ao conceito de desenvolvimento, com ênfase apenas na evolução do sistema produtivo e de acumulação de capital, sem um olhar para as melhorias das condições sociais da população, contribuíram para que a dimensão social ganhasse relevância no conceito de desenvolvimento. Com isso, governos de todo mundo e organismos internacionais como ONU, OCEE, OCDE, CEPAL, entre outras, introduzem instrumentos de medidas para quantificar o desenvolvimento social (Santagada, 1993). Desde de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), vem acompanhando o desempenho dos países na promoção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das pessoas, por meio do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e MahbubulHaq.

A ONU elegeu, a partir da década de 1990, o desenvolvimento como o mais importante desafio a ser enfrentado pela raça humana. Apesar das enormes oportunidades tecnológicas criadas pelo século XX, segundo as últimas estimativas (abril de 2013) do Banco Mundial, ainda existe mais de 1, 2 bilhão de pessoas, um quinto da população mundial, que vivem com menos de 1,25 dólar por dia – padrão de vida que a Europa Ocidental e os EUA já

havia atingido há 200 anos. Em *Desenvolvimento com Liberdade*, Amartya Sen (2000) nos mostra que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania. E isso inclui não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como alimentação, saúde e educação, mas também as liberdades associadas com a educação, a participação política, a proibição da censura, entre outras. Assim sendo, só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das escolhas e das oportunidades do indivíduo, possibilitando uma vida longa, saudável, com acesso a recursos necessários para um nível de existência digno da geração atual e futura.

#### **2.4.5. A Dimensão Ambiental do Desenvolvimento – Sociedade Sustentável**

Embora haja, hoje, uma preocupação por parte de alguns segmentos da sociedade sobre a relevância da questão ambiental no processo de desenvolvimento, deve-se ressaltar que a mesma foi inicialmente abordada, em 1798, por Thomas Malthus, em sua obra *Ensaio Sobre o Princípio da População*, na qual demonstrava a preocupação com o estrangulamento da produção de alimentos, que crescia numa relação linear, ao passo que o crescimento populacional crescia numa relação geométrica. Para Malthus, a causa de todos os males está na fertilidade humana, pois os seres humanos têm impulso natural para a prática do sexo e conseqüentemente para a reprodução. Diante disso, verifica-se uma necessidade malthusiana em querer encontrar mecanismos morais, naturais e/ou artificiais capazes de impedir o excessivo crescimento da população. Entretanto, Malthus não contava que as inovações tecnológicas fossem capazes de ampliar a produtividade do setor agrícola e nem tampouco previa uma redução e/ou estabilidade nas taxas de crescimento da população. O fato é que o postulado malthusiano é retomado, no século XX, com os autores do Clube de Roma, acrescentando novos elementos à discussão, tais como aceleração da industrialização, aumento dos indicadores de desnutrição, rápido crescimento populacional, deploração dos recursos naturais não renováveis e deterioração do meio ambiente (BRUSEKE, 2003, p. 31). Com isso, abre-se um debate sobre a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento pautado no crescimento econômico.

A sociedade capitalista e o Estado moderno são vistos como os maiores responsáveis pela degradação dos recursos naturais. Isso se deve ao fato de ambos terem o crescimento e a



acumulação de capital privado como princípios. Dessa forma, verifica-se que a relação homem-natureza na sociedade moderna/industrial é fortemente moldada pela racionalidade instrumental do sujeito-homem sobre o objeto-natureza. A natureza é vista apenas como um mero recurso produtivo do sistema capitalista e o homem como um ser superior à própria natureza. Porém, com a crise do modelo desenvolvimentista dos anos 70 e 80, outras visões sobre a relação homem-natureza começaram a ganhar espaço nos debates internacionais. Uma delas é a visão conservacionista da natureza que defende a tese do congelamento do crescimento da população global e do capital industrial. A tese do crescimento zero significa um ataque direto à filosofia do crescimento contínuo da sociedade industrial e uma crítica a todas as teorias de desenvolvimento que se basearam nela. Diegues (2008) considera que os maiores defensores desta tese são: a ciência e os cientistas naturais decorrentes das áreas da meteorologia, biologia, climatologia, oceanografia e da ecologia, além de um conjunto de organizações não-governamentais (ONGs), dentre as quais destaca algumas de expressão mundial como *World Wildlife Fund* (WWF), a *Conservation International* (CI), a *Nature Conservancy* (TNC) que contribuíram para a elaboração do conceito *ecodesenvolvimento* como a possibilidade de um modelo de crescimento zero em contraposição ao modelo hegemônico desenvolvimentista, centrado no crescimento contínuo e na acumulação de bens.

Entretanto, o *ecodesenvolvimento*, também, não atendia às necessidades dos países do Sul que logo se manifestaram de forma crítica ao novo conceito apresentado. Para eles, as sociedades ocidentais depois de séculos de crescimento industrial acelerado e do esgotamento de seus recursos naturais querem impedir que países menos desenvolvidos tenham o direito de decidir sobre os seus recursos. Desse debate, surge como proposta o conceito de *desenvolvimento sustentável*. Este é apresentado como uma espécie de terceira via do desenvolvimento, de modo a conciliar os interesses dos *desenvolvimentistas* - onde o crescimento e acumulação constituem princípios fundamentais do modelo, bem como do *ecodesenvolvimento* - cujos conservacionismo e prudência ecológica são tidos como solução.

O modelo de desenvolvimento sustentável parte de uma visão de que a relação homem-natureza pode acontecer de forma equilibrada. Cuidar do meio ambiente não é apenas garantir a sobrevivência da fauna, da flora, do solo, do ar, mas é garantir a convivência de todos os fatores que compõem o meio, quer sejam bióticos, abióticos, humanos ou não-humanos. Ignacy Sachs formulou os princípios básicos dessa nova visão de desenvolvimento. Ele integrou basicamente seis aspectos que deveriam guiar os caminhos do desenvolvimento: a satisfação das necessidades básicas; a solidariedade com as gerações futuras; a participação

da população envolvida; a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e outras culturas e programa de educação (CAVALCANTI, 2003, p.161).

Desta forma, a noção de desenvolvimento é afetada pela concepção da questão ambiental. Desenvolvimento e meio ambiente tornaram-se indissociáveis. O desenvolvimento sustentável seria definido pelo Relatório de Brundtland como aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades.

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais. (Relatório Brundtland, 1987)

Examinando os detalhes dessa definição, observa-se o seguinte:

- É desenvolvimento porque não se reduz a um simples crescimento quantitativo. Pelo contrário, faz intervir a qualidade das relações humanas com o ambiente natural e a necessidade de conciliar a evolução dos valores socioculturais com a rejeição de todo processo que leva à desculturação.
- É sustentável porque deve responder às necessidades da população atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responderem às suas.
- É equitativo no momento que busca atingir níveis satisfatórios de desenvolvimento econômico, social, político-institucional, cultural e humano.

Frey (2001), analisando a dimensão política do desenvolvimento sustentável na literatura técnica, verificou que existem três perspectivas teóricas para explicar a viabilidade de uma sociedade sustentável: Abordagem Econômica-Liberal de Mercado; Abordagem Ecológica Tecnocrata de Planejamento e Abordagem Política de Participação Democrática. Vejamos.

*Abordagem Econômica Liberal de Mercado:* parte do pressuposto de que só é possível uma sociedade sustentável por meio da concorrência de mercado, do crescimento econômico, do progresso técnico e com a utilização da racionalidade instrumental dos recursos naturais. Parte do pressuposto que o mercado é o melhor mecanismo para garantir a satisfação dos

desejos individuais, inclusive dos desejos ambientais. Trata-se de uma abordagem que prioriza o economicismo e o consumismo. O Relatório de Blundtlandt, que corresponde ao *mainstream* sobre desenvolvimento sustentável, é considerado por Frey como representativo da Abordagem Econômica Liberal de Mercado.

*Abordagem Ecológica Tecnocrata de Planejamento:* considera que a gestão de bens comuns não pode ser coordenada por forças de mercado, em especial aqueles ligados à crise de escassez ecológica, que são incompatíveis com as instituições e valores da civilização moderna, como a democracia, a liberdade e o individualismo. A intervenção estatal via planejamento é considerada indispensável para reduzir ou evitar os efeitos nocivos dos processos de crescimento econômico ou, ainda, para eliminar ou reparar distúrbios e danos já existentes. Essa abordagem considera, também, que, devido ao egoísmo dos indivíduos não é possível chegar a soluções benéficas para o bem comum, logo é inevitável a presença de uma instituição com poderes fortes para regulamentar o comportamento dos indivíduos e das organizações. Neste caso, uma sociedade sustentável só é possível com a presença de um Estado Tecnocrata de Planejamento.

*Abordagem Política de Participação Democrática:* parte do pressuposto de que a viabilidade de uma sociedade sustentável só é possível com participação popular e por uma democracia deliberativa. A estrutura política da sociedade ocidental por meio da democracia representativa gera uma distribuição desigual de poder, que propicia o planejamento e o controle dos escassos recursos ecológicos. Nesse sentido, a luta contra agressões ao meio ambiente pressupõe uma luta pelo respeito e garantia dos direitos básicos dos socialmente mais fracos e pela criação de uma esfera pública que discuta, não apenas o ecológico e o natural, mas também os problemas socioambientais. Nessa lógica, o planejamento deve ser compreendido como orientados pelas necessidades da população e como conduzido por ela.

As questões aqui colocadas provocam um questionamento: qual o modelo mais eficiente para garantir o desenvolvimento sustentável? Será o modelo coordenado pelo mercado, pelo Estado ou pela sociedade? Diante do exposto, é possível perceber, mais uma vez, o quanto um conceito é social, cultural e politicamente construído, e que tal conceito é relativo ao seu tempo e lugar. No caso do conceito de desenvolvimento, fica claro que os adjetivos são acrescentados ao substantivo conforme a visão de mundo de quem propõe. Nele estão os valores, as crenças, as ideologias e o poder que são cuidadosamente impressos no significado da palavra. Falar em desenvolvimento é falar também em crescimento, decrescimento, humano, não-humano, sustentável e não-sustentável e isso depende do ponto

de partida e do ponto de chegada de quem apresenta o conceito.

Nesta seção verificou-se que as novas abordagens conceituais que vêm sendo estruturadas sobre desenvolvimento assentam-se numa perspectiva multidimensional e interdisciplinar. O desenvolvimento é um fenômeno complexo que ainda não tem uma definição esclarecedora e conclusiva sobre o seu significado. Entretanto, tem uma função social importante que é promover o bem-estar da humanidade. Entendemos que o conceito de desenvolvimento nunca será, nem poderá ser definido de maneira a agradar a todos, haja vista que trata-se de um construto social com forte conteúdo ideológico e político, cujos valores e crenças são relativos a um determinado tempo e lugar. Porém, é importante considerar que quando falamos em desenvolvimento estamos ao mesmo tempo falando de crescimento, bem-estar, sustentabilidade, bem como subdesenvolvimento, carências, privações e desequilíbrios, ou, ainda, de mudança, modernidade e ocidentalização, podendo, assim, ter vários sentidos. Sendo o desenvolvimento um termo multidimensional e interdisciplinar, podemos concluir que:

- O desenvolvimento representa uma estratégia de reprodução do capital e de controle social, cuja finalidade consiste em corrigir distorções econômicas, políticas e sociais do sistema capitalista;
- O desenvolvimento representa uma transformação, uma mudança das formas convencionais de pensar e agir, as relações sociais de produção, distribuição e consumo numa dada sociedade;
- O desenvolvimento é uma questão de interesse público e não um assunto reservado apenas aos “peritos” em organismos internacionais ou em países tidos como desenvolvidos;
- O desenvolvimento é um termo multidimensional e interdisciplinar, portanto, não pode ser medido apenas na perspectiva de uma única dimensão - a econômica - representada pelo PIB e todos os indicadores derivados deste. É preciso outra unidade de medida que expresse o caráter multidimensional e interdisciplinar do termo;
- O desenvolvimento não decorre apenas do crescimento e do acúmulo de riqueza, como defendem os economistas mais conservadores, é possível que, com a distribuição da mesma, também teremos condições para promover o desenvolvimento;

- O desenvolvimento requer uma gestão participativa, em que a sociedade, a comunidade, a família e o indivíduo sejam protagonistas e não espectadores da ação do Mercado ou do Estado.

Fica evidente que as diferentes dimensões conceituais do desenvolvimento emergidas na literatura, ao longo das décadas mais recentes, tiveram suas origens no pensamento ocidental, em especial, no pensamento da modernidade. Da mesma forma, a operacionalização desses conceitos também foi coordenada por mecanismos institucionais (Banco Mundial, FMI, ONU, OMC), criados pelo mundo ocidental, tal como demonstramos no decorrer deste trabalho. Assim, desde a chamada sociedade do crescimento, idealizada por Smith, Ricardo, Marx, referendada pelos neoclássicos e mais recentemente por Solow, passando pela sociedade do bem-estar, proposta no pós-guerra, como um ideal possível, até chegar à chamada sociedade sustentável o construto do desenvolvimento tem explícito a promessa de que é possível a construção de um mundo mais eficiente e mais equilibrado, porém, implícito à faceta de uma mecanismo de controle e de poder social.

Não podemos esquecer que o desenvolvimento é um meio para uma finalidade maior que é o homem. Desenvolver o homem é construir condições que possibilitam a evolução das suas potencialidades bio-psíquico-sociais. Para tanto, não podemos delegar a construção desse conceito apenas a um campo de saber ou a uma visão política, nem tampouco a uma dimensão da vida humana. A construção desse conceito requer uma compreensão mais ampla da vida econômica, política, social e cultural da sociedade, o que exige outro olhar, outro sentido, outros valores. Requer uma visão para além da dicotomia entre Ocidente/Oriente, moderno/atrasado, centro/periferia, global/local, humano/não-humano.

Talvez seja preciso mais algum tempo para imprimirmos outros significados ao conceito desenvolvimento. Como vimos, este traz em si o resultado de um processo histórico da sociedade capitalista com seus erros e acertos, avanços e limites. Contudo, já aprendemos que falar em desenvolvimento é falar também no seu contrário, é incluir no seu significado não apenas os elementos políticos, econômicos, sociais, ambientais, mas também elementos como o direito, a liberdade, a oportunidade e a equidade individual e coletiva. Fica, aqui, aberto o espaço para novas contribuições teóricas, metodológicas e praxilógicas que permitam desvendar a complexidade do fenômeno desenvolvimento.

### 3 HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Às vezes pergunto-me: de onde vem a dificuldade em nós pensarmos como sujeito da História? Vem sobretudo de termos legado sempre aos outros o desenho da nossa própria identidade. (Mia Couto em: E Se Obama Fosse Africano).

Foram objetivos desse capítulo: refletir a respeito do contexto histórico do nascedouro da Administração do Desenvolvimento, descrever o seu processo evolutivo e verificar as perspectivas epistemológicas e praxiológicas desse saber na sociedade contemporânea. Para tanto, realizou-se um estudo exploratório bibliográfico na tentativa compreender a relevância e a função da Administração do Desenvolvimento nas ciências sociais.

#### 3.1. ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: ORIGEM E EVOLUÇÃO

A origem da Administração do Desenvolvimento encontra-se no contexto histórico do pós-guerra (MOTTA, 2008). O período correspondente, a esse momento histórico, produziu uma série de mudanças que alterou profundamente a geopolítica do mundo e, conseqüentemente, as relações sociais de produção. Este período ficou marcado pelo declínio das antigas potências europeias e pela ascensão de dois outros protagonistas: os Estados Unidos da América (EUA) e a União Soviética. Estes dois países foram os grandes vencedores do mundo pós-guerra e, em função disso, passaram a disputar a hegemonia econômica e política numa amplitude global.

Nas análises de Hobsbawm (2007), o fato dos EUA não terem sido atingidos diretamente pela guerra, associado à estabilidade econômica que o mesmo conseguiu manter, proporcionou a este assumir a liderança da nova ordem mundial das economias capitalistas, conquistando, assim, importantes posições na Europa e no Extremo Oriente. Isso fica evidente na conferência de Bretton Woods em 1944, quando os EUA e países aliados reuniram-se para discutir mecanismos de governança mundial, fundamentais, segundo esses países, para garantir a paz. Para tanto, foram apresentadas duas teses: a do economista britânico John Maynard Keynes (Plano Keynes) e a do representante dos EUA Harry Dexter White (Plano White).

A tese de Keynes baseava-se na criação de um sistema de governança monetária capaz de assegurar a liquidez internacional, mediante a criação de um banco central internacional, do depósito compulsório e a emissão do bancor, uma espécie de moeda internacional, cuja finalidade era a de converter os depósitos compulsórios em ativos líquidos. Já a tese de White, consistiu em: i) auxiliar a reconstrução dos países devastados pela guerra; ii) implantar um sistema monetário internacional com base no padrão ouro-dólar; iii) eliminar os controles cambiais. Para atingir esses objetivos, idealizou-se a criação de dois organismos internacionais de governança: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird, também conhecido como Banco Mundial). O Plano Keynes era, certamente, o mais ambicioso, porém, a enorme capacidade de argumentação e persuasão de Keynes não foi suficiente para modificar os condicionantes reais da conferência, ou seja, a consolidação da hegemonia norte-americana sobre o mundo capitalista, sendo, então, aprovada a tese de White (MAIA, 1999). Outra estratégia adotada pelos EUA para ampliar a sua hegemonia no mundo capitalista e combater a expansão da influência da União Soviética na Europa e Ásia foi a implantação do Plano Marshall (1947) para a recuperação dos países e da economia europeia. É nesse contexto de disputa política e territorial que a Administração do Desenvolvimento terá origem.

Nef e Dwivedi (1988), ao analisarem a evolução e os fundamentos teóricos da Administração do Desenvolvimento, verificaram que nesse período havia uma teoria central na política de relações internacionais do ocidente, que a prosperidade seria o antídoto para combater a expansão do comunismo, confronto entre as nações e outras tendências radicais. Do ponto de vista prático, o Plano Marshall seria então um instrumento para isso.

No Plano Marshall, a reconstrução e o desenvolvimento eram vistos como dois lados da mesma moeda e a sua concepção era quase de permutabilidade. Desde então, o Plano Marshall passaria a ser um modelo predominante de desenvolvimento ocidental através de ajuda. De fato, os termos reconstrução, desenvolvimento e planejamento tornaram-se inextricavelmente vinculados à ajuda externa. (NEF e DWVEDI, 1988, p.654)

O Plano Marshall era, então, o projeto que EUA tinham para combater a expansão do comunismo na Europa e ao mesmo tempo exercer a função de superpotência do mundo capitalista. O plano consistiu no conjunto de medidas de assistência técnica, econômica e militar, coordenadas pelos EUA, ente os anos de 1947 a 1951. Após sua execução, as economias dos países participantes havia alcançado um crescimento do PIB acima da média do período pré-guerra e o Plano Marshall passara a ser um dos maiores sucessos de política externa dos EUA no século XX, conforme nos relata Hobsbawm (2007).

A experiência bem sucedida da implantação do Plano Marshall na Europa inspirou a elaboração de outros planos de reestruturação econômica e social. Em 1949, ao assumir o seu segundo mandato de presidente dos EUA, Herry Truman institucionalizou, no seu discurso de posse, a política de ajuda técnica, administrativa, econômica e militar dos EUA para os países menos desenvolvidos da África, Ásia e América Latina. A retórica do discurso estava pautada em quatro pontos estratégicos que determinariam a política de relações internacionais do ocidente, direcionando a conduta não só dos EUA, mas de diversas nações do mundo (Donavan, 1982). O discurso, então, foi proferido com base em quatro ações estratégicas, a saber:

- Apoiar a Organização das Nações Unidas (ONU);
- Dar continuidade aos programas de recuperação econômica em escala mundial;
- Criar mecanismo de defesa para as “nações amantes da paz” contra ameaça de agressão estrangeira;
- Tornar os benefícios advindos de avanços industriais e científicos disponíveis para a melhoria e o crescimento de áreas subdesenvolvidas.

Havia uma preocupação, por parte dos EUA e nações aliadas, de uma possível adesão dos países subdesenvolvidos ao regime comunista. A preocupação era motivada na crença de que existiria uma correlação positiva entre subdesenvolvimento e vulnerabilidade político-ideológica. Em virtude disso, as nações desenvolvidas imaginavam que regiões subdesenvolvidas estariam mais propensas à propaganda política comunista, principalmente num contexto de um sistema bipolar em formação, o que representaria uma ameaça à superpotência americana. Para evitar a concretização desse cenário, foram concebidos alguns programas de ajuda ao desenvolvimento econômico para as regiões estratégicas do planeta (África, Ásia e América-Latina) com destaque para o Plano Colombo<sup>7</sup>(1951-1980) e Aliança para o Progresso<sup>8</sup> (1961-1963). É nesse contexto de pós-guerra, de disputa política, de

---

<sup>7</sup>*Plano Colombo*: nasceu de uma conferência de ministros de exteriores, em 1950, em Colombo, capital da Sri Lanka, com o objetivo de promover maior cooperação entre os países asiáticos. Num primeiro momento, o plano de reestruturação social tinha duração de apenas seis anos, mas foi sendo constantemente renovado até 1980, quando sua validade foi estendida por tempo indeterminado. Foi inicialmente financiado pelos EUA, sendo o Japão um dos países mais beneficiados pelo programa de recuperação e ajuda mútua.

<sup>8</sup>*Aliança para o Progresso* (1961-1963): programa que oficialmente pretendia estreitar as relações internacionais dos EUA com os países latino-americanos, mediante um conjunto de ações para estimular o desenvolvimento econômico, social e político dessa região. O programa centrou-se em três eixos estruturantes: 1) os países participantes deveriam tomar, conscientemente, a decisão de desenvolver-se, incluindo-se aí o enfrentamento dos sacrifícios necessários; 2) os países deveriam buscar estruturas sociais adequadas para implantar o desenvolvimento e os frutos por ele gerados; deveria dirigir à totalidade das populações, não se restringir às elites e 3) de-



implantação de planos de recuperação e desenvolvimento econômico que surge dentro do pensamento ortodoxo da administração a disciplina Administração do Desenvolvimento.

Para Caiden e Caravantes (1988), a disciplina surge nos desejos dos países ricos em auxiliar tecnicamente os países menos desenvolvidos no processo de aceleração da modernização de suas estruturas sociais.

[...] a administração do desenvolvimento teve sua origem nos desejos dos países ricos de auxiliar as nações pobres em seu desenvolvimento e, mais especialmente, nas evidentes necessidades dos novos Estados de transformar suas burocracias do tipo colonial em instrumentos de mudança social. (CAIDEN e CARAVANTES, 1988, p.25)

Deve-se ressaltar que esses “desejos” estavam pautados na Doutrina Truman, de 1949, cujos objetivos consistiam em combater os avanços do socialismo soviético, num contexto de guerra fria, além de defender os interesses capitalistas norte-americanos. Acreditava-se, também, que o desenvolvimento era algo totalmente desejável, que poderia ser planejado, dirigido ou controlado de alguma forma pelas instituições governamentais. Obstáculos ao desenvolvimento poderiam ser superados e os problemas econômicos e sociais seriam a longo prazo resolvidos, atingindo, assim, o que seria a sociedade de consumo em massa idealizada por Rostow.<sup>9</sup>

Nef e Dwivedi (1988) afirmam que, do ponto de vista epistemológico, a Administração do Desenvolvimento nasce dos estudos coordenados pela Sociedade Americana de Administração Pública, precisamente do Grupo de Administração Comparada (GAC), sendo inicialmente articulado por Goswami (1955) e depois popularizada por Fred Riggs, por meio da publicação da sua obra *Administração nos Países em Desenvolvimento: A Teoria da Sociedade Prismática* (1964). Afirmam, ainda, que a fundamentação teórica e metodológica do campo pautou-se em duas diferentes tradições dentro ciência da administração: a *ortodoxia da administração científica*, que desenvolve suas análises sob os fundamentos do positivismo lógico, do método empírico, do liberalismo econômico e dos princípios de engenharias aplicados à organização social.

Essa corrente defende a tese da separação das questões políticas e das questões administrativas. A Administração é colocada como dimensão neutra nas relações sociais de

---

veria investir em recursos humanos necessários ao progresso social. A iniciativa para isso caberia aos EUA e as avaliações econômicas iniciais caberiam aos pesquisadores e políticos latino-americanos, conforme relatos de Matos (2008).

<sup>9</sup>W. W. Rostow – A decolagem ou arranco (take off) para o desenvolvimento econômico, 1961.

produção e distribuição. Por outro lado, tem-se a influência da *neo-ortodoxia da administração da crise e da reconstrução*, que fundamenta suas análises no estruturalismo lógico, na doutrina keynesiana e na aplicação de princípios sociais para o bem-estar. Esta corrente, ao contrário da anterior, aceitava com mais naturalidade diálogos entre o campo político e o campo técnico da administração. Nela era possível verificar uma busca contínua de mobilização e participação do público em projetos do governo. Planejamento, capacidade de solução de problemas e de inovação para enfrentar circunstâncias ambientais estavam presentes nos modelos de gestão.

Para Islam e Henault (1988), a Administração do Desenvolvimento no seu nascedouro teria como tarefa conduzir os países em desenvolvimento para chegar à industrialização, à urbanização e à manutenção de uma elevada taxa de crescimento econômico, utilizando-se dos arcabouços teóricos da administração científica e burocrática.

Os alicerces teóricos do modelo de Administração do Desenvolvimento que deveria ser transferido para os países menos desenvolvidos foram fornecidos pelo modelo weberiano do tipo ideal de burocracia, pela escola de Administração Científica e pelo pensamento gerador do POSDCORB<sup>10</sup>, no final da década de 30 e dos anos 40. A premissa básica parecia ser a de que existe apenas um desenho burocrático ótimo, que iria elevar ao máximo o desenvolvimento, em toda parte e sob quaisquer condições. O imperativo era transferir esse modelo e seus correspondentes métodos e técnicas para países em desenvolvimento, para melhorar-lhes a capacidade administrativa. (ISLAM e HENAULT, 1988, p.229)

Para Motta (1972), foi a partir desse processo de transferibilidade da racionalidade administrativa que surgiu a necessidade da atuação de um campo de investigação capaz de compreender as defasagens existentes entre a elaboração de planos de desenvolvimento e a capacidade administrativa das nações subdesenvolvidas em implantar tais planos. A disciplina ganhou corpo no campo da administração pública, seguindo duas direções: de um lado, constituiu em um esforço de conceituação teórica e almejou integrar conhecimento de diversas áreas das ciências sociais para formar um corpo doutrinário, a fim de facilitar as explicações dos fenômenos administrativos; de outro, refletiu a preocupação com a aplicabilidade de modelos, técnicas e ferramentas gerenciais.

Gómez (2005), analisando o desenvolvimento no âmbito das relações internacionais, nos chama atenção para fato de que, desde a sua institucionalização, a partir dos anos de 1950,

---

<sup>10</sup>Trata-se de um acróstico que Luther Gulick utilizava para melhor memorizar as funções da Administração e as atribuições do Administrador decorrentes das palavras inglesas (*planning, organizing, staffing, coordinating, reporting e budgeting*) o equivalente no português a: planejamento, organização, assessoria, direção, coordenação, informação e orçamento.

os discursos e as práticas do desenvolvimento e da sua administração sofreram diversas transformações, entre outras destaca: a) transformações nos indicadores de desenvolvimento (do Produto Interno Bruto para o Índice de Desenvolvimento Humano); b) transformações dos setores vistos como força motriz para alavancar o desenvolvimento (da indústria para o setor informal); c) transformações nas áreas de atuação prioritária (econômica, social e ambiental); d) mudança de público alvo (camponeses, mulheres, comunidade de base); e) além de transformação em nível de escala das políticas de desenvolvimento, passando da escala nacional à escala regional e, posteriormente, à escala local.

Com base na análise acima e nos estudos desenvolvidos por Heady (1970), Ramos (1970), Motta (1972), Prestes-Motta (1971; 1974), Caiden e Caravantes (1988), Islam e Henault (1988), Martins (2004), Dar e Cooke (2008) sobre o processo evolutivo da Administração do Desenvolvimento, detectamos nesta revisão literária, três importantes momentos da história dessa disciplina que demonstram a necessidade de ajustes e alterações epistemológicas, metodológicas e praxiológicas no constructo da disciplina. Para efeito de análise, classificamos esses três momentos em:

- Administração do Desenvolvimento Nacional - 1ª Fase – Década de 1940 e 2ª Fase –Década de 1990;
- Administração do Desenvolvimento Regional – Década de 1950;
- Administração do Desenvolvimento Local – Década de 1990.

*Administração do Desenvolvimento Nacional*: a primeira fase (1940 a 1950) refere-se ao momento do nascedouro da disciplina como programa de pesquisa. Nesse período, as abordagens epistemológicas e metodológicas do campo são fortemente influenciadas pelo arcabouço teórico da economia do desenvolvimento, em especial pelos pressupostos da teoria keynesiana. A teoria questionava a hipótese da existência de mecanismos automáticos de correção dos mercados e, portanto, defendia a necessidade de um sistema econômico administrado pelo Estado, como também do núcleo do capitalismo dinâmico, fundamentado nos trabalhos de Arthur Lewis e Walt Rostow<sup>11</sup>. Para tais autores, as maiores causas do atraso econômico de algumas nações estariam nos baixos níveis de poupança e na ausência de uma classe empresarial dinâmica, capaz de implantar um projeto arrojado de modernização das bases produtivas.

---

<sup>11</sup> Lewis (1954) “Economic Development with Unlimited Supply of Labor” e Rostow (1960) *The Stages of Economic Growth*.

A Administração do Desenvolvimento surge como um campo auxiliar da economia do desenvolvimento com a finalidade de instrumentalizar, gerencialmente, a elite burocrata e empresarial dos países subdesenvolvidos na execução dos grandes projetos nacionais de modernização e industrialização. Muitos desses projetos de modernização e industrialização foram idealizados e, na maioria das vezes, patrocinados por agências de ajuda internacionais, sob a tutela do Estado no contexto ambiental das políticas keynesiano (Ramos, 1970; Martins, 2004; Dar & Cooke, 2008). Islam e Henault (1988), ao analisarem a contribuição da Administração do Desenvolvimento naquele período, expõem:

A grande “contribuição” da Administração do Desenvolvimento foi na área do desenvolvimento administrativo, cuja maior parte ocorreu nas funções de “staf” das burocracias – pessoal, orçamento, organização e métodos e treinamento e, geralmente, ao nível do secretariado central, nas capitais. Os órgãos de linha, departamentos funcionais e níveis operacionais das organizações – os verdadeiros transmissores do desenvolvimento, não se beneficiaram do desenvolvimento administrativo tentado durante esse período. As reformas administrativas da estrutura total do serviço civil, onde é que tenham sido tentadas, permaneceram em grande parte sem implementação. (ISLA & HENAULT, 1988, p.238)

A verdade é que a Administração do Desenvolvimento tornou-se uma espécie de um conjunto de técnicas gerenciais descontextualizada com a realidade dos países receptores de ajuda (COOKE, 2004). A visão da Administração do Desenvolvimento que prevalecia, até então, consistia no pressuposto de que era possível exercer a transferibilidade da racionalidade administrativa moderna para países menos desenvolvidos, entretanto, esse pressuposto nem sempre se confirmava (Motta, 1972). É nesse contexto de descompasso entre planos de desenvolvimento e capacidade técnica de execução que o trabalho de Fred Riggs ganha notoriedade no mundo acadêmico, político e governamental. Fred Riggs, pela sua teoria da sociedade prismática, explica o porquê de algumas missões técnicas, financiadas pelo Estado americano, não se efetivaram nos países subdesenvolvidos. A primeira fase da Administração do Desenvolvimento Nacional (1940-1950) é caracterizada por um modelo de gestão tecnocrata, de planejamento de longo-prazo, *top-down* (de cima para baixo), com foco em escala nacional, orientada para o crescimento e acumulação de riqueza mediante um planejamento centralizado e ancorado no Estado (HEADY, 1970; ISLAM & HENAULT, 1988).

Na década de 1990, vivenciou-se uma releitura do modelo de Administração do Desenvolvimento Nacional, numa perspectiva neoliberal, fundamentada no pensamento Michael Porter e Philip Kotler, precisamente nas ideias publicadas em *A vantagem*

*competitiva das nações* (1989) e em *O Marketing das Nações* (1997), com foco em questões de inovação, estratégia e competitividade, também orientada para o crescimento e acumulação de riqueza, porém, sem a centralidade do Estado.

Em razão dos fracassos de vários planos nacionais de desenvolvimento e da incapacidade dos modelos teóricos e empíricos em explicar o insucesso desses planos, opta-se por praticar uma *Administração do Desenvolvimento Regional*, inspirada em alguns conceitos formulados no campo da economia do desenvolvimento. Destaca-se a estratégia do crescimento desequilibrado<sup>12</sup>, escala regional, indústria motriz, polo de desenvolvimento, efeito *linkage*, causação circular cumulativa, entre outros. As contribuições para a Administração do Desenvolvimento Regional vieram dos trabalhos de François Perroux, Albert Hirschman, Gunnar Myrdal e Sergio Boisier.

A gestão era orientada para a modernização das estruturas produtivas das regiões menos desenvolvidas, por meio de incentivos financeiros e tributários, da implantação de distritos industriais especializados, de centros de pesquisa e inovação tecnológica, contrapondo, assim, o modelo de gestão do desenvolvimento nacional que concentravam as ações em grandes projetos de industrialização nos centros urbanos nacionais. No campo dos estudos ortodoxos da administração destacam-se a teoria da administração por objetivos, de Peter Drucker, e a teoria da contingência, de Jean Woodward, o qual contribui com técnicas de análise do ambiente, formulação de diretrizes organizacionais, modelos de estruturas organizacionais descentralizadas, técnicas de planejamento participativo e planejamento regional.

Prestes-Motta (1974) destaca o pioneirismo da França e da Itália, nas décadas de 1960 e 1970, com experiências inovadoras em gestão do desenvolvimento regional. No modelo francês, é realçada a iniciativa da gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil para deliberar sobre política de desenvolvimento, mediante disponibilização de espaços representativos. Os espaços tinham poder de decisão sobre a utilização de recursos orçamentários para realizar obras públicas, por meio do Conselho Regional, além dos espaços dotados de atribuições consultivas, como o Comitê Econômico, Social e Cultural para deliberar sobre assuntos estratégicos da região. A experiência francesa de gestão do desenvolvimento regional antecipa as discussões mais recentes sobre território, governança,

---

<sup>12</sup> A estratégia de crescimento desequilibrado tem como premissa fazer investimento de forma concentrada em setores industriais estratégicos para que desencadeiem um crescimento maior da economia da região. A lógica estaria na concentração do investimento para maximizar o retorno e não na pulverização dos recursos escassos disponíveis, como então pensavam os teóricos do crescimento equilibrado.

pertencimento e do mito do planejamento como uma atividade eminentemente burocrática e não política. Essa discussão no campo da Administração do Desenvolvimento encontra respaldo teórico, nas décadas de 1990-2000, com os trabalhos de Sergio Boisier (1996) e Carlos Brandão (2007).

As décadas de 1980 e 1990 são vistas pelos organismos internacionais como décadas perdidas em virtude do decréscimo econômico e do aumento de grau de endividamento do Estado de Bem-Estar Social. O Estado era visto como a causa primeira do decréscimo econômico, logo, a solução passava por um sistema social onde houvesse menos Estado e mais mercado e sociedade civil. A partir desse período percebe-se um movimento progressivo na tentativa de introduzir a política neoliberal, sobretudo nos denominados países emergentes, com a finalidade maior de suplantá-lo Estado de Bem-Estar Social e fazer emergir o Estado Neoliberal/Estado Mínimo. Entretanto, verificou-se que a retirada do Estado das questões econômicas, sociais e ambientais não garantiu melhorias nas condições de vida da população, o que fez reabrir a discussão sobre a função do Estado e, conseqüentemente, a sua administração na sociedade contemporânea (STIGLITZ,1998). Dessa forma, o Estado passa a ser visto como parte integrante da solução e não mais como a solução e o problema em si (MARTINS, 2004, p.47). Para Martins, esse momento marca o fim da velha Administração do Desenvolvimento e inaugura então a nova Administração do Desenvolvimento cuja implantação exigia:

[...] uma série de ações extremamente desafiadoras, que passam pela formulação de estratégias efetivas de desenvolvimento, pela elaboração de planos de desenvolvimento, pela concepção de modelos de gestão por resultado e pelo alinhamento das organizações aos resultados estabelecidos. Sobretudo, é necessário que esse roteiro sintético seja desenvolvido e implementado de forma integrada e coerente. (MARTINS, 2004, pp. 51-52)

A nova Administração do Desenvolvimento, visualizada por Martins (2004), destaca a importância de um plano de gestão capaz de integrar micro e macro processos, mesclar elementos tradicionais burocráticos com elementos inovadores, como governança prospectiva, flexibilidade, reconhecimento e pertencimento. As questões inovadoras elencadas por Martins induzem a um questionamento no que se refere ao papel do local nas discussões do desenvolvimento, principalmente quando o global exerce um *frenesi* no imaginário coletivo da sociedade globalizada.

Reflexões sobre essa questão vêm sendo desenvolvidas no campo da sociologia do desenvolvimento, da ecologia política e, de forma mais contundente, no campo da

antropologia política, com destaque para os trabalhos de Arturo Escobar. Escobar (2005b) reconhece que em torno do desenvolvimento gravitam processos históricos, recursos, poderes, representações simbólicas, teóricas, ideológicas, protagonismos que têm significado na esfera local. Escobar parte do princípio de que a dimensão local não pode ficar subordinada à dimensão global, haja vista a associação dessa dimensão ao espaço, ao capital e às forças hegemônicas, enquanto a dimensão local está vinculada ao lugar, ao trabalho e às tradições. Lugares são criações históricas que devem ser explicados e não assumidos como algo já conhecido. As explicações dos lugares devem levar em conta as maneiras pelas quais a circulação global, o conhecimento e os meios configuram a localidade.

Stiglitz (1998), ao fazer a crítica do modelo de gestão do desenvolvimento proposto pelo Consenso de Washington<sup>13</sup> que confundia meios – privatização e liberalização de comércio – com fins – crescimento, desenvolvimento e bem-estar –, traz para o discurso do desenvolvimento a relevância da *Administração do Desenvolvimento Local* quando substitui as questões de escala nacional e regional por questões de escala local.

O desenvolvimento deve ir mais fundo. Deve envolver e apoiar grupos da sociedade civil; esses grupos fazem parte do capital social que precisa ser fortalecido; eles dão voz aos membros frequentemente excluídos da sociedade, facilitando sua participação e aumentando sua parcela de domínio sobre o processo de desenvolvimento. [...] nossa pesquisa demonstra que os projetos que contam com níveis mais elevados de participação, legitimação são, de fato, mais bem sucedidos, provavelmente em parte, por formularem menos hipóteses errôneas sobre as necessidades e capacidades dos beneficiários. (STIGLITZ, 1998, pp.14)

Para Stiglitz, a nova gestão do desenvolvimento deve incluir componentes que contemplem as necessidades e o fortalecimento do setor privado, do Estado (setor público), da comunidade, da família e do indivíduo. Reconhece o local como o nível mais apropriado para operar a gestão; priorizam ações como educação, infraestrutura, saúde, conhecimento e capacitação nos planos de desenvolvimento, porém, defende uma gestão do desenvolvimento para o crescimento e acumulação de riqueza numa perspectiva da economia política clássica dentro dos pressupostos da modernidade.

*A Administração do Desenvolvimento Local* encontra-se em processo de construção

---

<sup>13</sup> A expressão foi adotada por John Williamson (1990), no consenso entre o FMI, Banco Mundial e Tesouro dos Estados Unidos, sobre um conjunto de políticas liberais para reestruturar as economias e os Estados latino-americanos. O ideário condicionava a concessão de crédito e a condição de credibilidade (aos países em desenvolvimento) à adoção de duras medidas de ajuste fiscal, que implicariam a redução do Estado. Para tanto, era necessário: cortar gastos, eliminar subsídios, privatizar empresas estatais, abrir a economia ao mercado internacional, criar ambiente favorável aos investidores externos com a finalidade de dar acesso ao capital no mercado global.

do ponto de vista teórico, metodológico e praxiológico. Todavia, é possível encontrar alguns subsídios teóricos em estudos desenvolvidos no campo da sociologia e da economia institucional, precisamente, nos trabalhos publicados por Peter Evans (2003; 2008), James Coleman (1990) e Robert Putnam (2005), sobre a relevância do capital social na explicação do desempenho institucional e do desenvolvimento local. Putnam (2005) procurou avaliar o desempenho institucional por meio de três critérios: (i) a continuidade administrativa; (ii) as deliberações sobre as políticas e; (iii) a implantação das políticas.

A premissa que orientou a análise de Putnam é a de que a eficácia de uma instituição depende, sobretudo de sua capacidade de bem conduzir seus negócios internos (2005, p.79). Na perspectiva dos estudos ortodoxos da administração, a gestão do desenvolvimento é trabalhada com base no discurso do empreendedorismo, da inovação e da competitividade de território. Estudos realizados por Peter Drucker (2002), Michael Porter (1993;1999) e Philip Kotler (2006) caminham nessa direção. Na perspectiva dos estudos críticos em administração, a gestão do desenvolvimento local é trabalhada com base em análise interpretativista e em princípios não performáticos, desnaturalizados, reflexíveis e emancipatórios. O desenvolvimento é visto como um fenômeno socialmente construído e não concedido por hierarquias institucionais. É possível identificar essa abordagem em trabalhos como de Arturo Escobar (2005a; 2005b), Boaventura de Sousa Santos (2005), Guerreiro Ramos (1983; 1989) e Santos (2004; 2010), entretanto, ressaltamos que a dimensão escala local não é centralidade nos trabalhos desses dois últimos autores, porém, deixam dicas para um diálogo entre esfera local e global. A Administração do Desenvolvimento Local caminha para uma gestão que busca: a) Participação Popular; b) Descentralização e Delegação de Poderes; c) Fortalecimento do Poder Local; d) Gestão Participativo.

Embora alguns estudiosos da Administração do Desenvolvimento, como Motta ([1972] 2008) e Caiden e Caravantes (1988), considerem que a disciplina pouco avançou como campo de conhecimento, outros como Martins (2004), Dwivedi e Nef (2007), Dar e Cooke (2008), por sua vez, argumentam que Administração do Desenvolvimento nunca perdeu espaço e relevância no mundo capitalista, mesmo em momento tão contraditório do neoliberalismo. Para esses autores, existe uma nova Administração do Desenvolvimento que se fortalece, inicialmente, do ponto de vista teórico, fora do campo da ciência administrativa, cujo pensamento ortodoxo ainda é dominante. Novas leituras, novas bases teóricas e novos modelos empíricos estão sendo debatidos em campos como a antropologia, a sociologia e a ecologia do desenvolvimento.



A explicação para aqueles que consideram uma estagnação do campo é que os primeiros estudiosos limitaram em apenas promover assistência técnica para a administração pública e acreditaram que o desenvolvimento seria função da capacidade técnica de cada nação em saber gerenciar seus recursos, estruturas e instituições para lidar com a formulação e execução de planos, programas e projetos. Apesar dos processos de democratização, as décadas de oitenta e noventa tornaram-se ainda mais críticas com a reestruturação nos programas de governos, com base numa racionalidade utilitária, deslocando o foco de uma “administração para o desenvolvimento” para um modelo de “administração para o ajuste fiscal” (MARTINS, 2004). É um modelo de gestão pautado nas diretrizes do Consenso de Washington, por meio de um conjunto de políticas neoliberais que conduziram à reestruturação econômica e à reforma dos Estados. Essa mudança paradigmática de promoção da justiça social para a estabilidade fiscal ocorreu não apenas no campo pragmático dos programas de governos, mas também no campo doutrinário da produção científica em várias áreas de conhecimento, como a economia, a sociologia e a administração, com a justificativa da implantação do Estado mínimo.

Mesmo diante da hegemonia do pensamento neoliberal, o contraponto crítico não deixou de existir. Os estudos críticos e pós-modernos despontam no campo da filosofia e da sociologia com a finalidade de compreender a realidade para além do que está posto. No campo prático os movimentos sociais manifestaram seus descontentamentos por meio da alterglobalização, das organizações anticapitalistas, da busca da diversidade, da Marcha Mundial das Mulheres, na Batalha de Seattle, do fórum Mundial Social, da Primavera Árabe que transformou-se em um movimento de escala global dizendo “outro mundo é possível”. Sob a influência desse pensamento, aparece, no início da década de noventa, a corrente “pós-desenvolvimento” discutindo o conceito de evolução e progresso e demonstrando que as políticas de desenvolvimento tornaram-se mecanismos de controle, tanto quanto as políticas de colonização conduzidas pelos países ocidentais. Rahnema, Bawtree, Gilbert Rist e Arturo Escobar são alguns dos principais representantes dessa corrente.

Os estudos do pós-desenvolvimento permitem uma retomada na discussão da Administração do Desenvolvimento, porém, dentro do campo dos Estudos Críticos em Administração. Trabalhos como o de Dar e Cooke (2008), Jreisat (2002), Dwivedi e Nef (2007), entre outros, apontam nessa direção. No Brasil destacamos os estudos de Ramos (1983), Tragtemberg (2005; 2006), Prestes Motta (1986), Dowbor (2010) e Santos (2004; 2010) que tentam desenvolver um pensamento crítico frente ao modelo de desenvolvimento

adotado pela a sociedade capitalista, em especial na sociedade brasileira. Os esforços desses estudiosos representam o anseio do campo da administração em colocar a gestão dos macroprocessos na agenda de investigação e a Administração do Desenvolvimento torna-se uma perspectiva renovada de leitura dessa realidade.

### 3.2. ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: ATUALIDADE E DESAFIOS

No contexto internacional, autores como Dar e Cooke (2008) e Gulrajani (2009; 2010) consideram a nova Administração do Desenvolvimento como um campo emergente dos Estudos Críticos em Gestão<sup>14</sup> (ECG). A produção científica que brota dentro desse campo é embasada epistemologicamente na teoria crítica da Escola de Frankfurt, no pós-estruturalismo, no pós-modernismo, no neomarxismo, entre outras abordagens teóricas alternativas ao *mainstream* do pensamento administrativo. O conceito de desenvolvimento apresentado dentro do campo dos Estudos Críticos em Gestão é fundamentado na visão crítica oferecida, principalmente, por Escobar (2005a), Esteva (2000), Rist (2001). Nela, o “desenvolvimento” é interpretado como uma invenção do mundo ocidental, uma abordagem de cima para baixo, etnocêntrica e tecnocrática, que trata as pessoas e culturas como conceitos abstratos, estatísticas que podem ser movimentadas para cima e para baixo em gráficos de progresso. (ESCOBAR, 2005a; 2005b).

No posfácio do trabalho coordenado por Dar e Cooke (2008), Escobar (2008) fala da necessidade de utilizar os saberes disciplinares e interdisciplinares para transgredir as ortodoxias dos estudos sobre desenvolvimento e ressalta a relevância de estabelecer um diálogo entre Estudos Críticos em Gestão (ECG) com os Estudos Críticos em Desenvolvimento (ECD). Escobar reconhece que qualquer encontro com a gestão é um encontro com o poder. Em virtude disso, a gestão não pode ser vista como objeto secundário na discussão, concebido apenas como um conjunto de práticas e técnicas gerenciais. Gestão é uma prática social. Seu conteúdo, tanto teórico quanto prático, é derivado de relações

---

<sup>14</sup> Trata-se de um corrente de pensamento desenvolvida no Reino Unido, na década de 1990, dentro do campo da Administração, que considera a gestão um elemento de prática social, portanto, está envolta ou se confunde com o poder político e social. A gestão foi elevada a uma posição mais importante e visível, tornando-se objeto de atenção crescente por parte daqueles que se interessam pela análise do trabalho e das organizações. Em 1996, a British Academy of Management Conference dedicou seu encontro anual a uma abordagem crítica da gestão, e fez o mesmo, em 1999, a American Academy of Management Conference. Hoje, os Estudos Críticos em Gestão faz um contraponto à corrente funcionalista da Administração.

históricas e culturais de poder que permitem ou impedem seu desenvolvimento (ALVESSON e WILLMOTT, 1996, p.38).

Diante disso, a nova Administração do Desenvolvimento se coloca como uma possibilidade de desmistificar o pensamento hegemônico da gestão do desenvolvimento sem justiça social, a pôr em discussão noções de crescimento, pobreza, necessidade, assistencialismo, distribuição, democracia, autonomia, a fim de construir uma gestão do desenvolvimento emancipatória e libertária. Tal conceito é diferente daquele da *Administração Para o Desenvolvimento* concebido nos moldes do pós-guerra, em que a gestão do desenvolvimento era uma tarefa para especialistas que buscavam transferir aparatos ocidentais da administração weberiana para países em desenvolvimento.

Os Estudos Críticos em Gestão vêm promovendo um esforço para incluir na agenda de investigação do campo da administrativa a gestão dos macroprocessos. Trabalhos coordenados por Alvesson e Willmott (1992), Fournier e Grey (2000), Davel e Alcadipani (2003), Aktouf (2004), Santos (2004), Tenório (1998; 2006) caminham nessa perspectiva. De alguma forma, isso passa necessariamente pela sistematização e consolidação da Administração do Desenvolvimento como disciplina científica. Para tanto, requer o esclarecimento do que seja o seu objeto de estudo, das suposições a respeito da realidade em que se situa, do alcance de suas contribuições e, também, dos métodos e técnicas para justificar o seu espaço no campo da administrativa.

Mesmo já passado mais de meio século, desde o nascedouro da disciplina até os dias atuais, ainda temos muitas questões de ordem epistemológica e metodológica em conclusão. Em princípio, verifica-se certa divergência relacionada ao nome concedido à disciplina. Motta (1972), nos seus estudos aplica o título *Administração Para o Desenvolvimento*, acompanhando o posicionamento de Heady Ferrel e Fred Riggs, uns dos primeiros estudiosos da questão. O mesmo nome é retomado posteriormente por Martins (2004) e Saravia (2004). Nesse caso, a preposição “para” estabelece uma relação entre as palavras, conduz o conceito da administração para um destino semântico, um ponto, um cenário, um estágio denominado desenvolvimento. A Administração é vista como uma força condutora que levará a sociedade para um determinado estágio de desenvolvimento nos moldes do pensamento de Rostow, cuja finalidade seria chegar na era do consumo das massas. Sobre isso lembra Furtado (2005), no seu livro *O mito do desenvolvimento econômico*, que muito sabiamente colocou:

Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela, tem sido possível desviar as atenções da tarefa

básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência, para concentrá-los em objetivos abstratos, como são os investimentos, as exportações e o crescimento. (FURTADO p. 89-90)

Nessa visão o desenvolvimento será sempre um mito, pois, dificilmente, os países subdesenvolvidos chegarão aos padrões de consumo dos países do Primeiro Mundo, porque isso é incompatível com a disponibilidade de recursos existentes no planeta. Talvez a aplicabilidade da preposição “para” seja justificada pelo momento histórico do nascedouro da Administração do Desenvolvimento, quando se imaginava o desejo dos países ricos em “auxiliar” os países pobres para se desenvolverem. Deste modo, nos deparamos com um conjunto de teorias e práticas gerenciais, amplamente distintas, típicas dos países do Primeiro Mundo, mas aplicadas nos países pobres, configurando uma administração prescritiva em detrimento de uma administração participativa e crítica. Sobre isso, Thomas (*apud*, COOKE 2004, p. 65) afirma que “*administração para o desenvolvimento* sempre será mais um ideal do que uma descrição da realidade.” Essa afirmação pauta-se no argumento que, durante meio século, a política de boa vizinhança em todo mundo foi formulada à luz do “desenvolvimento” e dos seus mitos para alcançá-lo.

Para Cooke (2004), a Administração do Desenvolvimento é hoje comumente conhecida como Gestão do Desenvolvimento ou como Administração e Gestão do Desenvolvimento (AGD). O argumento central para essa escolha talvez esteja pautado no questionamento sobre qual seria a função da ciência administrativa nas questões de desenvolvimento. Se tomarmos como referência a tese de Santos (2004), sobre a definição do objeto de estudo da administração ser a gestão e não a organização, fica evidente que a contribuição da ciência administrativa nas questões de desenvolvimento deve ser o estudo da *gestão*. Com outra visão sobre a gestão, Fischer (2002) acrescenta mais um adjetivo ao título Gestão do Desenvolvimento, quando em seus estudos faz o recorte para Gestão do Desenvolvimento Social. Ela se refere às novas formas de organização da produção, distribuição e consumo de bens e/ou serviços fora da esfera governamental e da iniciativa privada, possibilitando amplas dimensões para estudo como: Gestão do Desenvolvimento Local, Territorial, Global, entre outros. Este pensamento também é compartilhado por Tenório (1998).

Dessa forma, um argumento para a escolha do título Administração do Desenvolvimento e/ou Gestão do Desenvolvimento vem da sistematização histórica de outras áreas de conhecimentos que também estudam as questões do desenvolvimento, como a

economia, a sociologia e a antropologia. Estas, em vez da preposição “para” aplicam a preposição “do” para estabelecer uma relação de categoria de conhecimento dentro de um mesmo campo. Assim, é possível falar em economia do desenvolvimento, economia do setor público, etc. Considera-se pertinente o argumento da *gestão* como objeto de estudo da administração, entretanto, verifica-se a importância do prenome da ciência no lugar do seu objeto, de modo que possa acompanhar a sistematização das demais áreas de conhecimento, concebendo a Administração do Desenvolvimento como um subcampo da administrativa.

Outra questão de cunho epistemológico da Administração do Desenvolvimento diz respeito à sua definição: o que é? Qual a sua finalidade? Como investigar no campo da Administração do Desenvolvimento? Sobre isso, Motta ([1972] 2008) considera que essa não pode se limitar apenas na busca da eficiência e da eficácia organizacionais, pois tais indicadores não traduzem completamente os objetivos do desenvolvimento. É preciso introduzir o conceito de efetividade nos objetivos do desenvolvimento econômico e social. A efetividade administrativa significa objetivos mais amplos pautados na equidade e justiça sociais.

Também caminhando nessa linha, Cooke (2004; 2008) identifica a Administração do Desenvolvimento como um ramo de estudos da ciência administrativa, em que o Terceiro Mundo tem que estar presente no debate. Para ele, a Administração do Desenvolvimento não pode ser vista apenas como prática de gestão em países em desenvolvimento. Essa visão conduz ao gerencialismo, tornando-se um instrumento de poder e prestígio de uma classe elitista de gestores que controlam o conhecimento e o acesso aos meios de produção e consumo. Ao contrário dessa lógica, é preciso praticar uma gestão do desenvolvimento que contempla a construção de um projeto coletivo de sociedade, em que seja possível implantar um desenvolvimento alternativo, alternativas ao desenvolvimento e alternativas à modernidade.

Martins (2004) afirma que as décadas de 1980 e 1990 marcam a decadência da velha Administração do Desenvolvimento, pois nesse contexto histórico predominou, de forma hegemônica, a orientação da “administração para o ajuste fiscal”, com base na crença de que o desenvolvimento requeria a retirada do Estado e maior autonomia do mercado. As reflexões de Martins tornam-se mais reveladoras com a crise financeira mundial de 2008, demonstrando que a crise do modelo neoliberal estabelece um novo paradigma de transformação institucional, pautado na revitalização do Estado e revisão dos papéis dos organismos intergovernamentais. Por essa concepção, o Estado é visto como parte essencial da solução e

não como a solução ou o problema em si. O paradigma da revitalização do Estado orienta-se claramente para o desenvolvimento pensado não mais apenas como o resultado do crescimento econômico, gerado pela livre iniciativa do mercado, mas como efeito mensurado de incremento sustentável de bem-estar geral, em termos de desenvolvimento humano e com responsabilidade social. É sobre essa ótica que surge a nova Administração do Desenvolvimento, pautada na orientação para resultados efetivos, modelo orgânico de gestão e comprometimento dos atores sociais.

Diante do exposto, a Administração do Desenvolvimento apresenta-se como um campo da administração que tem por finalidade estudar a gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo em países, regiões, lugares e/ou organizações, com o objetivo de garantir o bem-estar geral da sociedade. Nesse contexto, o desenvolvimento requer a existência do processo administrativo, bem como a implantação de reformas pautadas em valores humanísticos, solidários e democráticos. Porém, para que a Administração do Desenvolvimento seja reconhecida como um campo do conhecimento é necessário que tenha meios que possibilitem fornecer respostas aos problemas de natureza investigativa.

São vastos os problemas sociais que precisam de um olhar sistematizado no campo da gestão do desenvolvimento; apenas para citar, há problemas de gerenciamento na educação, saúde, segurança, transporte, alimentação, habitação, infraestrutura, exclusão, entre outros. Embora, esses problemas se apresentem como fenômenos reais de investigação e existem, objetivamente, os estudos no campo da Administração do Desenvolvimento não podem se limitar ao enfoque positivista da construção do conhecimento. É preciso compreender que esses fenômenos são resultados de um processo social, com base em elementos subjetivos, tais como ideologias, poder, valores, crenças, normas morais, preconceitos e sentimentos, portanto, uma construção fundamentada nos seres humanos, atores da produção e reprodução da vida social.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, precisa-se avançar no debate da interação de modelos quantitativos e qualitativos, de modelos nomotéticos ou ideográficos (CASTELLS, IPOLA, 1978). Diante da complexidade das ciências sociais, a depender do problema analisado, pode-se caminhar para métodos mais quantitativos ou utilizar métodos qualitativos como levantamento, observação, estudo de caso, etnografia, *grounded theory*, pesquisa ação, pesquisa participante, conforme afirmam Gil *et. al.* (2008).

No campo prático, a Administração do Desenvolvimento caminha para uma nova forma de gestão, o da governança. Entendida como o poder compartilhado ou a ação coletiva

gerenciada e transformada em categoria analítica, associada a um conjunto de princípios, regras e procedimentos que a sociedade estabelece entre seus administradores, governantes e cidadãos para um “bom governo,” mediante os pilares da participação, transparência, justiça, controle, responsabilidade, eficiência e efetividade no lidar com a “coisa” pública, conforme afirmam Slomski, Mello, Tavares e Macêdo (2008). Em outras palavras, pode-se descrevê-la como a forma em que o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, de uma região, de um lugar ou uma organização. Nesse modelo de gestão, o poder não é exercido apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em grau maior ou menor de assimetria e tem uma carga potencial de conflitos de interesses entre atores envolvidos e entre escala de poder.

Portanto, a prática da Administração do Desenvolvimento, que se pensa para o futuro da gestão, deve ocorrer em um sistema de relações sociais que priorize uma negociação entre O QUE, POR QUE, PARA QUEM e COMO; deve ser feito o projeto de desenvolvimento cuja participação social deve ser valorizada em todas as etapas do processo de gestão (concepção, elaboração, implementação e avaliação). Fischer (2002) considera esse modelo um campo de conhecimento e espaço de práticas híbridas e contraditórias. É possível coexistir cooperação e competição; a cooperação pressupõe articulações, alianças, parcerias, pactos entre atores locais; a competição ocorre nas relações de trocas entre territórios. É possível identificar algumas experiências desse modelo de gestão, por meio de práticas como orçamento participativo, conselho setorial, redes sociais, consórcios territoriais (EVANS, 2003). Além disso, as ações mobilizadoras partem de múltiplas origens e têm muitas direções e, assim, as dimensões praxiológica e epistemológica estão entrelaçadas no campo da gestão do desenvolvimento.

### 3.3. ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: A GESTÃO DO FUTURO E O FUTURO DA GESTÃO

Se a segunda metade do século XX representou a reconfiguração de um mundo em bipolaridade, fechando com a hegemonia do império americano, o século XXI já demonstra marcos de uma nova era. A queda das torres gêmeas, em Nova Iorque, representa a vulnerabilidade do império, mas a instituição unilateral da guerra preventiva desmoraliza o sistema ONU, suas instituições e desrespeita os direitos humanos. A mesma globalização que

promove as trocas financeiras exacerbadas também permite a criação de uma rede mundial humanitária e de crítica ao sistema. Críticas que levam a uma revolução por democracia e participação no mundo árabe, mobilizando a comunidade internacional.

As mudanças climáticas e os desastres naturais, exibidos em uma mídia de espetáculo, conduzem às conferências cada vez mais frequentes, mas não conseguem romper com a racionalidade produtiva e utilitária do mundo capitalista. A perspectiva de poderes bilaterais volta à cena com a ascensão da China e o novo papel das nações emergentes (SANTOS, 2005). E, de forma mais marcante, a crise financeira de 2008 representa a reformulação do papel do Estado e das propostas de desenvolvimento, levando-se a questionar como será a gestão do futuro e, mais ainda, como será o futuro da gestão.

Deixa-se claro que não se trata de uma discussão nova, pois vários pesquisadores têm se preocupado com a temática. No Colóquio Internacional sobre Poder Local, realizado em Salvador, em 2006, e nos encontros da ANPAD o tema vem sendo discutido com a participação de pesquisadores locais, como Tânia Fischer e pensadores do humanismo crítico como Omar Aktouf e Jean François Chanlat, destacando a necessidade de repensar a gestão, com sua hegemonia funcionalista e utilitária (CHANLAT, 2000), para caminharmos por novas abordagens menos objetivas, como o interpretativismo, o interacionismo simbólico e as correntes da escola crítica. Outros fóruns temáticos também têm buscado alternativas para pensar a gestão do desenvolvimento, como o debate sobre crises e oportunidades capitaneado por Lopes, Sachs e Dowbor (2010), ou ainda os encontros sobre Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil (2010; 2011; 2012 e 2013), organizados por uma rede de universidades brasileiras. Assim, percebemos vários movimentos que procuram discutir o futuro da gestão, que demanda a adoção de novas palavras como a intersubjetividade, a complexidade, a diversidade, a contestação, a territorialidade, a identidade, o social e, principalmente, um novo olhar sobre o desenvolvimento (DAR & COOKE, 2008).

O que se percebe de novo na discussão é que, com a crise mundial de 2008, vem ocorrendo um novo consenso mundial sobre o papel do Estado, os modelos de desenvolvimento e as práticas de gestão. Esse novo modelo, ainda em construção, demanda uma participação efetiva de toda a sociedade, onde o Estado é uma peça fundamental na gestão do desenvolvimento, criando condições de regulação aos ávidos interesses econômicos da economia capitalista e permitindo a abertura de espaço para vozes esquecidas. Porém, é preciso lembrar-se das reflexões de José Saramago de que a economia mundial consegue tirar milhões de dólares para manter o sistema financeiro em equilíbrio, mas não disponibiliza



esses recursos para acabar com a pobreza e fome mundiais. E, mais ainda, de acordo com Eric Hobsbawn, a história demonstra que em momentos de crise nem sempre as respostas são positivas, muita vezes, ressurgem propostas autoritárias, protecionistas, negativas. Portanto, o futuro parece abrir espaço para uma nova forma de pensar e gerir o desenvolvimento, mas ainda exige uma luta concreta para que uma nova prática se estabeleça.

Por isso, encontramos no campo internacional debates sobre Administração do Desenvolvimento que defendem o caminho pela escola crítica da gestão, com propostas radicais e reformistas, a exemplo de Nilima Gulrajani (2009) e Jamil Jreisat (2009), por intermédio da gestão do desenvolvimento crítico (*Critical Development Management - CDM*). Tal gestão é tida como uma abordagem recente do pensamento radical sobre o desenvolvimento que está conectado com estudiosos dos Estudos Críticos em Administração, principalmente com aqueles que defendem a teoria do pós-desenvolvimento. Para Gulrajani (2009), o futuro do campo da gestão de desenvolvimento pode e deve preocupar-se com uma prática de desenvolvimento não-gerenciais, que levem à conciliação entre radicais e reformistas. Assim, o desenvolvimento deve basear-se em uma modernidade alternativa que seja realizada com um compromisso ético e uma prática política pluralista. Gulrajani conclui defendendo que um desenvolvimento radical-reformista é, portanto, teoricamente plausível e eticamente desejável, e pode desvendar novos horizontes para a pesquisa e a ação no subcampo que também denomina de gestão do desenvolvimento.

[O modelo crítico do desenvolvimento] pode reconhecer os efeitos dos processos de planejamento do desenvolvimento e, simultaneamente, traduzir esse conhecimento em um compromisso com as reformas que podem alcançar uma maior igualdade, sustentabilidade e justiça. Tem a possibilidade de teorizar formas alternativas e formatos de intervenção que podem abraçar a incerteza, a ambiguidade e complexidade, e ainda manter um compromisso moral e político para acabar com o subdesenvolvimento. Para ser contra o gerencialismo não é preciso que sejamos contra a modernidade, ou mesmo ser contra a gestão do desenvolvimento. O futuro da gestão do desenvolvimento pode e deve ser radicalmente reformistas. (GULRAJANI, 2009, p. 28)

Diante de todas as tendências apresentadas e da complexidade da década de 2010 para o século XXI, percebe-se que o futuro da gestão demanda prioritariamente uma reformulação nos modelos de racionalidade. As análises apontam que só conseguiremos vencer os desafios da gestão se conseguirmos nos libertar da racionalidade utilitária e hedonista que existe atualmente, caminhando para uma nova razão imbuída de um valor moral e que aceite a diversidade vigente no mundo. Esta proposta já está elaborada na razão substantiva de

Guerreiro Ramos, ou na razão comunicativa de Habermas, ou mesmo no neopragmatismo de Richard Rosty. Mas que ainda são temas marginais da discussão da gestão, diante do predomínio de uma visão funcionalista da gestão (CALDAS, 2005).

Se o futuro da gestão passa pela reformulação de suas bases subjetivas, que levam a uma nova prática num ambiente complexo, assim, defendemos que a gestão do futuro seja ancorada na Administração do Desenvolvimento, como campo de conhecimento dentro da administração. Para que isso se consolide a gestão do futuro deve se preocupar não só com a técnica e com a epistemologia, mas fundamentalmente com os valores. De acordo com Platão, o mundo se constitui de três formas de conhecimento: a Technê, a Episteme e a Phrónesis. A Episteme denota o conhecimento em estado puro (ciência), a Technê se refere à capacidade de produzir um objeto por meios racionais (tecnologia) e a Phrónesis é o saber com valor, ou seja, a sabedoria prática. Até hoje, a administração profissional esteve preocupada fundamentalmente com a Technê, em seu sentido pragmático. Alguns avanços substanciais têm sido alcançados na discussão epistemológica, nos conduzindo para o aprofundamento da administração como uma ciência. Entretanto, a gestão do futuro exige que os valores sejam o pronto prioritário da gestão, proporcionando o desenvolvimento real, sustentável, socialmente responsável e com equidade. E o futuro da gestão exige a conformação de novos campos, como a Administração do Desenvolvimento.

## 4 A ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DA COMUNIDADE CIENTÍFICA BRASILEIRA

*[...] a administração para o desenvolvimento deve ser criativa e inovadora no que tange às formas organizacionais, e não pode prender-se somente às clássicas formas ditadas pelas teorias de administração moderna. (Paulo Roberto Motta em: Administração do Desenvolvimento – A disciplina em busca da relevância, 1972).*

O propósito deste capítulo é, primeiramente, compreender o que pensa, entende e espera a comunidade científica brasileira da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração (ANPAD), em relação ao campo da Administração do Desenvolvimento e segundo, verificar os contributos dessa comunidade para a fundamentação do campo. Para tanto, perguntou-se a essa comunidade, se existe a necessidade de um campo de conhecimento na administração para estudar as questões pertinentes ao desenvolvimento? Se existe, qual deve ser o seu objeto de estudo, suas bases epistemológicas, metodológicas e praxiológicas? Quais teóricos seriam capazes de fundamentar o campo?

### 4.1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO E A COMUNIDADE CIENTÍFICA DA ANPAD

A institucionalização da administração no Brasil é resultado do processo histórico de transformação de uma sociedade agrária para uma sociedade industrial (VIZEU, 2008). O ponto de partida para essa análise encontra-se no início do século XX, precisamente na década de 1920, marcada por períodos crescentes de insatisfação, descontentamento e tomada de consciência de que a continuidade do *status quo* do Brasil Império era incompatível com o do Brasil República e com o pensamento econômico liberal. Por essa razão, a partir dessa década, o Brasil vivenciou importantes transformações - novas classes sociais (burguesia e proletariado), novas ideologias (liberalismo, comunismo, nacionalismo), novos partidos políticos, novos conceitos estéticos (modernismo, cubismo), nova elite intelectual - que aos poucos fizeram eliminar as velhas estruturas oligárquicas, introduzindo, com isso, um novo ciclo de desenvolvimento no país. Assim, o Brasil dava início ao processo de industrialização

e, conseqüentemente, ao processo de institucionalização do campo da administração.

Como se ver, o século XX foi preponderante para a consolidação da administração no Brasil, uma vez que muitas iniciativas, quer sejam empresariais, governamentais e/ou acadêmicas foram decisivas para isso. Apenas para registrar, citamos, aqui, algumas iniciativas: a implantação da Escola de Comércio Álvares Penteado (1902); a implantação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT-1931); a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP-1938); a criação da Fundação Getúlio Vargas (FGV-1944); a implantação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP-1952); a implantação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP-1954); a cooperação técnico-científica Brasil/EUA (1953); o reconhecimento e a regulamentação da profissão de administrador (1965); a criação da Associação Nacional de Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD-1991) e, por fim, não menos relevante, destacamos a criação da ANPAD, fundada em 1976, com o propósito de promover o ensino, a pesquisa e a produção do conhecimento da ciência da administração, das ciências contábeis e afins. Todas essas iniciativas foram fundamentais para construir a história da administração no Brasil.

No que se refere à ANPAD, é importante destacar que é a principal comunidade científica brasileira de administração, cuja finalidade consiste em:

- Representar os interesses das instituições filiadas perante governo e entidades correlatas;
- Estabelecer um centro de informações e de demonstração a respeito de métodos de ensino, planos de pesquisas e fontes de recursos;
- Colaborar com instituições de ensino e pesquisa no sentido de prestar informações para “a montagem de Programas e cursos de pós-graduação em Administração ou Ciências Contábeis”;
- Promover a cooperação e o intercâmbio entre as instituições filiadas;
- Publicar e promover a publicação de livros, revistas e artigos;
- Promover e realizar congressos, seminários e reuniões de interesse dos membros da ANPAD (Fachin, 2006, p. 32-33).

A ANPAD constitui, na essência, um *benchmarking* do *Academy of Management* (AOM), ou seja, da Academia Norte Americana de Administração, fundada em 1936. Portanto, trata-se de um modelo de organização científica, fortemente, influenciado pelo

pensamento e pela prática estadunidense.

#### 4.2. AS PERCEPÇÕES E PERSPECTIVAS DA COMUNIDADE CIENTÍFICA DA ANPAD SOBRE ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Com a finalidade de compreender o que pensa, entende e espera a comunidade científica brasileira em relação ao campo da Administração do Desenvolvimento, bem como de identificar quais os teóricos e obras que fundamentam o campo no sentido de nos auxiliar numa proposta de sistematização, é que desenvolvemos junto a comunidade científica da ANPAD uma pesquisa de campo efetuada durante o XXXV EnANPAD, na cidade do Rio de Janeiro, no mês de setembro de 2011. Nessa edição, o EnANPAD contou com 1.141 (mil cento e quarenta e uma) inscrições de participantes, com a submissão de 3.159 (três mil cento e cinquenta e nove) trabalhos, sendo que, entre esses, foram selecionados 861 (oitocentos e sessenta e um) para apresentação nas 11 (onze) divisões acadêmicas.

No intuito de conceder aos participantes do evento a chance de serem incluídos na amostra, aplicamos a técnica de amostragem probabilística. Para isso, foi utilizada a fórmula para cálculo de amostragem de po

$$n = \frac{s^2 p \cdot q \cdot N}{e^2 (N - 1) + s^2 p \cdot q}$$

Onde:

- n= tamanho da amostra;
- $s^2$ = nível de confiança escolhida, expresso em número de desvios-padrão, neste caso de 1,96;
- p= percentagem com a qual se verifica o fenômeno, nesse caso de 7%;
- q= percentagem complementar (100 – p);
- N = Número da população finita, neste caso de 1.141;
- e= erro máximo permitido, neste caso de 5%.

Após obtenção do número mínimo necessário para validar a amostra, neste caso, 81 (oitenta e um) participantes, distribuimos, aleatoriamente, no início das sessões de apresentação dos trabalhos, das 11 (onze) divisões acadêmicas da ANPAD, 300 (trezentos)

questionários, constituídos de 12 (doze) questões de natureza aberta, semiaberta e fechada. Solicitamos também que após o preenchimento os questionários deveriam ser devolvidos à recepção geral do evento. Do total de 300 (trezentos) questionários distribuídos, 110 (cento e dez) foram devolvidos à recepção do evento, entretanto, apenas, 85 (oitanta e cinco) estavam preenchidos de forma adequada, porém, 81 (oitenta e um) foram validados. Desta maneira, atingimos o número mínimo necessário para extrair as estatísticas descritivas e desenvolver as interpretações dos resultados. Portanto, refere-se a um estudo exploratório de natureza empírica, uma vez que teve por finalidade descobrir ideias, percepções, gerar hipóteses mais precisas sobre o que pensa, entende e espera a comunidade científica da ANPAD em relação ao campo da Administração do Desenvolvimento.

A amostra contempla representantes das cinco regiões administrativas do Brasil (Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul). Porém, as maiores incidências estão na Região Nordeste, 43% (quarenta e três por cento), e na Região Sudeste, 33,8% (trinta e três vírgula oito por cento), considerando o quantitativo de questionários preenchidos e devolvidos; seguido da Região Sul, 13% (treze por cento), e Centro-Oeste e Norte 3,8 (três vírgula oito por cento). De certa forma, tal distribuição representa o perfil da população, haja vista que o Nordeste é a região com maior número de Estados federativos (nove) do País, portanto, concentra um número expressivo de programa de pós-graduação e o Sudeste é o grande centro de produção científica da área, portanto, tem a maior probabilidade de trabalhos aprovados para apresentação, conseqüentemente, o maior número de participantes. A tabela 1 traça o panorama da distribuição dos entrevistados por região federativa.

Tabela 1- Distribuição dos Entrevistados por Região

<b>Região</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não Respondente	1	1,30%
Nordeste	35	43,80%
Sudeste	27	33,80%
Sul	11	13,80%
Centro-Oeste	3	3,80%
Norte	3	3,80%
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaboração própria.

Na intenção de traçar o perfil da população investigada averiguamos a formação e titulação acadêmica, área de atuação e tempo de atuação na área. Assim, verificou-se que

trata-se de uma população amostral, predominantemente constituída de administradores, uma vez que 77,9% (setenta e sete vírgula nove por cento) dos selecionados possuem a graduação acadêmica específica na área da administração; 81,3% (oitenta e um vírgula três por cento) são portadores de títulos acadêmicos *stricto sensu* (mestrado, doutorado e pós-doutorado), também na área de Administração, em que praticamente o universo dos selecionados, 100% (cem por cento), atuam como docentes, investigadores e/ou consultores no campo da ciência da administração, especificamente nas áreas de administração geral (40%), administração empresarial (38%), administração pública (14%) e administração social (7%). Esses dados confirmam a hegemonia que a área da Administração Empresarial exerce dentro do campo, comparada às áreas Pública e Social, bem como a predominância do pensamento funcionalista, uma vez que parte dos atuantes na área de Administração Geral (economistas, engenheiros, psicólogos e sociólogos), de certa forma, também estão a serviço da Administração Empresarial e do pensamento funcionalista quando desenvolvem suas pesquisas e consultorias, conforme aponto os estudos de Burrell e Morgan (1979).

Deve-se ressaltar que por ser a Administração Empresarial uma área com mais de cem anos de conhecimento formal, portanto, com forte aparato técnico-metodológico, pode-se compreender a sua hegemonia em relação às demais, principalmente quando comparada com a Administração Social, um campo recentemente surgido, logo, ainda apresenta pouca inserção na área (FRANÇA FILHO, 2003). Verificou-se também que o tempo médio de atuação na área da população pesquisada é de 15 (quinze) anos. Isso significa dizer que, para os padrões brasileiros, um pesquisador com esse tempo de serviço encontra-se em plena produtividade científica, uma vez que o tempo máximo permitido, pela legislação para exercer a função de docente-pesquisador é de 35 (trinta e cinco) anos.

Uma vez descrito o perfil da população amostral, apresentaremos agora os resultados da investigação de como pensam, entendem e esperam os membros da comunidade científica brasileira de administração sobre o campo da Administração do Desenvolvimento. Para tanto, iniciamos a investigação perguntando a essa comunidade científica se existe ou não alguma contribuição da ciência administrativa para as questões relacionadas ao desenvolvimento. E, se essa comunidade científica considera necessária a existência de um campo de conhecimento dentro da ciência administrativa para estudar as questões relacionadas ao desenvolvimento. Para esses questionamentos, disponibilizamos uma escala de Likert com uma série de cinco possíveis possibilidades de respostas psicométricas, no intuito de medir o nível de concordância da população pesquisada em relação aos fenômenos apresentados.

Diante disso, a comunidade científica da ANPAD compreende que existe uma contribuição, por parte da ciência administrativa, para as questões relacionadas com o desenvolvimento, uma vez que o somatório das alternativas contribui muito (27,5%) e contribui (53,8%) foi de aproximadamente de 81, 3% (oitenta e um vírgula três por cento). Ela compreende também que é necessário a existência de um campo de conhecimento na ciência administrativa que possa observar, descrever e explicar os fenômenos sociais relacionados ao desenvolvimento, considerando que o percentual acumulado das alternativas totalmente necessário e necessário foi de 71, 3% (setenta um vírgula três por cento). Porém, ao indagarmos se essa comunidade científica teve acesso, durante o seu processo de formação acadêmica, a algum componente curricular cujo enfoque fosse a gestão do desenvolvimento, verificamos que trata-se de uma comunidade científica com limitada formação teórica no campo dos estudos sobre desenvolvimento, haja vista que apenas 41% (quarenta e um por cento) da população investigada teve acesso a algum componente curricular. Dos que tiveram acesso somente 80% (oitenta por cento) foram capazes de citar qual componente curricular cursou durante a sua formação acadêmica. Entre os mais citados estão: Economia do Desenvolvimento, Desenvolvimento Econômico, Economia Regional, Sociologia do Desenvolvimento e Gestão da Competitividade e Inovação.

Diante disso, que interpretação pode ser dada a esses resultados? De alguma forma, os resultados dessa investigação nos revelam que estamos diante de uma comunidade científica que acredita no contributo da ciência da administração para as questões relacionadas ao desenvolvimento da humanidade, mesmo que essa ainda não seja a sua finalidade maior, considerando a pouca atenção dada a esse fenômeno social nos componentes curriculares dos cursos de graduação em Administração. Isso fica de alguma forma evidente quando se observa os planos de estudos das Instituições de Ensino Superior (IES) que compuseram a nossa unidade de análise. Neles, é possível verificar a falta de componentes curriculares que possam fazer uma reflexão sobre os fundamentos teóricos, metodológicos e praxiológicos do desenvolvimento.

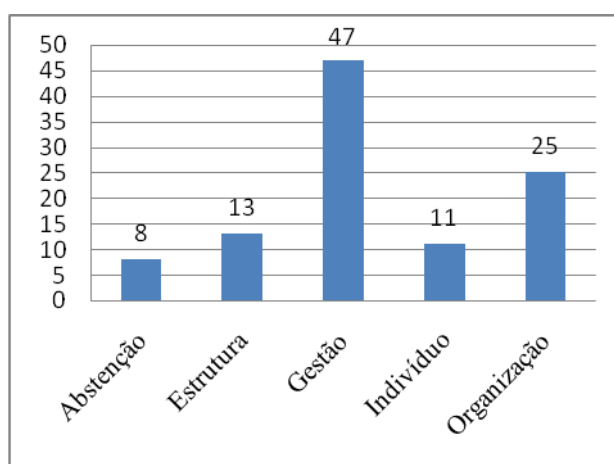
Quando algum componente é disponibilizado, ele é concebido apenas na perspectiva economicista e funcionalista da gestão empresarial, como exemplo, estão os componentes: Gestão da Competitividade e Inovação, Empreendedorismo, Desenvolvimento de Negócios e Desenvolvimento Organizacional. Porém, a discussão tende a ampliar nos planos de ensino dos cursos de pós-graduação, quando alguns desses disponibilizam componentes mais reflexíveis sobre a temática do desenvolvimento; mesmo assim, na perspectiva do pensamento



econômico. Contudo, percebe-se que existe um sentimento, por parte da comunidade científica brasileira, em querer aprofundar a discussão do desenvolvimento pela ótica do pensamento administrativo, e ainda assim fica implícito de que forma devemos aprofundar essa discussão, considerando que já existe uma tradição do campo da Economia, da Sociologia e da Antropologia do Desenvolvimento.

Na tentativa de conseguir alguma pista epistemológica, metodológica e/ou praxiológica capaz de fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento, avançamos no processo investigativo de modo que fosse possível extrair da comunidade científica brasileira suas expectativas em relação ao desenvolvimento desse campo. Para tanto, perguntamos, de forma espontânea, qual seria o elemento que melhor representaria o objeto de estudo da Administração do Desenvolvimento. Como resposta a esse questionamento obtivemos um rol de possíveis objetos de estudo da Administração do Desenvolvimento, mas, utilizando-se de técnica de agrupamento de respostas, chegamos ao agrupamento de quatro possíveis objetos de estudo: gestão, organização, estrutura e indivíduos. Deve-se ressaltar que entre os respondentes alguns citaram mais de um objeto de estudo para o campo da Administração do Desenvolvimento. Em razão disso, a base de cálculo para essa questão foi o número de citação por objeto de estudo e não o número de respondente. Dessa maneira, obtivemos as seguintes sistematizações:

**Gráfico 1** - Objeto de Estudo da Administração do Desenvolvimento



Fonte: Dados da Pesquisa, 2011.

**Tabela 2** - Objeto de Estudo da Administração do Desenvolvimento

<b>Objeto</b>	<b>Nº de Citação</b>	<b>%</b>
Abstenção	8	7,70%
Gestão	47	45,20%
Organização	25	24,00%
Estrutura	13	12,50%
Indivíduo	11	10,60%
<b>Total</b>	<b>104</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Dados da Pesquisa, 2011

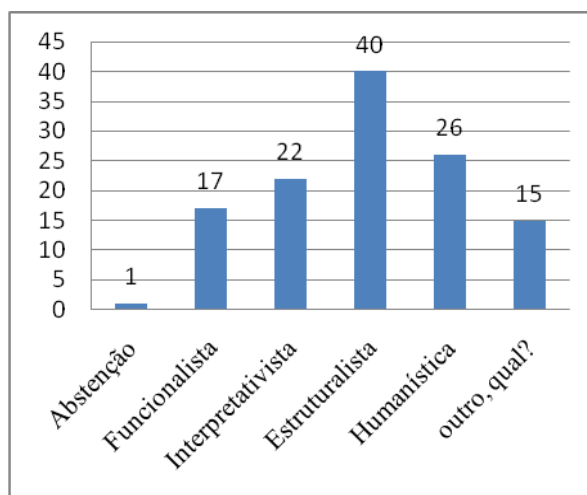
Como é possível observar, a comunidade científica brasileira ainda não tem uma definição clara do seu objeto de estudo, uma vez que, embora, a gestão tenha sido a mais citada com 45% (quarenta e cinco por cento), porém, outros fenômenos sociais também foram referendados como a organização com 24% (vinte e quatro por cento), a estrutura com 12,5% (doze vírgula por cento) e o indivíduo com 10,6% (dez vírgula seis por cento). Isso significa que o campo da administração necessita de um maior aprofundamento epistemológico para delimitar, com mais precisão, o seu objeto de estudo.

Este resultado corrobora com as teses de Cooke (2004) e Santos (2004), quando defendem que o fenômeno da gestão não pode ficar sem amparo de um campo científico para observar, descrever e explicar as contradições sociais e que, em função disso, cabe à administração tê-la como objeto científico. Essa interpretação contraria o pensamento dos estudos organizacionais que defendem a organização como objeto da administração. Além disso, ajuda a esclarecer o nosso argumento de que a Administração do Desenvolvimento é o campo da ciência administrativa que observa, analisa e orienta as relações sociais de produção, distribuição e consumo, quer sejam em países, regiões, lugares ou organizações, de modo a garantir o bem-estar da sociedade. Contudo, é importante refletir sobre qual modelo de gestão se refere essa comunidade científica para compreendermos de que desenvolvimento está a falar, vez que o conceito de gestão para o pensamento crítico da administração é diferente do conceito de gestão do pensamento ortodoxo da administração. Enquanto o primeiro vislumbra um conceito de gestão transformadora e libertária, o segundo pensamento entende a gestão como um mecanismo de poder e controle.

Na busca de avançarmos nessa discussão perguntamos à comunidade científica brasileira, na perspectiva de Burrell e Morgan (1979), em qual paradigma sociológico deve ser fundamentado o campo da Administração do Desenvolvimento, se no paradigma

funcionalista, interpretativista, estruturalista, humanista ou outros? Perguntamos, também, qual deveria ser o nível de formulação teórica no campo da Administração do Desenvolvimento, se no nível macro, englobando todas as dimensões da sociedade; se no nível meso, englobando apenas uma dimensão da vida social; ou se no nível micro, englobando apenas alguns elementos da vida social? Para tanto, foram dadas opções de responder mais de uma alternativa, para cada questão, caso fosse necessário. Como resposta a esses questionamentos detectamos certa pluralidade de pensamento da comunidade científica da ANPAD no que se refere às abordagens paradigmáticas da sociologia do conhecimento, uma vez que houve uma homogeneização nas repostas, porém, com certa predileção para o paradigma estruturalista. Entretanto, detectamos que o nível mais adequado para formular teorias no campo da Administração do Desenvolvimento perpassa pelo nível macro, talvez porque os problemas relacionados à gestão do desenvolvimento envolvam várias dimensões da vida social (econômica, política, social, ambiental, cultural etc.), portanto, não se restringe apenas aos problemas do mundo corporativo. Para uma melhor visualização apresentamos nos próximos dois gráficos e próximas duas tabelas a sistematização das respostas dadas aos questionamentos dirigidos.

**Gráfico 2** - Paradigmas Científicos da Administração do Desenvolvimento

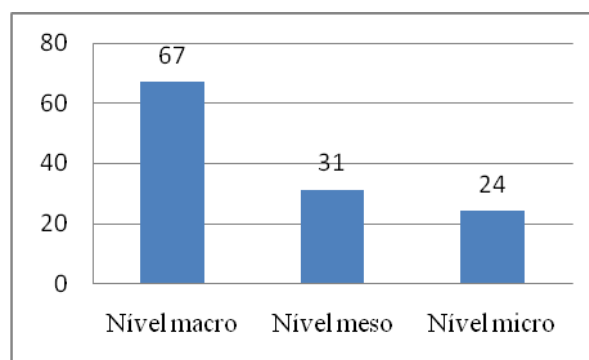


Fonte: Dados da Pesquisa, 2011.

**Tabela 3** - Paradigma Científico da Administração do Desenvolvimento

<b>Paradigma</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Abstenção	1	0,80%
Estruturalista	40	33,10%
Humanística	26	21,50%
Interpretativista	22	18,20%
Funcionalista	17	14,00%
Citação Espontânea	15	12,40%
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Dados da Pesquisa, 2011.

**Gráfico 3** - Nível de Formulação Teórica no Campo da Administração do Desenvolvimento.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2011.

**Tabela 4** - Nível de Formulação Teórica da Administração do Desenvolvimento

<b>Resposta</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Nível macro	67	54,90%
Nível meso	31	25,40%
Nível micro	24	19,70%
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>100,00%</b>

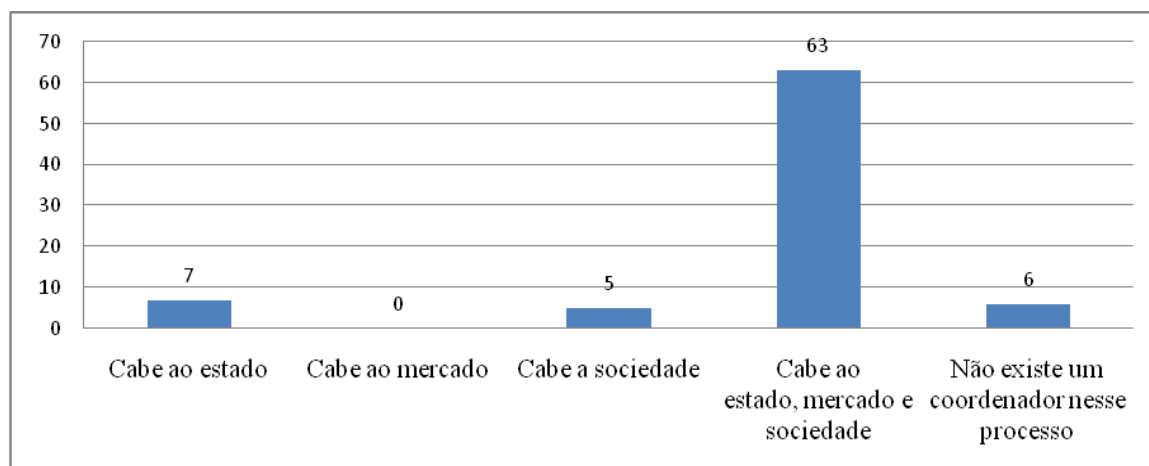
Fonte: Dados da Pesquisa, 2011

Os resultados acima nos revelam que, para comunidade científica brasileira, o campo da Administração do Desenvolvimento deve ser constituído por uma série de posições epistemológicas e ontológicas que transitem entre o universo da ciência moderna e pós-moderna, já que, além dessas abordagens epistemológicas (funcionalismo, interpretativismo, estruturalismo e humanismo), também foram citadas outras possibilidades paradigmáticas como: teoria crítica, complexidade sistêmica, fenomenologia, multiculturalismo, histórico-estrutural e metaparadigma. Isso, de alguma forma, demonstra um amadurecimento do campo da administração, uma vez que transcende o domínio dos estudos ortodoxos e extrapola os

limites do modelo de Burrell e Morgan (1979). Hoje, essas novas abordagens vêm ganhando espaço nos estudos sobre desenvolvimento, principalmente entre os pensadores do pós-desenvolvimento (RIST, 2001; ESCOBAR, 2005, 2008; GULRAJANI, 2010).

Os resultados revelam também que o estudo da gestão do desenvolvimento não pode ser abordado de forma unidimensional, ou seja, apenas na perspectiva econômica de uma microgestão, haja vista que o fenômeno desenvolvimento traz consigo questões geopolíticas, socioculturais, socioambientais, socioestruturais, portanto, de alta complexidade. Por isso, o estudo da gestão do desenvolvimento necessita de um campo de conhecimento que seja capaz de estabelecer relações de grandeza entre os diversos níveis - micro, meso e macro -, relações analíticas entre diversas categorias – indivíduo, coletividade, estrutura – e relações sociais entre diversos agentes – Mercado, Estado, Sociedade. Isso fica evidenciado quando perguntamos a essa comunidade científica a quem cabe à coordenação do processo do desenvolvimento: cabe ao Estado, ao Mercado, à Sociedade ou a todos esses agentes administrativos? Para a comunidade científica da ANPAD, a gestão do desenvolvimento requer um envolvimento de todos os agentes administrativos, pois falamos de um fenômeno social que diz respeito a todos os cidadãos, de uma dada sociedade, portanto, não pode ficar apenas sob a liderança de um agente social.

**Gráfico 4 - Coordenação da Gestão do Desenvolvimento**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2011.

Esse entendimento, provavelmente, tem haver com os resultados das experiências de dois modelos antagônicos de desenvolvimento, até pouco tempo vigentes. Tratam-se dos modelos de desenvolvimento socialista e neoliberal. O primeiro consagrou o Estado como o único agente de desenvolvimento. O segundo fez do Mercado o senhor absoluto das relações

sociais de produção e distribuição. A lição que tiramos dessas visões antagônicas é que não existe sociedade capitalista, sem que haja a participação do Estado, nem tampouco sociedade socialista sem a atuação do Mercado, uma vez que, no mundo real, nem sempre os tipos ideais funcionam como imaginam funcionar. Talvez isso explique o fato de 77,8% (setenta e sete vírgula oito por cento) dos participantes da pesquisa terem posicionado a favor de um modelo de gestão do desenvolvimento, no qual haja participação efetiva dos três agentes sociais.

Na tentativa de compor um programa de pesquisa para o campo da Administração do Desenvolvimento, solicitamos aos participantes a indicação de, no mínimo, cinco temas capazes de constituir uma agenda de investigação. Para tanto, citaram-se 278 (duzentos e setenta e oito) temas possíveis de investigação no campo da Administração do Desenvolvimento. Para efeito de sistematização, agrupamos os temas em sete linhas de pesquisa, conforme afinidade e aproximação entre eles. Assim, obtivemos a seguinte configuração da agenda de pesquisa no campo da Administração do Desenvolvimento:

**Tabela 5** - Agenda de Pesquisa para a Administração do Desenvolvimento

<b>Temas</b>	<b>Nº Citações</b>	<b>%</b>
Estado, Governo e Desenvolvimento	71	25,50%
Gestão, Sociedade e Desenvolvimento	58	20,90%
Indivíduos, Organizações e Desenvolvimento	49	17,60%
Território, Inovação e Desenvolvimento	48	17,30%
Empresa, Mercado e Desenvolvimento	21	7,60%
Meio Ambiente e Sustentabilidade	19	6,80%
Epistemologia e Metodologia da Administração do Desenvolvimento	12	4,30%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Dados da Pesquisa, 2011

A proposta da agenda de pesquisa para o campo da Administração do Desenvolvimento, sugerida pela comunidade científica da ANPAD, nos revela que existe um universo temático a ser explorado pela ciência da administração. Entretanto, pelos temas indicados, é necessária uma ciência que seja capaz de observar, descrever e explicar as diversas relações sociais porventura existentes entre Estado, Mercado e Sociedade, bem como entre indivíduos, organizações e sociedade, considerando que os temas transcendem a fronteira do pensamento ortodoxo da administração, que na maioria das vezes pouco explica os fenômenos sociais decorrentes do desenvolvimento. Deve-se ressaltar, também, que o

pensamento ortodoxo é fundamentado na escola neoclássica da economia, na escola comportamentalista da psicologia e nas técnicas de engenharia de produção; portanto, constitui o funcionalismo do campo da administração. Porém, a agenda sugerida vai além do universo corporativo, pois incorporam temas inerentes do universo estatal e do universo social e que, na maioria das vezes, não tem respaldo teórico dentro dos estudos ortodoxos ou até mesmo nos estudos organizacionais.

No horizonte dos estudos ortodoxos e da administração empresarial, os temas mais citados foram: competitividade, organização industrial, empreendedorismo, internacionalização de empresas, regulação e controle de mercado, relações comerciais, inovação tecnológica, planejamento estratégico, entre outros. Ainda na perspectiva dos estudos ortodoxos, no horizonte da administração pública e social, os temas predominantes foram: políticas macroeconômicas, políticas públicas de desenvolvimento, governança, gestão de cidades, estrutura e funcionamento do Estado, planejamento estatal e governamental, finanças públicas, cooperações internacionais, empreendedorismo social, redes sociais, parcerias público-privadas, responsabilidade governamental. Na perspectiva dos estudos organizacionais, os temas que predominaram foram: cultura e mudança organizacional, desenvolvimento e comportamento humano, dinâmica organizacional, ambiente organizacional, estrutura organizacional, processo decisório, gestão de pessoas e relações de trabalho. Porém, deve-se ressaltar que os temas vinculados aos estudos organizacionais, pelas suas naturezas, são temas que contemplam tanto o universo da administração empresarial, assim como o universo da administração pública e social, uma vez que buscam adaptar indivíduos em organizações e estas em ambientes estabelecidos. Já os temas na perspectiva dos estudos críticos em administração, os mais citados foram: relação de poder, demanda e controle social, desigualdade social, bem-estar social, mobilização, organização e transferência social, participação, democracia e inclusão social, gestão de bens comuns e relações territoriais (global, regional e local). Como se verifica, muitos temas vinculados aos estudos críticos não são explicados pelas teorias do pensamento ortodoxo da administração e nem pelos estudos organizacionais. Eles necessitam de um arcabouço teórico que escape das amarras da ciência moderna tradicional e caminhe em direção ao pensamento pós-analítico, ou seja, pós-moderno, pós-estruturalismo, pós-desenvolvimento (DAVEL & ALCADIPANI, 2003; COOKE, 2008; GULRAJANI, 2010).

A sistematização dos temas em linhas de pesquisa nos revelam que o estudo no campo da Administração do Desenvolvimento deve concentrar esforços, em primeiro lugar, nas

questões pertinentes ao Estado, Governo e Desenvolvimento (25,5%), por entender que o desenvolvimento de uma dada sociedade depende de uma gestão que conceba, implemente e avalie políticas públicas (macroeconômica, sociais, urbanas, ambientais) capazes de proporcionar o bem-estar dos seus cidadãos. Em segundo lugar, deve concentrar esforços para resolver ou minimizar os problemas decorrentes das relações entre Gestão, Sociedade e Desenvolvimento (20,9%), considerando que nessa esfera encontram-se as demandas, as desigualdades, os conflitos sociais, mas também os elementos condutores da ação social como: mobilização, participação, democracia, transparência e redes sociais. Em terceiro lugar, a comunidade da ANPAD entende que o estudo da Administração do Desenvolvimento deve concentrar esforços em duas frentes de investigação: Indivíduos, Organizações e Desenvolvimento (17,6%), bem como, Território, Inovação e Desenvolvimento (17,3%), considerando que, uma vez concebido o modelo de gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo de uma dada sociedade, torna-se necessário observar, descrever e explicar o papel dos indivíduos e organizações sociais nesse modelo de gestão, bem como, a relação desses com seus territórios de identidade (global, regional e local). A quarta linha de investigação pauta as discussões que surgem das relações entre Empresa, Mercado e Desenvolvimento (7,6%). Nela, encontram-se as questões de ordem mais funcionalista do pensamento ortodoxo. A quinta linha de investigação, sugerida pela comunidade da ANPAD, incorpora as questões relacionadas com a Gestão, Meio Ambiente e Sustentabilidade (6,8%). Por fim, é sugerida a linha de investigação Epistemologia e Metodologia da Administração Política (4,3%), com a finalidade de desenvolver um corpo teórico e metodológico próprio para o campo em estudo. De modo geral, os temas e as linhas de pesquisa sugeridos pela comunidade científica da ANPAD estão em sintonia com outros campos de conhecimento que também têm como objeto de análise o desenvolvimento, especificamente, os campos da Economia, da Sociologia e da Antropologia do Desenvolvimento.

Na tentativa de identificar os teóricos e as principais obras que fundamentam o campo da Administração do Desenvolvimento, perguntamos aos participantes da pesquisa se os mesmos seriam capazes de citar três obras da literatura científica do século XX que tivessem alguma aproximação com campo, bem como três obras da literatura específica da administração que pudessem fundamentar os estudos no campo da Administração do Desenvolvimento. No que se refere aos teóricos do século XX, apenas 52% (cinquenta e dois por cento) se colocaram como capazes de citar três autores que pudessem atender essa finalidade. Porém, ao citá-los, muitos restringiram ao máximo dois autores; diante disso, os



lembrados, em ordem de citação, foram: Amartya Sen, Celso Furtado, Milton Santos, Reginaldo Santos, Joseph Schumpeter, Guerreiro Ramos, Peter Drucker. No que diz respeito às obras da literatura científica do século XX, capazes de fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento, as citadas foram:

**Tabela 6** - Obras da Literatura Científica do Século XX que Fundamentam o Campo da Administração do Desenvolvimento.

Obras	Nº de Citação	%
Desenvolvimento como Liberdade (Amartya Sem)	10	30,30 %
O mito do desenvolvimento econômico (Celso Furtado)	4	12,10 %
Teoria do Desenvolvimento Econômico (Joseph Schumpeter)	4	12,10 %
Comunidade e Democracia (Robert David Putnam)	3	9,10%
Estratégia do Desenvolvimento Econômico (Albert Hirschman)	3	9,10%
Por Outra Globalização (Milton Santos )	3	9,10%
A Economia do Século XX (François Perroux)	3	6,10%
Em busca do esquivo desenvolvimento regional (Sergio Boisier)	2	6,10%
A Natureza do Espaço (Milton Santos)	1	3,05%
La Invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo (Arturo Escobar)	1	3,05%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte: Dados da Pesquisa, 2011

Pelo conjunto das obras citadas, é possível perceber que são, em sua maioria, obras clássicas do campo da Economia do Desenvolvimento, algumas do campo da Geografia Econômica (A Natureza do Espaço e Por Outra Globalização) e da Ciência Política (Comunidade e Democracia). Assim, podemos entender que, na percepção dos participantes, embora sejam obras consagradas em outros campos de conhecimento, seus conteúdos e reflexões estabelecem, de alguma forma, um diálogo com a ciência da administração, portanto, são capazes de fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento. No que concerne à predominância das obras no campo da Economia do Desenvolvimento, provavelmente tem haver com a tradição que a ciência econômica já possui nos estudos de desenvolvimento, assim como da relação existente entre estudos econômicos e estudos administrativos.

Já no que se refere aos teóricos e obras específicas da administração, verificamos também que 58,8% (cinquenta e oito vírgula oito por cento) se colocaram como capazes de citar algum autor e/ou obra cujo conteúdo e reflexão têm haver com a fundamentação do campo da Administração do Desenvolvimento. Entretanto, assim como ocorreu com os teóricos e as obras da literatura científica do século XX, os participantes, na maioria, restringiram sua capacidade de citação em apenas dois autores e/ou obras, mesmo assim, incluindo nomes de autores vinculados a outros campos de conhecimento, que não necessariamente são exclusivos do campo da administração. Vejamos:

**Tabela 7** - Autores Citados Como Referência no Campo da Administração do Desenvolvimento

<b>Autores</b>	<b>Nº de Citação</b>	<b>%</b>
Alberto Guerreiro Ramos	21	35,00%
Carlos Brandão	5	8,30%
Reginaldo Santos	5	8,30%
Celso Furtado	4	6,70%
Michael Poter	4	6,70%
Robert Putnam	4	6,70%
Peter Drucker	3	5,00%
Bill Cooke	2	3,30%
Bresser-Pereira	2	3,30%
Fred Riggs	2	3,30%
Joseph Schumpeter	2	3,30%
Milton Santos	2	3,30%
Oliver Willianson	2	3,30%
Omar Aktouf	2	3,30%
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Dados da Pesquisa, 2011

**Tabela 8** - Obras da Literatura da Administração do Desenvolvimento

Obras	Nº de Citação	%
A Nova Ciência das Organizações (Alberto Guerreiro Ramos)	8	20,50%
Administração e Contexto Brasileiro (Alberto Guerreiro Ramos)	6	15,40%
Território & Desenvolvimento (Carlos Antônio Brandão)	5	12,80%
A Vantagem Competitiva das Nações (Michael Porter)	4	10,30%
Comunidade e Democracia (Robert David Putnam)	4	10,30%
A Administração Política Como Campo do Conhecimento (Reginaldo S. Santos)	3	7,70%
A Redução Sociológica (Alberto Guerreiro Ramos)	3	7,70%
Administração nos Países Em Desenvolvimento (Fred W. Riggs)	2	5,10%
Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (Celso Furtado)	2	5,10%
Teoria do Desenvolvimento Econômico (Joseph Schumpeter)	2	5,10%
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Dados da Pesquisa, 2011

Como se verifica, a fundamentação do campo da Administração do Desenvolvimento, na perspectiva da comunidade científica da ANPAD, perpassa pela contribuição de teóricos pertencentes a tempo e correntes de pensamento diferentes, uma vez que o referencial sugerido inclui pensadores clássicos da teoria do desenvolvimento como Schumpeter, Furtado e Milton Santos, como também novos pensadores da teoria do desenvolvimento, como Guerreiro Ramos, Putman, Brandão e Santos, sem excluir, é claro, a participação dos teóricos do pensamento ortodoxo da administração como Riggs, Drucker, Willianson, Porter e Bresser-Pereira. Além desses, encontram-se, também, representantes da corrente reformista como Cooke, Brandão e Santos, bem como os representantes do pensamento crítico do desenvolvimento como o próprio Guerreiro Ramos e OmarAktuof.

#### 4.3. SÍNTESE CONCLUSIVA

Neste capítulo foi constatado que a comunidade científica brasileira de administração entende que é necessária a existência de um campo de conhecimento na ciência administrativa que possa observar, descrever e explicar os fenômenos sociais relacionados ao desenvolvimento, especificamente os fenômenos pertinentes à gestão do desenvolvimento. Para tanto, compreende que a Administração do Desenvolvimento deve constituir-se em um campo de conhecimento multidimensional, multiparadigmático e interdisciplinar, vez que o

estudo da gestão necessita de análises das diferentes dimensões da vida social - econômica, política, sociológica, técnico-científica, socioambiental etc. -, dos diferentes paradigmas científicos - modernidade, estruturalismo, pós-modernidade, pós-estruturalismo - e das diferentes visões disciplinares - geográfica, econômica, sociológica, antropológica.

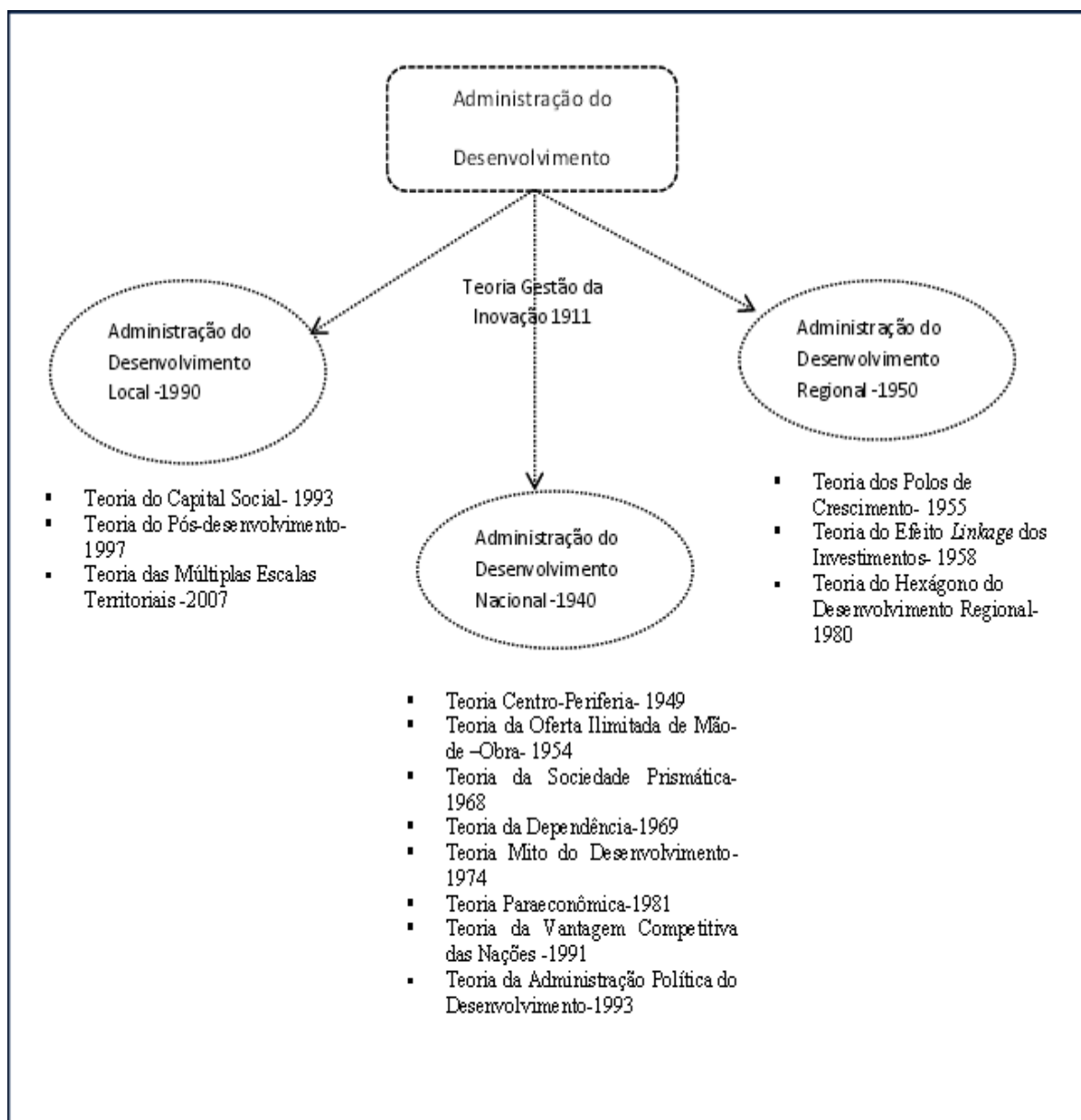
O estudo revelou também que parte do conhecimento produzido dentro da tradição dos estudos sobre desenvolvimento é visto como pertencente ao campo da Administração do Desenvolvimento, principalmente o conhecimento elaborado pela Economia do Desenvolvimento, uma vez que boa parte dos autores e obras citadas têm vinculação com esse campo. Por isso, torna-se ainda mais necessário analisar o conteúdo dessas obras e verificar quais as contribuições que elas dão, efetivamente, ao campo. Por esta causa, a ciência da administração tem pela frente um longo caminho a percorrer, considerando que os desafios epistemológicos, metodológicos e praxiológicos, evidenciados pela comunidade científica da ANPAD, são bastante complexos, portanto, não podem ficar sem um amparo dessa ciência.

## 5 TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

*Há dois lados na divisão internacional do trabalho: um em que alguns países especializam-se em ganhar, e outro em que se especializaram em perder. Nossa comarca do mundo, que hoje chamamos de América Latina, foi precoce: especializou-se em perder desde os remotos tempos em que os europeus do Renascimento se abalançaram pelo mar e fincaram os dentes em sua garganta. (Eduardo Galeano em: As Veias Abertas da América Latina, 1970).*

Este capítulo sistematiza e interpreta as principais obras indicados pela comunidade científica brasileira da ANPAD, como capazes de contribuir para a fundamentação do campo da Administração do Desenvolvimento. Para tanto, utilizamos de técnicas de análise de conteúdo com o propósito de verificar o significado, o objeto e as limitações e lacunas das teorias sobre Administração do Desenvolvimento. Para efeito de sistematização, classificamos as teorias em categorias analíticas: dimensão escalar (nacional, regional e local), abordagem teórica (modernizante, estruturalista e pós-estruturalista) e paradigma sociológico (funcionalista, interpretativista, estruturalista e humanismo radical). A figura 5, elaborada com base nas teorias indicadas pelos participantes da investigação, ilustra o percurso epistemológico da Administração do Desenvolvimento e norteia as análises de conteúdo que iremos desenvolver no decorrer do trabalho.

**Figura 5** - Mapa Conceitual das Teorias da Administração do Desenvolvimento



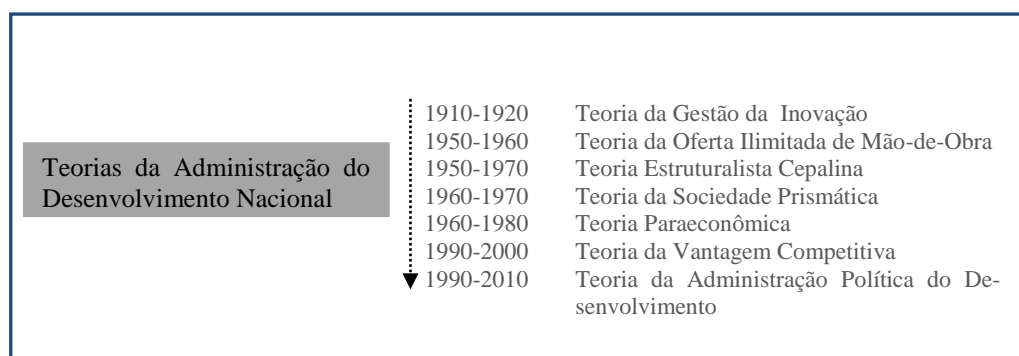
Fonte: Elaboração Própria

### 5.1. TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

As teorias indicadas pelos membros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) para fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento, numa perspectiva de escala nacional, perpassaram por teorias de cunho modernizante, estruturalista e pós-estruturalista. As teorias modernizantes citadas pelo público alvo da investigação foram: a teoria da inovação de Schumpeter, a teoria da oferta ilimitada

de mão de obra de Lewis e a teoria da vantagem competitiva de Porter. As teorias estruturalistas concentraram-se no pensamento desenvolvido pela Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CEPAL), principalmente as contribuições teóricas de Prebisch, Cardoso e Furtado, como também o estruturalismo norte-americano de Riggs. O pensamento pós-estruturalista foi representado pela teoria paraeconômica de Guerreiro Ramos e a teoria da administração política do desenvolvimento de Santos. A figura 6 abaixo faz uma demonstração cronológica do surgimento dessas teorias, de modo a facilitar a visualização das décadas nas quais foram formuladas e/ou implementadas.

**Figura 6** - Sistematização das Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional.



Fonte: elaboração própria.

As seções que seguem fazem uma análise dessas teorias, de modo a identificar seus pressupostos, conceitos, lacunas, bem como suas contribuições para fundamentação do campo da Administração do Desenvolvimento. Para tanto, partimos do pressuposto de que a Administração do Desenvolvimento é um campo da ciência administrativa cuja finalidade é organizar as relações sociais de produção, distribuição e consumo, quer sejam em países, regiões, lugares ou organizações, de modo a garantir o bem-estarda sociedade.

### 5.1.1. Teoria da Gestão da Inovação de Schumpeter

A primeira teoria, propriamente dita, formulada sobre “desenvolvimento” no campo de ciências sociais deve-se a Joseph Alois Schumpeter <sup>15</sup> com a publicação do livro *Teoria do Desenvolvimento Econômico* (TDE), escrito em 1911. Diferentemente dos clássicos que explicavam o desenvolvimento como uma relação entre crescimento populacional, aumento da produtividade e acúmulo de recursos, Schumpeter, por sua vez, busca explicar o desenvolvimento do capitalismo industrial por meio do modelo de gestão de inovação das firmas/empresas.

Para desenvolver sua teoria, Schumpeter (1997, p.24) faz uso do mecanismo de metáfora com a finalidade de conceber uma imagem mental de um sistema econômico no qual, ano após ano, o comportamento econômico dos agentes (famílias, empresas e governo) é sempre o mesmo, sem sofrer nenhuma alteração nas relações de produção e distribuição. Schumpeter denomina esse cenário previsível de fluxo circular. O artifício do fluxo circular funciona como um mecanismo pedagógico para explicar as causas que geram mudanças em sistemas sociais em que não existe dinamismo.

Nesse sistema hipotético, a gestão é totalmente previsível, pois os produtores sabem exatamente o que, quanto, como produzir, a que preço vender, bem como o preço das coisas que devem comprar. A eficiência e a eficácia gerencial decorrem da longa experiência e consequentemente do pleno emprego de todos os recursos. Porém, Schumpeter (1997) deixa claro que isso não significa que inexistente crescimento econômico. Admitem-se incrementos de produtividade decorrente de aperfeiçoamento da força de trabalho e de mudanças tecnológicas já presentes no ambiente em questão. Entretanto, reconhece que as mudanças tecnológicas substanciais não podem ter origem no fluxo circular, pois a reprodução do sistema é condicionado às experiências dos negócios anteriores. “O sistema econômico não se modificará arbitrariamente por iniciativa própria, ele está vinculado ao estado precedente dos negócios (p.13)”. Para Schumpeter (1997), as mudanças tecnológicas substanciais surgem de

---

<sup>15</sup> Joseph Alois Schumpeter, nasceu em 1883, na Áustria, graduou-se em Direito pela Universidade de Viena, em 1906. Exerceu a função de professor de economia nas universidades Bonn, Graz, Czernowitz Colúmbia, Harvard. Foi fundador da Sociedade de Econometria dos EUA. Foi presidente da International Economic Association. Publicou 16 livros e centenas de artigos científicos, com destaque para as obras *Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1911), *Business Cycles* (1939), *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942) e, infelizmente, não chegou a concluir o livro *História da Análise Econômica* (1954). O livro foi completado por sua viúva e publicado postumamente. Essas obras estabelecem sua importância como teórico de Economia. O autor morreu em janeiro de 1950, com 66 anos de idade, em sua casa em Taconic nos EUA (COSTA, 1997).



situações onde imperam rupturas e descontinuidade e não em ambiente de onde lida com situação de equilíbrio e estabilidade, como defendem os pensadores neoclássicos.

Num sistema econômico como esse não existe risco ou situações de incertezas, nem o lucro como elemento motivador. Portanto, não existe também a necessidade do crédito, o dinheiro exerce apenas a função de facilitador de troca e não há inovação e nem desenvolvimento. Para romper essa inércia, Schumpeter visualiza a necessidade de uma gestão capitalista inovadora, capaz de promover mudanças no comportamento dos agentes consumidores de bens e serviços. Entende-se que a introdução da gestão inovadora é uma atribuição do agente produtor e descarta-se a hipótese de que tal introdução se origine no âmbito dos desejos e necessidades dos consumidores, embora esses sejam elementos importantes para a adoção e difusão de novas combinações.

[...] As inovações no sistema econômico não aparecem, via de regra, de tal maneira que primeiramente as novas necessidades surgem espontaneamente nos consumidores e então o aparato produtivo se modifica sob sua pressão. Não negamos a presença desse nexos. Entretanto, é o produtor que, igualmente, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, se necessário; são, por assim dizer, ensinados a querer coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daquelas que tinham o hábito de usar. Portanto, apesar de ser permissível, e até mesmo necessário, considerar as necessidades dos consumidores como uma força independente e, de fato, fundamental na teoria do fluxo circular, devemos tomar uma atitude diferente quando analisamos a mudança. (SCHUMPETER, 1997, p.76)

Schumpeter (1997) explica o desenvolvimento como um fenômeno que surge mediante mudanças promovidas pelo agente produtor que se manifesta na maneira distinta de combinar elementos materiais e imateriais para produzir novas coisas ou as mesmas coisas com métodos diferentes (p.76). Desenvolvimento se processa “em saltos” de forma desarmoniosa em que predomina um elevado grau de risco e incerteza, quando, de fato, se processa e altera por completo o equilíbrio estacionário que existe no fluxo circular.

Desenvolvimento no sentido em que tomamos é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais de fluxos, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente. (SCHUMPETER, 1997, p.75)

Para avançarmos no entendimento do conceito de desenvolvimento proposto por Schumpeter, é necessário distinguir alguns termos utilizados pelo autor na construção do seu trabalho, tais como “inovação”, “empresário”, “capitalista” e “capital”. O domínio desses termos facilita a compreensão do modelo de gestão do desenvolvimento concebido por

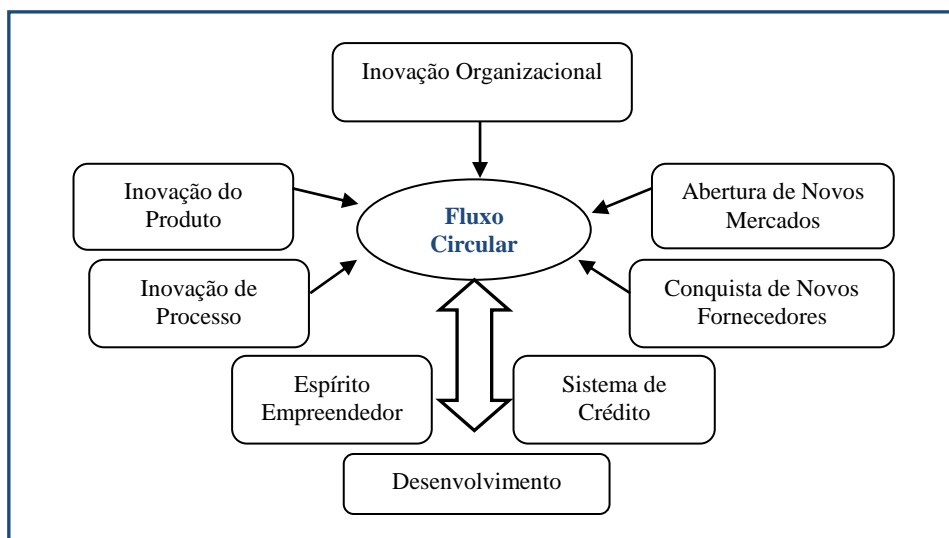
Schumpeter. Vejamos:

- Inovação significa fazer as coisas diferentemente no universo da vida econômica; é o elemento responsável pela quebra das rotinas do fluxo circular;
- Empresário é aquele que percebe a viabilidade de uma nova combinação, promove inovações no processo produtivo e as introduz no mercado. O que caracteriza o empresário não é o capital, mas o seu perfil psicológico, marcado pela intuição, pela ambição, pela resistência e pela disposição para correr risco;
- Capitalista é aquele que detém o capital para financiar as inovações do sistema. Para Schumpeter, é possível que todo empresário seja um capitalista, porém, a recíproca não seria necessariamente verdadeira;
- Capital não é o estoque de bens reais de uma sociedade, mas sim uma reserva monetária que capacita o empresário a promover a inovação de modo a facilitar o seu deslocamento de velhas estruturas para novos empreendimentos.

Assim sendo, podemos descrever o funcionamento do modelo de gestão do desenvolvimento schumpeteriano. A figura 7 a seguir sintetiza o pensamento de Schumpeter a respeito do processo de promover o desenvolvimento em países, regiões, lugares e/ou organizações que estejam em situação de fluxo circular. Essa situação é representada pelas seguintes suposições:

- Não há lucro extraordinário;
- Não existe inovação;
- Sistema de produção baseado em processo tradicional;
- Gestão baseada na rotina;
- Ambiente previsível, sem risco e sem incertezas.

**Figura 7** - Modelo Conceitual de Gestão do Desenvolvimento Schumpeteriano.



Fonte: elaboração própria.

O modelo parte do pressuposto de que países, regiões, lugares ou organizações que estejam em situação estacionária (fluxo circular) devem romper a inércia por meio de uma gestão inovadora liderada por agente inovador, o qual Schumpeter classifica como empresário. Todavia, esse é um elemento que não se encontra no ambiente do fluxo circular em estágio estacionário, é o elemento externo que identifica as oportunidades de novos negócios e as introduzem no sistema. No fluxo circular está presente a ideia da lei de Say, na qual uma demanda está sempre esperando a sua oferta; assim, em nenhum lugar do sistema haverá mercadorias sem complementos. Portanto, a introdução de uma gestão inovadora é uma atribuição que compete ao lado da oferta. Esta deve combinar elementos materiais e imateriais de modo que possa gerar novos desejos e necessidades de consumo por meio das seguintes estratégias de inovações:

- Introdução de um novo bem, ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estiveram familiarizados, ou de uma nova qualidade de um bem;
- Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que de modo algum precisa ser baseada numa descoberta científica nova, e pode consistir também em novas maneiras de manejar comercialmente uma mercadoria;
- Abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer

esse mercado tenha existido antes, quer não;

- Conquista de uma nova fonte de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada;
- Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio (SCHUMPETER, 1997, p.76).

Sendo insuficientes as poupanças geradas pelo fluxo circular da economia, há a necessidade de se recorrer ao crédito para fornecimento dos recursos demandado pelo agente inovador. Para que a gestão inovadora de fato ocorra, Schumpeter entende que é preciso estabelecer uma forte relação com inovação e disponibilidade de crédito ao empresário. “A concessão de crédito opera como uma ordem para o sistema econômico acomodar os propósitos do empresário, como um comando sobre os bens de que necessita: significa confiar-lhe forças produtivas.” No modelo de gestão do desenvolvimento schumpeteriano nenhum agente econômico, além do empresário inovador, precisa de crédito. Crédito para rotinas da firma, crédito pessoal ou ao consumidor são absolutamente desprezíveis, pois não financiam inovações e, portanto, não promovem o desenvolvimento. O crédito é, então, um direito que o empresário inovador exerce sobre algo que ainda não foi produzido, mas que possui uma elevada taxa de retorno do investimento capaz de garantir lucros extraordinários para aqueles que financiarem o projeto de desenvolvimento, ou seja, o banqueiro capitalista.

Assim, o modelo pressupõe que o desenvolvimento não ocorre de maneira simples ou linear, mas por intermédio de ações estratégicas inovadoras, capazes de modificar toda uma estrutura econômica. Quando isso de fato ocorre, conforme Schumpeter, estamos diante de uma destruição criadora.

O processo de mutação industrial [...] que revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de dentro, destruindo incessantemente o antigo e criando elementos novos. Este processo de destruição criadora é basicamente para se entender o capitalismo. É dele que se constitui o capitalismo e a ele deve adaptar toda a empresa capitalista para sobreviver. (SCHUMPETER, 1961, p.106).

A destruição criadora é um elemento importante no modelo de gestão do desenvolvimento em Schumpeter, uma vez que esta atua como uma força dinâmica do sistema capitalista. Para Schumpeter (1961), os ciclos econômicos – prosperidade, recessão, depressão e retomada – e o crescimento econômico são elementos que fazem parte de uma única

dinâmica, que é o próprio desenvolvimento. Com isso, defende que qualquer modelo de gestão do desenvolvimento terá que incluir em sua análise o conceito de ciclo e de crescimento econômico, haja vista que deles emerge a destruição criadora, ou seja, o processo de mutação industrial. A ideia de ciclos econômicos de crescimento, em Schumpeter, é subsidiada pelos estudos estatísticos de Nickolai Kondratieff, um economista marxista russo que se dedicou à compreensão do processo de desenvolvimento capitalista e suas crises.

Podemos, então, assim entender que a Administração do Desenvolvimento, em Schumpeter, tem a função de estimular a destruição criadora nas organizações, sobretudo, nas organizações empresariais. Porém, na condição de um modelo de gestão social, percebe-se algumas limitações em sua formulação:

- O modelo de gestão do desenvolvimento schumpeteriano parte do pressuposto de que no sistema de fluxo circular os agentes econômicos não são movidos pelo o sentimento de acumulação de riqueza, o que, nem sempre, verifica no mundo real;
- O empresário é tido como o único agente capaz de romper o fluxo circular, qualquer que seja a sociedade – capitalista, socialista ou tribal. Contudo, esse agente só encontra significado social apenas em sociedade capitalista;
- Relaciona a ausência de desenvolvimento apenas a falta de inovação e desconsidera as contradições históricas e sociais do sistema capitalista;
- O fato de ver o crescimento como algo contínuo e gradual e o desenvolvimento como ruptura, saltos, dá um sentido um tanto vago ao conceito deste;
- Embora apresente a inovação como elemento central do modelo de desenvolvimento, a acumulação de capital é a sua finalidade maior;
- Não contemplam discussões sobre a distribuição da riqueza acumulada.

No geral, verifica-se que o modelo de gestão do desenvolvimento schumpeteriano apresenta características do pensamento positivista/funcionalista. Nele predomina a crença de que o desenvolvimento é um fenômeno social que ocorre exclusivamente pelo processo de industrialização, pela ação administrativa do agente empresarial, pela motivação do lucro extraordinário, pelos parâmetros de eficiência e eficácia produtiva, pela relação direta entre crescimento e acumulação de capital e pela lógica de regulamentação das leis do mercado. Essas características fazem do modelo de gestão do desenvolvimento schumpeteriano um modelo socialmente limitado por não contemplar as demais dimensões da vida em sociedade.

### 5.1.2. Teoria da Oferta Ilimitada de Mão de Obra de Artur Lewis

No artigo seminal intitulado *O Desenvolvimento Econômico Com Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra*, publicado em 1954, Artur Lewis<sup>16</sup> parte do pressuposto inicial de que nos países, regiões e/ou lugares subdesenvolvidos existe uma estrutura econômica dual formada por um pequeno setor capitalista, moderno, industrial, que utiliza o capital reproduzível para expandir o empreendimento, e pelo setor de subsistência, tradicional, agrícola, infinitamente maior, sem fazer uso do capital reproduzível. Nessas localidades existe um excedente de mão de obra com baixa produtividade que dificulta a eficiência produtiva do capital: “há oferta ilimitada de trabalho nos países onde a população é tão numerosa em relação ao capital e recursos naturais e que existem amplos setores da economia em que a produtividade marginal do trabalho é ínfima, nula ou mesmo negativa” (LEWIS, 1969, p.408). Diante disso, busca no marco teórico clássico, de Smith a Marx, elementos para resolver as questões de crescimento, acumulação e distribuição de países, regiões ou lugares em situação de subdesenvolvimento, em que no primeiro momento a busca é feita num sistema de economia fechada e, depois, num sistema de economia aberta.

O autor considera que para promover a gestão do desenvolvimento dos países, regiões e/ou lugares subdesenvolvidos é preciso rejeitar os modelos teóricos neoclássicos e keynesianos, pois tais modelos não contemplam as reais características dessas localidades. “Nossa finalidade não é superar a economia neoclássica mas, simplesmente, elaborar esquema diferente para aqueles países que não podem ser encaixados dentro das hipóteses neoclássicas (nem keynesiana).” (LEWIS, 1969, p.408). Diante disso, Lewis entende que:

- O modelo neoclássico é válido para sistemas econômicos com problemas de escassez de recursos e com perspectiva de crescimento. Isso não é o caso dos sistemas econômicos subdesenvolvidos, nos quais, na maior parte, predomina uma

---

<sup>16</sup> Sir W. Artur Lewis (1915-1991), economista britânico, nascido em Saint Lucia, fez importantes contribuições à Economia na área de desenvolvimento econômico e, como norte-americano Theodore W. Schultz (1902-1998), da University of Chicago, Chicago, IL, USA, ganhou o Prêmio Nobel de Economia (1979) por trabalhar com pesquisas pioneiras em desenvolvimento econômico, com considerações particulares sobre os problemas dos países em desenvolvimento. Concluiu a graduação (1937), tornou-se um *Assistant Lecturer* (1938) e recebeu o seu doutorado na London School of Economics (1940). Foi professor de Economia Política na Universidade de Manchester (1948), onde ficou por dez anos. Foi professor no College of the West Indies (1959-1962), tornou-se cavaleiro (1973) e, como convidado, exerceu a função de professor de Economia Política na Princeton University (1963). Com o decorrer do tempo, esteve por quatro anos no Caribbean Development Bank (1970-1973), retornou para Princeton (1974) e, aposentado (1983), morreu em Barbados. Participou de várias comissões internacionais sobre economia e ficou mais conhecido pelo seu conceito de *economia dupla*. Fonte: <http://www.nobel.se>

oferta ilimitada de recursos humanos e nem sempre a expansão econômica é garantida;

- O modelo keynesiano, por sua vez, parte do pressuposto de que além da oferta ilimitada de recursos humanos existe também nos sistemas econômicos a oferta ilimitada de capital e recursos naturais. Contudo, uma vez aplicados todos os recursos na produção, não haveria problema de desemprego, o que nem sempre se verifica.

Lewis (1969) identifica as principais fontes de trabalho presentes em sistemas econômicos subdesenvolvidos que poderiam ser utilizadas para a expansão do setor capitalista industrial. Essas fontes muitas vezes se manifestam em situação de “desemprego disfarçado”. O “desemprego disfarçado” é uma característica muito presente em sociedades subdesenvolvidas, que decorre de um código de comportamento ético da elite econômica em querer mostrar prestígio social, oferecendo subemprego aos trabalhadores com produtividade próxima de zero, mesmo que isso venha causar ônus econômico. As fontes detentoras de força de trabalho encontram-se:

- No campo, precisamente nos trabalhadores que ajudam seus familiares no cultivo da terra que, no entanto, poderiam ser dispensados sem prejuízo no nível de produtividade;
- Na cidade, em atividades intensivas de mão de obra desqualificada, como exemplo estão os estivadores, despachantes de malas, biscateiros, vendedores ambulantes, entre outros. Em todos esses casos, a produção não seria afetada negativamente se o número de trabalhadores fosse reduzido à metade;
- Na família, o trabalho doméstico feminino poderia ser transferido para o interior das fábricas sem prejuízo dos benefícios, considerando que as atividades decorrentes do trabalho doméstico poderiam ser adquiridas no mercado com um custo bem menor, dado aos princípios da especialização e das economias de escalas;
- Na taxa de crescimento vegetativo, que corresponde ao aumento da população pelo excedente do nascimento em relação à mortalidade, reside uma importante fonte de força de trabalho que pode ser utilizada para a expansão do setor industrial. Essa fonte é importante em qualquer análise dinâmica sobre o modo como se pode verificar a acumulação de capital e o aumento do emprego sem aumento dos

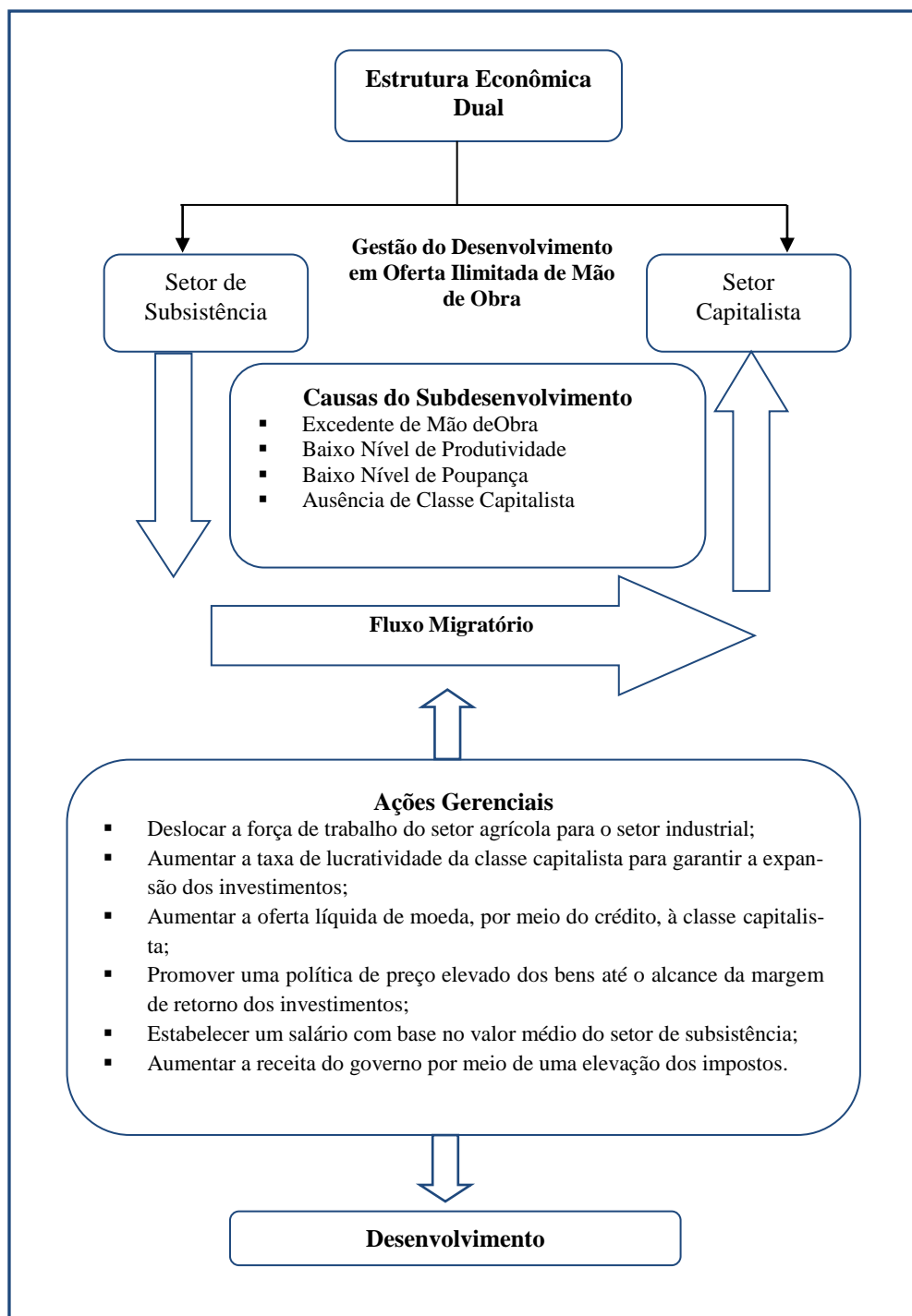
salários reais;

- Na taxa de desemprego tecnológico encontra-se também um contingente de força de trabalho que pode ser realocada para novos setores industriais. Porém, isso só se verifica nas forças de trabalho que não possuem qualificação profissional, já que a força de trabalho qualificada possui forte grau de empregabilidade nos setores do capitalismo industrial.

Lewis (1969) concebe a gestão do desenvolvimento como um processo no qual o setor capitalista industrial deve se expandir de forma a absorver, progressivamente, o excedente da força de trabalho do setor agrícola tradicional. Uma gestão que reconheça os desequilíbrios setoriais, que tenha como parâmetro de desenvolvimento a industrialização como fonte geradora e indutora de emprego, tende a longo prazo equilibrar os desníveis entre força de trabalho, capital e recursos naturais, podendo até mesmo eliminar a estrutura econômica dual que existe na sociedade. No diagrama que se segue é apresentado o modelo conceitual da gestão com base na oferta ilimitada de mão de obra.



**Figura 8** - Modelo Conceitual de Gestão do Desenvolvimento Com Oferta Ilimitada de Mão de Obra.



Fonte: elaboração própria

O modelo de gestão do desenvolvimento com oferta ilimitada de mão de obra considera que as sociedades subdesenvolvidas geralmente convivem com dois sistemas econômicos no interior do mesmo espaço, separados por apresentar diferentes níveis de desenvolvimento tecnológico e padrões de consumo. O setor de subsistência está associado à atividade agrícola, ao baixo nível tecnológico, ao excesso de mão de obra desqualificada, ao

baixo nível de poupança e à ausência de uma classe capitalista para promover investimento produtivo. Já o setor capitalista, segundo Lewis (1969), geralmente, representa uma pequena parcela da população, aproximadamente 10%, está vinculado a ilhas de atividades industriais, possui certo nível de desenvolvimento tecnológico e utiliza parte do lucro para o reinvestimento no setor produtivo (LEWIS, 1969, 423).

Diante disso, a gestão do desenvolvimento deve deslocar, progressivamente, o excesso da força de trabalho desqualificado para o setor capitalista, por considerar a taxa de lucratividade infinitamente mais elevada do que no setor de subsistência, no qual, geralmente, tende a ser zero. Para que possam atrair e qualificar, efetivamente, a mão de obra, os capitalistas devem pagar um prêmio sobre o salário de subsistência. Nojima (2008), ao analisar o modelo, reconhece que o novo patamar salarial deve remunerar custos associados à vida urbana (como transportes), à troca da vida amena no campo pelo ambiente mais complexo das cidades e deve surgir também da pressão da nova classe trabalhadora vinculada ao capital (por meio dos sindicatos e dos governos), mediante o atendimento às suas novas necessidades de consumo.

O modelo recomenda ainda a utilização de políticas de elevação dos preços dos bens, por parte do capitalista industrial e da elevação dos impostos por parte do governo, com a finalidade de constituir uma taxa de poupança mais elevada, a fim de garantir os investimentos produtivos de curto prazo. Lewis (1969) imaginava ser essa a melhor estratégia de gestão para formar capital por meio da ampliação de crédito. Para ele, seria um erro financiar a construção de escolas e hospitais com esse tipo de recursos, pois esse tipo de investimento não garante, a curto prazo, o retorno necessário para promover o dinamismo do setor capitalista.

Uma vez implantadas as ações gerenciais do modelo de desenvolvimento com oferta ilimitada de mão de obra, espera-se que uma sociedade agrícola, atrasada, com baixa produtividade, com baixa capacidade empresarial e com baixo nível de poupança encontre o caminho para a então imaginada sociedade capitalista industrial.

Porém, como qualquer teoria ou construto social, o modelo de gestão do desenvolvimento de oferta ilimitada de mão de obra, igualmente apresenta algumas limitações e lacunas que devem ser ressaltadas nessa análise, são elas:

- O modelo promove a concentração da riqueza social, quando defende a elevação da taxa de lucro da classe capitalista, gerando assim, uma política

antidesenvolvimento;

- Dá exclusividade analítica à classe capitalista, negligenciando a importância dos gastos públicos, do capital social e das instituições no processo de desenvolvimento;
- Limita o conceito de desenvolvimento ao concebê-lo como sinônimo de industrialização das localidades subdesenvolvidas, não incluindo na discussão as demais dimensões (social, política, ambiental e espacial) presentes na formulação do conceito de desenvolvimento;
- Reduz a economia do sistema ao setor industrial e desconsidera por completo a importância estratégica do setor agrícola e do serviço para a sociedade em questão;
- Concebe a gestão do desenvolvimento como algo meramente técnico, destinado aos especialistas, ao governo e, sobretudo, à classe empresarial industrial.

Contudo, não podemos desconsiderar a influência que essa teoria e o seu respectivo modelo de gestão exerceram nas formulações das políticas de desenvolvimento, sobretudo nos países localizados em regiões como África, Ásia e América Latina. A influência pode ser comprovada, principalmente, pela implantação do modelo de Industrialização Para a Substituição de Importações (ISI), com o objetivo de garantir uma modernização rápida, baseada na mudança estrutural de uma sociedade agrícola para uma sociedade industrial.

Em síntese, verifica-se que o modelo de gestão do desenvolvimento lewisiano possui fortes traços do paradigma funcionalista e da teoria modernista, dado que visualiza uma sociedade tangível, concreta e objetiva, simbolizada pela sociedade industrial. Nele, a Administração do Desenvolvimento consiste na eficiência dos agentes administrativos deslocarem, progressivamente, o excedente da força de trabalho, existente no setor agrícola tradicional, para o setor capitalista industrial, considerando que uma gestão que reconheça os desequilíbrios setoriais e que tenha como parâmetro de desenvolvimento a industrialização, tende, a longo prazo, a equilibrar os desníveis entre força de trabalho, capital e recursos naturais, podendo, até mesmo, eliminar a estrutura econômica dual que existe na sociedade subdesenvolvida.

### 5.1.3. Teoria Estruturalista– O Pensamento do Sul

A Comissão Econômica Para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CEPAL), foi criada em 1948, dentro dos princípios da Doutrina Truman<sup>17</sup>, em que, entre outros objetivos, havia a intenção de implantar em cada continente um núcleo da Organização das Nações Unidas, com a finalidade de auxiliar no planejamento das políticas econômicas e de desenvolvimento, bem como no processo de integração dos países membros.

A primeira missão oficial da CEPAL foi diagnosticar os entraves ao desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Para tanto, receberam aporte financeiro dos EUA e nomeação do economista argentino Raúl Prebisch<sup>18</sup> para chefiar a equipe de trabalho. Em 1949 foi apresentado o relatório seminal intitulado *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, na sede central da ONU e, posteriormente na Conferência de Havana. As ideias contidas no relatório causaram bastante entusiasmo nos países latino-americanos. De alguma forma, vieram preencher o “vazio teórico” predominante nos países periféricos e diminuir as brechas entre história econômica e social e teorias analíticas presentes no pensamento hegemônico dos estudos sobre desenvolvimento. Esse relatório estabeleceu os fundamentos do que seria denominado posteriormente o pensamento latino-americano sobre desenvolvimento econômico.

A teoria estruturalista da CEPAL, como ficou conhecida, tornou-se, nos anos de 1950, a promotora de um conjunto completo alternativo de novas ideias sobre desenvolvimento. Seu enfoque era tanto holístico como histórico. Holístico, por analisar as relações entre sistema-mundo, desenvolvimento e subdesenvolvimento. Histórico, por estudar as origens do processo de integração das economias da América Latina no sistema capitalista, como produtoras de *commodities* primárias. Entre outros importantes intelectuais do pensamento desenvolvimentista da Cepal, destacamos neste trabalho as contribuições de Raúl Prebisch, Fernando Henrique Cardoso e Celso Furtado, sobretudo pela originalidade de suas ideias.]

---

<sup>17</sup> Refere-se ao conjunto de práticas políticas, administrativas, econômicas e militares do governo dos EUA, em escala mundial, no contexto da Guerra Fria, para conter o avanço do comunismo, junto do chamado “elos frágeis do sistema capitalista.”

<sup>18</sup> Raúl Prebisch (1901-1986) nasceu na Argentina, cursou Economia na Universidade de Buenos Aires. Exerceu funções administrativas no governo argentino (1930-1932), foi Secretário Executivo da CEPAL (1948-1962) e secretário geral da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento). Em 1969, foi indicado ao Prêmio Nobel de Economia, porém, perdeu para Jan Tinbergen e Ragnar Frish.

### 5.1.3.1 O Pensamento de Raúl Prebisch: Teoria Centro-Periferia

Em *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de Seus Problemas Principais*, Prebisch ([1949];2000) busca, logo na introdução do seu trabalho, questionar a principal premissa da Teoria das Vantagens Comparativas de Ricardo no que diz respeito aos benefícios da divisão internacional do trabalho. Pela lógica dessa teoria, caberia à América Latina, como parte integrante da periferia do sistema econômico mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais. Em contrapartida, os países daquela região seriam beneficiados ou pela queda dos preços dos bens industriais no mercado internacional ou pelo aumento correspondente da renda proveniente da venda dos seus produtos para os centros industriais.

Contudo, Prebisch (2000), ao analisar a evolução dos preços dos produtos agrícolas e industriais, de 1880 à 1945, detectou uma nítida deterioração das relações de troca entre essas duas categorias. Essa diferença, ao contrário do que diziam os economistas defensores da Teoria das Vantagens Comparativas, beneficiava os países exportadores de bens industriais. Para Prebisch, a premissa de que o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, seja pela queda dos preços, seja pelo aumento correspondente da renda, só funciona entre países centrais, pois quando incluem os países periféricos na divisão internacional do trabalho os benefícios esperados por essa ação não chegam aos últimos.

Diante disso, Prebisch defende a tese de que os países periféricos só serão capazes de usufruir dos ganhos do progresso técnico transformando a sua condição de países periféricos, agrícolas e dependentes para países industrializados e modernos. Entretanto, para que isso de fato ocorra é preciso saber lidar com alguns problemas estruturais que impedem os países periféricos de promover o seu processo de industrialização. São eles:

- O problema de escassez de dólares para a aquisição de bens de capital: considerando que os países periféricos são, do ponto de vista do progresso técnico, atrasados e, por conseguinte, não possuem bens de capital (elemento indispensável para a implantação de um parque industrial), torna-se imprescindível para esses países a formulação de uma estratégia mercadológica. Essa formulação é feita por meio do comércio exterior, para atrair reserva monetária, especificamente dólar, com a finalidade de importar bens de capital fundamentais ao processo de industrialização. A forma pela qual esses países teriam que pagar as importações

seria mediante a exportação de produtos primários, exatamente para os Estados Unidos. Para tanto, era preciso aumentar a produtividade do setor agroexportador de modo a ampliar o coeficiente de importação. Diante disso, Prebisch qualifica o modelo agroexportador como um meio para se obter recursos para a industrialização e conseqüentemente promover o desenvolvimento da sociedade, que, para ele, era entendido como uma melhoria no padrão de consumo;

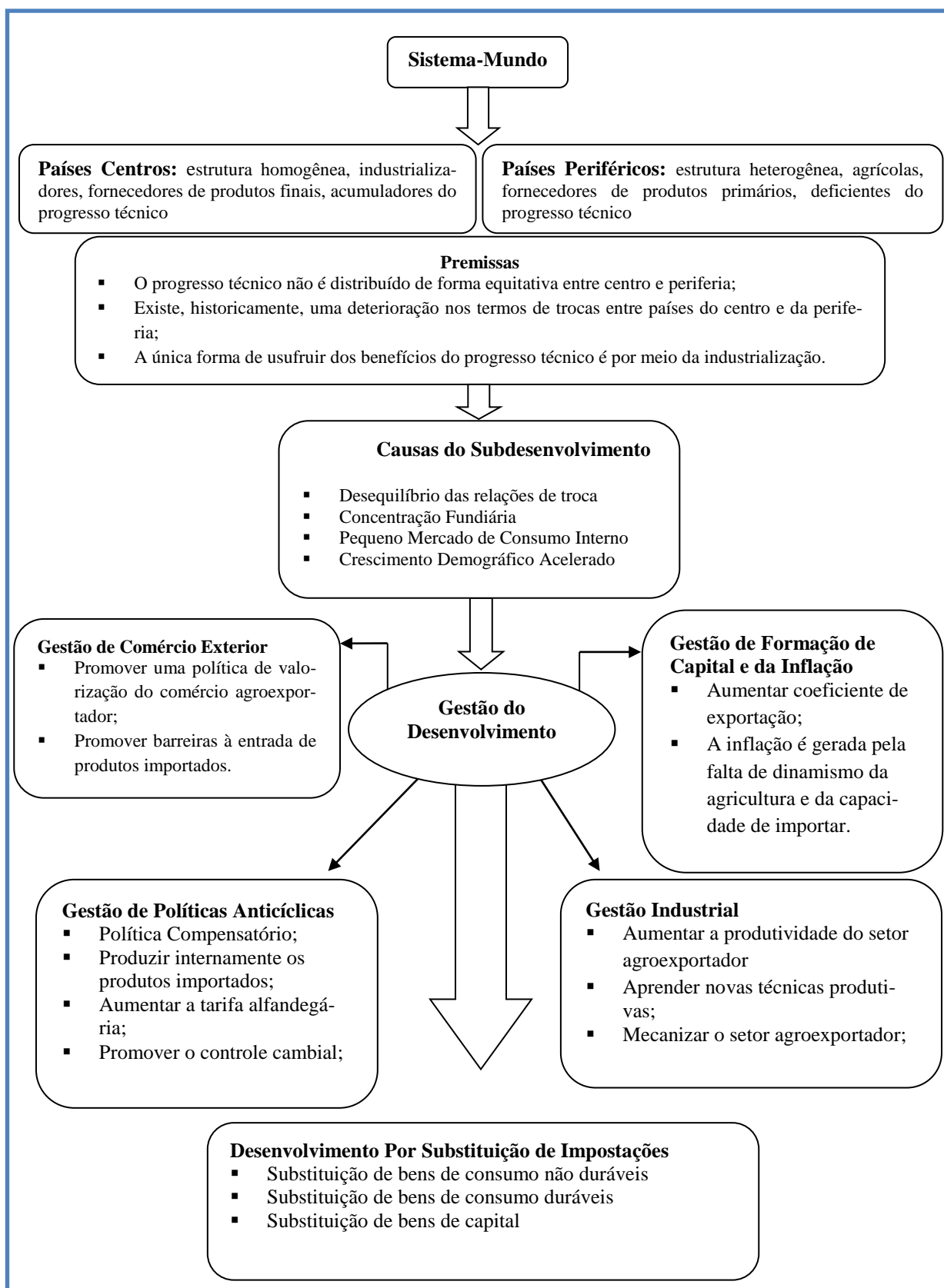
- O processo de escassez de dólar para investimentos estrangeiros: tal como o problema de escassez de dólar para aquisição de bens de capital, verifica-se o mesmo problema para empréstimo no mercado financeiro internacional, uma vez que o pagamento desse empréstimo também teria que ser efetuado com moeda estrangeira, na maior parte do caso com dólar. Para lidar com essa situação, Prebisch entende que os investimentos estrangeiros devem ser exclusivamente direcionados para atividades produtivas capazes de reduzir o saldo negativo do balanço de pagamento dos países periféricos, promovendo de forma imediata a substituição de importação dos bens supérfluos pela introdução de uma indústria nacional. Para tanto, defendia uma política de contração de bens supérfluos importados e, dessa forma, liberariam dólares para o pagamento dos serviços financeiros;
- O problema dos limites da industrialização: na opinião de Prebisch, “a produtividade desses países é muito baixa, porque falta capital; e falta capital por ser muito estreita a margem de poupança em virtude dessa baixa produtividade” (Prebisch, 2000: p.109). Para romper com esse círculo vicioso é preciso um aumento na renda média *per capita* do trabalhador, que é baixa, e da população que nesses países já existem. O aumento da renda *per capita* só pode ser obtido de duas maneiras: primeiro, um aumento de produtividade e, segundo, dada uma determinada produtividade, um aumento da renda do trabalhador na produção primária comparada à renda dos países industrializados que importam parte dessa produção. Esse processo tende a ajustar as distorções comerciais entre centro e periferias. Com o aumento da produtividade, aumentam-se os salários e, conseqüentemente, o consumo, o investimento do sistema econômico. O limite da industrialização se daria no ponto em que a produtividade da produção primária fosse maior do que a produção industrial interna;
- O problema de política anticíclica em países periféricos: para Prebisch (2000: p.80),

o problema das políticas anticíclicas nos países periféricos está no fato de os economistas desses países quererem seguir na íntegra uma teoria econômica desenvolvida numa perspectiva dos centros e acreditarem que a própria pode ser aplicada no seu contexto. Isso é um falso sentido. Nos países centros, as políticas anticíclicas são direcionadas para estimular o investimento e no caso dos países periféricos devem ser direcionadas para preservar as exportações dos produtos agroexportadores. Nesse caso, recomenda-se que na fase ascendente do ciclo os países periféricos devem aumentar a oferta de bens-primários para garantir a reserva monetária. Na fase descendente do ciclo recomenda-se: 1) a introdução de política compensatória pela ação do governo em investimentos públicos, a fim de garantir o nível de renda da população; 2) produzir internamente os produtos anteriormente importados com recursos provenientes das exportações, apenas os produtos finais e as matérias-primas necessárias para produzi-los; 3) aumentar as tarifas alfandegárias dos produtos fabricados no mercado interno; 4) adotar controle cambial, por meio de licenças de importação.

Para que essas ações possam, de fato, funcionar, Prebisch acredita numa possível cooperação internacional para garantir o desenvolvimento dos países periféricos. A cooperação internacional é justificada pela deterioração dos termos de troca, existente desde o processo de colonização entre os países periféricos e centrais e pelo baixo padrão de consumo das massas periféricas. Diante disso, espera-se por uma oferta de crédito com taxas de juros baixas e uma garantia de compra dos excedentes dos produtos primários pelos países do centro, de forma a manter elevado o nível de renda nos países periféricos.

No diagrama que se segue, apresentamos o modelo conceitual da gestão do desenvolvimento em países periféricos, conforme o pensamento de Prebisch. O modelo considera que o sistema-mundo é constituído por países do centro, formado por uma estrutura social homogênea, moderna, industrializadora, fornecedora de bens finais e acumuladora do progresso técnico e por países periféricos, cuja estrutura social é heterogênea, na qual coabitam elementos atrasados e modernos no mesmo espaço, agrícola, fornecedor de bens primários e deficiente de progresso técnico.

**Figura 9 - Modelo Conceitual da Gestão do Desenvolvimento em Prebisch.**



Fonte: Elaboração Própria.



Tem-se como premissa que o progresso técnico não é distribuído de forma igualitária entre os grupos de países. Em virtude disso, existe uma deterioração nos termos de trocas entre países do centro e países periféricos, com vantagens acumuladas historicamente para o grupo de países do centro. Assim, o subdesenvolvimento não pode ser tratado apenas como um simples estado de atraso, mas também como portador de uma característica de funcionamento específico de alguns países que, no geral, possuem uma concentração fundiária, mercado interno pequeno e um acelerado crescimento demográfico, atrelado a uma estrutura de classe atrasada. Para romper com essa situação é preciso transformar a estrutura desses países em uma estrutura social capaz de usufruir do progresso técnico, o que só é possível por meio da industrialização.

Diante disso, a gestão do desenvolvimento em Prebisch deve ocorrer com base em: 1) uma gestão de comércio exterior capaz de promover a valorização do setor agroexportador e gerar barreiras à entrada de produtos importados; 2) uma gestão para a formação de capital, por meio de aumento no coeficiente de exportação dos produtos primários, bem como do controle da inflação, porém, sem prejuízo aos investimentos necessários para a dinamização do setor agroexportador e da infraestrutura nacional, ; 3) uma gestão para industrialização da base produtiva por meio do aumento de produtividade e mecanização do setor agroexportador, domínio de novas técnicas de produção e substituição progressiva dos bens importados por uma indústria nacional; 4) uma gestão de política anticíclica por meio de políticas compensatórias de investimento público, taxaço de tarifas alfandegárias dos produtos fabricados no mercado interno e medidas de controle cambial mediante licenciamento de importação. Contudo, vale apenas ressaltar que esse tipo de política anticíclica, como não há concorrência externa, pode levar a indústria nacional a um processo de acomodação e a ineficiência produtiva, principalmente no contexto globalizante e de integração de mercados.

Em síntese, a Administração do Desenvolvimento, presente em Prebisch, consiste no processo de transformação de uma sociedade periférica, de base agrícola, fornecedora de produtos primários, em uma sociedade industrial, fornecedora de bens finais e acumuladora de progresso técnico. Trata-se de um construto teórico fundamentado nos pressupostos da abordagem estruturalista, cujo argumento primordial está na explicação de que as raízes do subdesenvolvimento estão na conexão entre dependência externa e exploração interna e não na suposta falta de capital, tecnologia e/ou valores modernizantes. No paradigma estruturalista não existe autonomia do indivíduo, dado que este está sempre sujeito às imposições das estruturas sociais. No caso específico do modelo de Prebisch, a autonomia dos países

periféricos só ocorrerá, quando houver uma modificação nas relações sociais mercantis do sistema-mundo.

### 5.1.3.2 O Pensamento de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto: A Teoria da Dependência

A Teoria da Dependência surge no contexto latino-americano, nas décadas de 1960 e 1970, como uma alternativa à análise econômica modernista do desenvolvimento e ao modelo de gestão desenvolvimentista da CEPAL. Trata-se de uma análise sociológica cujas integrações das classes e dos grupos sociais são colocadas como os elementos determinantes do desenvolvimento. Deve-se destacar que, embora na década de 1960 a esquerda falava em dependência pensando em imperialismo, é importante esclarecer que a Teoria da Dependência formulada por Fernando Henrique Cardoso<sup>19</sup> e Enzo Faletto<sup>20</sup> não está nas origens da Teoria do Imperialismo desenvolvida por Lenin e Rosa Luxemburgo, conforme descreve Bresser-Pereira (1998). A Teoria da Dependência tem origem na sociologia de Max Weber que compreende a sociedade por intermédio da ação do indivíduo.

Em *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, publicado pela primeira vez em 1969, Cardoso e Faletto (1970, p.16) entendem que “o desenvolvimento é em si mesmo um processo social”, portanto, não poderia ficar limitado a uma análise econômica que o considera apenas como um estágio, uma passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, ou simplesmente um processo de transição de uma sociedade agrária para uma sociedade industrial. O conceito de desenvolvimento na Teoria da Dependência de Cardoso e Faletto incorpora outras dimensões da vida humana como a dimensão social e a dimensão política, não se restringindo apenas à dimensão econômica, como é pensado na análise econômica modernista e no modelo original da CEPAL.

---

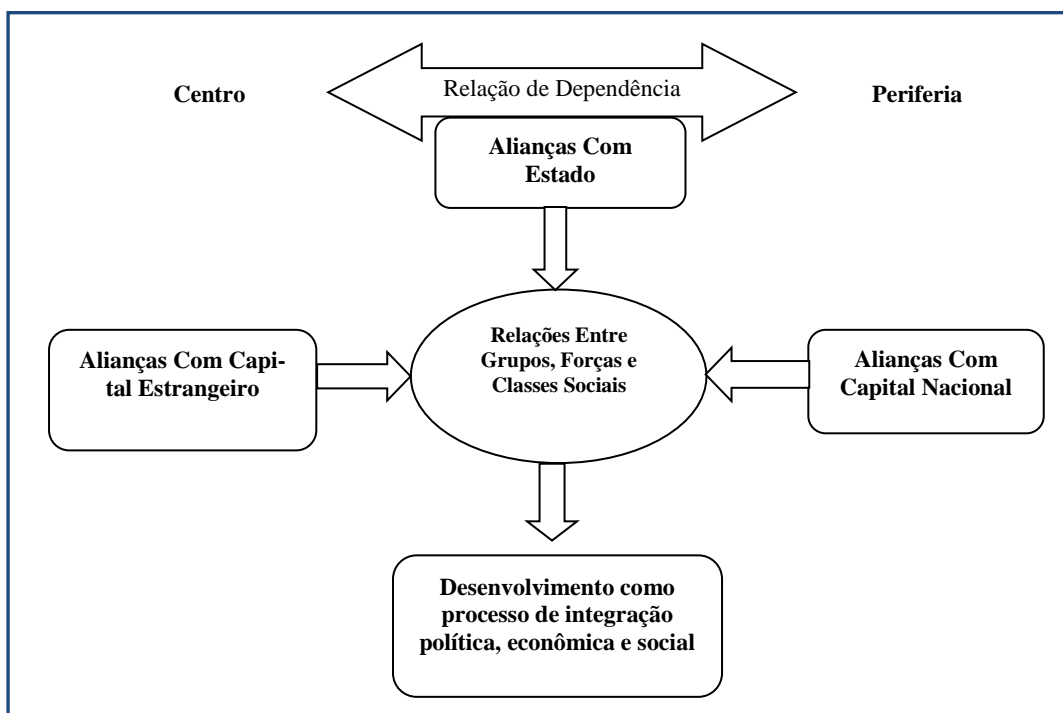
<sup>19</sup> Fernando Henrique Cardoso, conhecido popularmente como FHC, nasceu no Brasil em 1931, é sociólogo, cientista político e político brasileiro. Foi professor da Universidade de São Paulo, da Universidade de Paris, funcionário da CEPAL, Senador da República, Ministro de Relações Exteriores, Ministro da Fazenda e Presidente do Brasil por dois mandatos. Produziu diversos estudos sociais em nível regional, nacional e global e foi reconhecido internacionalmente com prêmios e monções honrosas pelos seus trabalhos. Em 2012, recebeu o prêmio John W. Kluge nos EUA, pelo reconhecimento da originalidade e relevância da Teoria da Dependência e de todo o seu trabalho. Os organizadores do prêmio lembraram que, há 50 anos, Fernando Henrique já dizia que países em desenvolvimento deveriam se abrir ao capital externo e se integrar ao modelo econômico mundial. A teoria nem tinha nome na época. Hoje, é conhecida como globalização.

<sup>20</sup> Enzo Faletto (1935-2003), sociólogo chileno. Foi professor da Universidade do Chile, exerceu a função de consultora CEPAL. Foi considerado um dos principais pensadores da sociologia contemporânea da América Latina.

Considera-se o desenvolvimento como resultado de interação de grupos e classes sociais que tem um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja posição, conciliação ou superação dá vida ao sistema socioeconômico. A estrutura social e política vai-se modificar na medida em que diferentes classes e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua denominação ao conjunto da sociedade (CARDOSO & FALETTO, 1970, p.22).

O conceito de desenvolvimento apresentado pelos autores foge da lógica do materialismo histórico<sup>21</sup> e da ideia de que o desenvolvimento seja um processo contínuo decorrente de mudanças de estágios inferiores para estágio superiores. A dinâmica do desenvolvimento na Teoria da Dependência é um fenômeno que decorre das relações sociais entre classes e grupos locais com classes e grupos internacionais. A compreensão dessa dinâmica constitui parte fundamental da análise sociológica do desenvolvimento, já que este implica sempre alterações nas estruturas sociais, sejam elas econômica, política, comportamental e/ou tecnológica. Diante disso, é apresentado, no diagrama abaixo, o modelo de gestão do desenvolvimento da Teoria da Dependência.

**Figura 3 - Modelo Conceitual da Gestão do Desenvolvimento em Cardoso e Faletto**



Fonte: elaboração própria.

<sup>21</sup>Teoria marxista segundo a qual as condições econômicas estruturam as demais dimensões da vida humana.

A gestão do desenvolvimento na Teoria da Dependência parte do pressuposto de que existe um vínculo de dependência entre países do centro com países da periferia. O vínculo tem origem nas relações sociais estabelecidas historicamente no decorrer da consolidação do sistema capitalista, conforme nos relatam os autores: “Tal enfoque implica reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve início historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários (CARDOSO & FALETTO, 1970, p.26).”

A vinculação dos países periféricos ao mercado global verifica-se em termos “coloniais” e na fase de constituição do “Estado-nação”. A relação de dependência estabelecida entre metrópole e colônia traçou a função e o papel dos países centros e dos países periféricos no sistema capitalista, criando assim uma relação entre o mercado produtor e o mercado consumidor. A função da metrópole (centro) é de desenvolver bens de consumo e o da colônia (periferia) é de fornecer recursos naturais, minerais e/ou florestais. Com isso, estabeleceram-se três formas de relação entre metrópole e colônia: colônia de população, colônia de exploração e colônia de reservas territoriais inexploradas, num contexto em que as relações mercantis moldam o capitalismo comercial do século XVI e XVII.

Com a ruptura do pacto colonial e a formação dos Estados nacionais é estabelecido um novo ciclo de dependência entre países centro e países periféricos. As revoluções industriais dos séculos XVIII e XIX, lideradas pelos países centrais (Inglaterra, França, Alemanha, EUA), determinaram o novo ciclo de dependência. Para os autores, o fato das periferias terem mudado suas condições de colônias para Estado-nação não permite afirmar que as antigas relações sociais existentes entre grupos e classes tenham sido eliminadas. Muito pelo contrário, elas possibilitaram laços para o novo ciclo de dependência. Com esse processo, os grupos dos países centros, estimuladores de processo de “independência”, recuperaram suas vinculações com o mercado global e com os grupos dos países periféricos.

Por causa disso, a dinâmica para o desenvolvimento na Teoria da Dependência dar-se-á por meio do entendimento e promoção de alianças estratégicas estabelecidas entre Estado, capital estrangeiro e capital nacional, numa perspectiva de longo prazo, com a finalidade promover relações de produção, distribuição e consumo entre países. Para tanto, os autores sugerem uma análise integrada do desenvolvimento, a fim de determinar as vinculações econômicas e político-sociais no âmbito da nação. Cardoso e Faletto (1970, p.31) recomendam que “para fazer essa análise deve-se excluir a ideia de que a ação das classes e as relações entre estas tenham nos países dependentes um caráter semelhante ao que se deu nos

países centrais em sua fase de desenvolvimento originário.”

No modelo de gestão do desenvolvimento da Teoria da Dependência de Cardoso e Faletto, o Estado tem a função de legitimar e garantir os acordos estabelecidos entre os grupos e as classes sociais dos países centrais e periféricos. Portanto, é objeto de disputa entre grupos, forças e classes sociais dos países periféricos. Para esses autores, quando um determinado o grupo, força ou classe social, que esteja fortemente relacionado com capital estrangeiro, chega ao poder do Estado, pode obter êxito na implantação de uma política de industrialização internacionalizada, se esse for capaz de estabelecer uma aliança entre Estado, capital estrangeiro, capital nacional (industrial e agroexportador), porém, é preciso considerar a possibilidade de conflito do setor agroexportador e o industrial, já que aquele não seria um bom aliado para resistir à pressão em favor da abertura do mercado aos grupos externos.

A análise comportamental do capital nacional deve levar em consideração os seguintes fatores:

Condicionantes econômicos do mercado mundial, inclusive o equilíbrio interno do poder;

Estrutura do sistema produtivo nacional e o seu tipo de vinculação com mercado externo;

A configuração histórico-estrutural de tais sociedades, com suas formas de distribuição e manutenção do poder e, sobretudo, os movimentos político-sociais que pressionam para a mudança com suas respectivas orientações e objetivos. (CARDOSO & FALETTO, 1970, p.23)

Para Cardoso e Faletto (1970), nos países periféricos é impossível poder contar com uma classe empresarial puramente nacionalista, tal como imaginavam os primeiros teóricos da CEPAL. A razão é que os objetivos e interesses do capital nacional nem sempre estão na mesma convergência da classe política detentora do poder do Estado, como, por exemplo, o golpe militar brasileiro de 1964, quando a dita classe empresarial nacionalista apoiou o golpe militar e aliou-se ao capital estrangeiro. Diante disso, reconhecem que, por não existir a figura da uma classe empresarial puramente nacionalista, resta então aos países periféricos e principalmente ao capital nacional associarem-se ao capital estrangeiro e ao sistema de internacionalização de mercados, de modo a promover condições favoráveis ao desenvolvimento.

Pelos argumentos apresentados por Cardoso e Faletto (1970), a forma mais racional de promover o desenvolvimento dos países periféricos é por meio de alianças estratégicas duradoras, estabelecidas entre grupos e classes sociais. Com isso, espera-se que as alianças

estabelecidas sejam capazes de proporcionar uma participação mais efetiva do setor produtivo interno no mercado internacional. As alianças estratégicas duradouras, numa perspectiva globalizante, “não se limitam apenas, como antes, ao sistema de importação-exportação; agora as alianças se dão também através de investimentos industriais diretos feitos pelas economias centrais nos novos mercados nacionais” (CARDOSO & FALETTO, 1970, p.125). Cardoso e Faletto (1970) visualizam, na década de 1960, o que seria hoje as novas formas de internacionalização do capital como aquisição, fusão, *joint venture*, consórcio, licenciamento, franquia, além das clássicas matriz e filial.

Entretanto, é importante destacar que o modelo de gestão do desenvolvimento idealizado por Cardoso e Faletto também apresenta alguns problemas e limitações, tais como:

- O modelo é omissivo no que concerne ao problema da distribuição de renda, uma vez que os autores reconhecem a concentração como algo próprio do sistema capitalista;
- O modelo coloca o Estado apenas como um agente mediador das relações sociais estabelecidas entre o capital nacional e o capital estrangeiro, e desconsidera as demais funções que o Estado deve exercer no sistema-mundo;
- O modelo faz da abertura do mercado ao capital externo um mecanismo de desregulamentação e de flexibilização das relações sociais de produção, distribuição e consumo entre países centrais e periféricos.

A tese central, presente no modelo de Cardoso e Faletto, assinala que a internacionalização dos mercados por meio de alianças estratégicas promove uma maior integração dos países periféricos no sistema-mundo, não só economicamente, mas, também, político e socialmente. Nela, a Administração do Desenvolvimento apresenta-se como um fenômeno histórico-social, provedor de alianças estratégicas de longo prazo entre Estado, capital estrangeiro e capital nacional, com a finalidade de estabelecer relações de produção, distribuição e consumo entre países. Do ponto de vista epistemológico, a Administração do Desenvolvimento de Cardoso e Faletto possui traços do pensamento e do paradigma estruturalista, uma vez que concebe a sociedade como resultante das relações entre classes e grupos locais com classes e grupos internacionais, gerando, com isso, alterações nas estruturas sociais, sejam elas econômicas, políticas, comportamentais e/ou tecnológicas.

### 5.1.3.3 O Pensamento de Celso Furtado: O Mito do Desenvolvimento Econômico

Em *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1974), após longa análise e reflexões sobre o modelo de desenvolvimento dos países capitalistas, Celso Furtado<sup>22</sup> chega à conclusão da impossibilidade dos países subdesenvolvidos de alcançar os mesmos patamares de estilo de vida dos países centrais, rompendo assim com as ideias iniciais da CEPAL, de promover o desenvolvimento via Modelo de Substituição de Importações (MSI), bem como na crença de que era possível atingir o desenvolvimento via processo de integração e/ou internacionalização dos mercados. Vale ressaltar que a análise, aqui apresentada, refere-se a essa terceira fase do pensamento de Furtado, portanto, não contemplam as ideias da fase inicial da CEPAL, nem a fase do pensamento reformista desse órgão.

O Mito, como aqui denominamos, foi escrito no período correspondente ao Regime Militar do Estado brasileiro (1964-1984), quando Furtado encontrava-se em exílio na Europa e nos EUA, atuando como professor na American University e na Universidade de Cambridge, precisamente entre aos anos de 1972-1974. Trata-se de uma obra paradigmática para os estudos sobre desenvolvimento, principalmente para o campo da economia do desenvolvimento, por causa dos questionamentos aos ditames do pensamento clássico e neoclássico da economia. A obra foi organizada em quatro capítulos intitulados em:

- Tendências estruturais do sistema capitalista na fase das grandes empresas;
- Subdesenvolvimento e dependência: as conexões fundamentais;
- O modelo brasileiro de subdesenvolvimento;
- Objetividade e ilusionismo em economia.

No primeiro capítulo, Furtado parte do questionamento e das conclusões formuladas pelos autores do famoso relatório, *The Limits to Growth* (1972), do Clube de Roma, quando,

---

<sup>22</sup> Celso Monteiro Furtado (1920-2004) nasceu no nordeste brasileiro, em Pombal-PB, foi administrador público, professor universitário, teórico do desenvolvimento e historiador econômico. Em 1949, integrou-se à CEPAL e publicou, com Raúl Prebisch, o *Estudio Económico de La América Latina*. Na CEPAL, cumpriu missões técnicas em diversos países da América Latina (Argentina, México, Venezuela, Equador, Peru, Costa Rica). Entre 1957 e 1958, é convidado para lecionar na Universidade Cambridge, na Inglaterra, onde escreveu sua obra mais famosa, *Formação Econômica do Brasil*. Em 1959, implantou, no Brasil, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Em 1962, foi nomeado Ministro do Planejamento do Estado brasileiro. Em 1964, teve seus direitos políticos cassados pelo Regime da Ditadura Militar. Entre 1964 e 1984, exerceu a função de professor em Sorbonne, Harvard, Columbia e Cambridge. Em 1985, com o fim do Regime da Ditadura Militar, retornou ao Brasil, exerceu mais uma vez a função de Ministro de Estado na pasta da Cultura e retomou a vida acadêmica. Faleceu em 2004, na cidade do Rio de Janeiro, com 84 anos. É considerado por muitos como um grande pensador e intérprete da formação da identidade e do futuro do capitalismo, especificamente do Brasil.

então, questionaram sobre: que acontecerá se o desenvolvimento econômico, para o qual estão sendo mobilizados todos os povos da terra, chegar efetivamente a universalizar-se? A resposta a esse questionamento é clara tanto para os autores do Clube de Roma como para Furtado: “se tal fato prosseguir, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso” (FURTADO, 1974, p.19). O autor demonstra, numa análise mais econômica e menos ecológica, os efeitos dessa política no sistema-mundo.

Para Furtado, a hipótese formulada pelos estudiosos do Clube de Roma tende a confirmar somente se os atuais padrões de consumo dos países ricos forem generalizados em escala planetária. Entretanto, Furtado argumenta que nos países periféricos a parcela da sociedade que tem acesso aos padrões de consumo dos países centrais são infinitamente menor, se comparados com a população dos países já desenvolvidos.

[...] As informações relativas à distribuição da renda nos países periféricos põem evidência que a parcela da população que reproduz as formas de consumo dos países centrais é reduzida. [...] O fundo do problema é simples: o nível de renda da população dos países centrais é, em média, cerca de dez vezes mais elevado que o da população dos países periféricos. (FURTADO, 1974, p.72).

A conclusão de Furtado que o modelo de desenvolvimento propagado pelo sistema capitalista diz respeito a um estilo de vida restrito a uma minoria, mas que ao longo do tempo, é apresentado como uma possibilidade concreta, via processo de industrialização, para os países periféricos. Porém, como o custo de viabilizá-lo é infinitamente elevado em relação aos benefícios gerados para a civilização humana, o desenvolvimento torna-se um mito para as sociedades periféricas.

[...] O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. Temos assim a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico – a idéia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais ricos – é simplesmente irrealizável. (FURTADO, 1974, p.75)

Diante disso, deixa claro que a importância principal de “*The Limits to Growth*” foi ter contribuído, ainda que não tenha sido a intenção, para destruir o mito do desenvolvimento como uma possibilidade concreta para os países periféricos. O trabalho esforça-se também por evidenciar a relação de dependência dos países centrais diante das reservas de recursos naturais dos países periféricos e por demonstrar a nova forma de controle que o centro exerce



sobre periferia, quando faz uso de estratégia de internacionalização das grandes empresas.

No segundo capítulo, Furtado defende que subdesenvolvimento é um componente natural do sistema capitalista e não uma fase para se chegar ao desenvolvimento, tal como defendem os teóricos modernistas do desenvolvimento. Por ser o subdesenvolvimento um componente natural do sistema capitalista, concebido durante a divisão internacional do trabalho, estabelece com o desenvolvimento uma relação simbiótica que se manifesta por meio da troca – importação e exportação – entre bens tecnológicos *versus* bens *commodities*. Numa versão mais atualizada de dependência essa relação ocorre por intermédio das grandes empresas, que mediante estratégias de internacionalização introduzem diretamente investimentos produtivos em territórios dos países periféricos com a finalidade de criar condições para usufruir das reservas naturais e dos baixos salários pagos a força de trabalho local. Diante disso, Furtado (1974) afirma que essa relação não é capaz de promover um *processo de desenvolvimento*, o máximo que se pode promover é um *processo de modernização*. Como o *processo de modernização* alcança apenas a elite da periferia, excluindo, assim, a massa populacional, tem-se uma falsa ilusão de desenvolvimento.

O subdesenvolvimento tem suas raízes numa conexão precisa, surgida em certas condições históricas, entre o processo interno de exploração e o processo externo de dependência. Quanto mais intenso o influxo de novos padrões de consumo, mais concentrado terá que ser a renda. Portanto, se aumenta a dependência externa, também terá que aumentar a taxa interna de exploração. [...] Assim, taxas mais altas de crescimento, longe de reduzir o subdesenvolvimento, tendem a agravá-lo, no sentido de que tende a aumentar as desigualdades sociais. (FURTADO, 1974, p.94)

Fica claro para Furtado que o subdesenvolvimento nada tem a ver com a idade de uma sociedade ou de um país, pois trata-se de um conjunto de forças que se interagem e se reproduzem no tempo. A ampla expansão que o capitalismo obteve no mundo sem, portanto, modificar as estruturas sociais preexistentes, demonstra a forte relação entre o processo interno de exploração e a dependência externa, o que leva o autor a concluir que não existe desenvolvimento sem subdesenvolvimento.

Para demonstrar empiricamente sua tese, Furtado faz no terceiro capítulo uma análise do modelo brasileiro de subdesenvolvimento. Nele, investiga por que a difusão mundial do progresso e os decorrentes incrementos da produtividade não tenderam liquidar o subdesenvolvimento e demonstra que a política de desenvolvimento, orientada para satisfazer os altos níveis de consumo de uma pequena minoria da população, tende a agravar as desigualdades sociais e a elevar o custo social de um sistema econômico.

Para tanto, analisa o período denominado *milagre econômico brasileiro*<sup>23</sup> (1968-1973) e verifica que, “nos últimos 25 anos a economia brasileira vem crescendo a uma taxa relativamente alta” (FURTADO, 1974, p. 100). Entretanto, constata que as taxas de poupanças e investimento não cresceram na mesma proporção da taxa do Produto Interno Bruto (PIB), e, por esta razão, reconhece que “o processo de acumulação tem sido muito mais regular que o desempenho da economia em geral” (p.101). Essa constatação fez Furtado afirmar que o está prestes a ocorrer é um *processo de modernização* da economia e não um *processo de desenvolvimento*, haja vista a forte concentração de renda, em posse de uma pequena minoria, e a elevada taxa de lucratividade das grandes empresas internacionais. Por conseguinte, conclui que o modelo de gestão do desenvolvimento, executado pelo Regime Militar, não é capaz de assegurar um perfil de demanda a longo prazo, sem a dependência das ações externas das grandes empresas e do governo brasileiro.

A característica mais significativa do modelo brasileiro é a sua tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico. Assim, a durabilidade do sistema baseia-se grandemente na capacidade dos grupos dirigentes em suprimir todas as formas de oposição que seu caráter anti-social tende a estimular. (FURTANDO, 1974, p.104)

Essa colocação possibilita afirmar que um modelo de desenvolvimento fundamentado numa relação de exploração e dependência, tal como se verificou no Brasil, não é capaz de garantir melhorias na qualidade de vida de toda sociedade, principalmente quando esse modelo de gestão tende a ser implantado em contexto autoritário. Afinal, de que adianta um modelo de desenvolvimento baseado na concentração da riqueza se isso não se reflete em melhorias das condições de vida da sociedade?

Essa distorção é percebida por Furtado quando, no capítulo quarto do Mito, evidencia alguns equívocos epistemológicos das ciências sociais em geral e da ciência econômica em particular em querer imitar na íntegra o método científico da Física. A lógica quantitativa, presente nas análises macroeconômicas, não capta as subjetividades de algumas categorias analíticas como investimento, PIB e/ou poupança.

[...] Os economistas falam correntemente de inversão ou investimento como algo que não comporta maiores ambigüidades. “Em toda política de desenvolvimento, qualquer que seja o sistema, um alto nível de investimento

---

<sup>23</sup> Trata-se de uma expressão dirigida ao desempenho da economia brasileira em que, durante o período correspondente entre 1968-1973, quando o PIB alcançou taxas crescentes de 14% a.a, houve, simultaneamente, um declínio nas taxas de inflação, de 25,5% para 15,6%, e um superávit no balanço de pagamentos, em pleno Regime Militar, conforme descrevem Veloso, Villela e Giambiagi (2008).

sempre será essencial”. É uma afirmação totalmente equivocada. Investimento é o processo pelo qual se aumenta a capacidade produtiva mediante certo custo social. (FURTADO, 1974, p.114)

Pela lógica da economia positivista, o desenvolvimento decorre do investimento e este da capacidade que a sociedade tem de sacrificar o consumo presente em detrimento de um consumo futuro. Entretanto, os impactos de sacrificar o consumo presente de uma pessoa, grupo ou sociedade periférica não são os mesmos das sociedades centrais. Haja vista que o sacrifício do consumo de bens essenciais é completamente diferente do sacrifício de bens supérfluos. Mais ambíguo ainda é o conceito da taxa de crescimento do PIB, pois ignora por completo, em sua metodologia de mensuração, o custo socioambiental do processo de industrialização. Diante disso, Furtado conclui o Mito alertando os cientistas sociais para o fato de que só haverá avanços nas ciências sociais, se também ocorrer avanços na capacidade de autocrítica e autoafirmação do homem. Quando isso não ocorre verifica-se uma degradação e um declínio do exercício da autocrítica e da consciência de responsabilidade social dos cientistas sociais.

A Administração do Desenvolvimento apresentada por Furtado, no Mito, revela que o desenvolvimento na perspectiva de uma sociedade urbana, industrializada e detentora de capital é uma falácia, pois os custos para viabilizá-la são maiores que os benefícios por ela gerados. Trata-se de um construto teórico com características do pensamento estruturalista, uma vez que reconhece a sociedade como uma força dominadora, pois o que se pensa e o que se deseja é fruto do que a essa impõe a cada um em seu lugar específico dentro da estrutura. Com base nisto, argumenta que a gestão do desenvolvimento deve ser entendida com base em uma análise histórico-estrutural, partindo dos países do centro para os países periféricos, de modo a rever as contradições historicamente constituídas.

#### 5.1.4. Teoria da Sociedade Prismática de Fred Riggs

O cientista político Fred Riggs<sup>24</sup> é considerado como um dos fundadores do campo da Administração do Desenvolvimento e da Administração Pública Comparada (HEADY, 1970). Uma das suas contribuições para o desenvolvimento dessas disciplinas foi *Teoria da Sociedade Prismática* (TSP). A TSP ajudou a explicar as causas do fracasso de algumas missões técnicas gerenciais, promovidas pelos países industrializados, nos países tidos como não desenvolvidos no período do pós-guerra, quando, ainda, existia a crença de que uma boa prática de administração não dependeria do tipo de regime e/ou ideologia política. A prova para essa máxima era o fato de que os EUA haviam alcançado grande sucesso na reconstrução das economias da Europa e Ásia por modelos de gestão como o do Plano Marshall e do Plano Colombo.

A visão da Administração do Desenvolvimento que prevalecia, até então, consistia no pressuposto de que era possível exercer a transferibilidade da racionalidade administrativa moderna para países menos desenvolvidos. Com base nisso, elevados investimentos foram feitos pelo governo norte-americano e organizações não governamentais, a exemplo da Fundação Ford, em pesquisa e missões técnicas com a finalidade de implantar o sistema administrativo mais avançado e eficiente nos países mais atrasados do ponto de vista econômico e social.

As missões técnicas tornaram-se verdadeiras cruzadas administrativas para libertar países da América Latina, Ásia e África do atraso e do subdesenvolvimento. Muitos pesquisadores e aprendizes partiram das universidades americanas com destino aos países

---

<sup>24</sup> Fred Warren Riggs nasceu em Kuling, China, em 1917, e faleceu em 2008, nos EUA. Seus pais eram missionários americanos que chegaram à China em 1916, cuja missão era auxiliar os camponeses a melhorar os seus métodos de cultivo. Sua formação acadêmica consistiu em um bacharelado em jornalismo político pela Universidade de Illinois, em 1938; fez mestrado na Escola Fletcher de Direito e Diplomacia, em 1941, e doutorado em Ciência Política pela Universidade de Columbia, em 1948. Foi professor visitante na Universidade de Yale (1955-1956) e na Universidade Indiana (1956-1957), onde iniciou seus estudos sobre as consequências do entrelaçamento de sistemas contrastantes na modernização do mundo. Para desenvolver suas ideias, buscou experiência no exterior. Entre 1957 e 1959, fez trabalho de campo na Índia, Indonésia, Coréia, Taiwan, Tailândia e Filipinas, onde também exerceu a função de docência no Instituto Filipino de Administração Pública. Dessas investigações surgiram elementos necessários para a formulação da Teoria da Sociedade Prismática, apresentada nos seus três livros influentes: *A Ecologia da Administração Pública* (1961), *Administração em Países em Desenvolvimento: A teoria da sociedade prismática* (1964), e da *Tailândia: A modernização de um polity burocrática* (1966). Após seu retorno, foi eleito presidente de Grupo de Administração Pública Comparada da Associação Americana Para o Desenvolvimento da Administração Pública, onde ocupou o cargo de 1960-1971. Depois de servir o Departamento de Governo da Universidade de Indiana, ingressou na Faculdade de Ciência Política, em 1967. Aposenta-se, em 1987, mas continua em plena atividade investigativa com uma ampla publicação de trabalhos científicos. Suas obras foram traduzidas para vários idiomas como: francês, italiano, russo, chinês, espanhol e português, conforme descrevem os relatos de McCurdy (1999).

periféricos para compartilhar os seus conhecimentos de administração pública moderna, contudo, não obtiveram grandes êxitos. Aprendizes e mestres regressaram com histórias incríveis. Nas nações em desenvolvimento, nada parecia funcionar como o planejado. As autoridades locais exerciam as funções das complexas instituições ocidentais, especialistas culpavam os fracassos das missões por causa da resistência à mudança, da falta de motivação, da falta de pessoal qualificado, da burocracia excessiva e da corrupção. Ninguém parecia possuir uma explicação coerente para o porquê dos métodos de gestão do mundo moderno falharem nos países atrasados. A explicação mais convincente para esse fenômeno surge dos estudos de Fred Riggs (MCCURDY, 1999).

Em *A Ecologia da Administração Pública* (1964), uma espécie de anotações de três conferências realizadas nas Filipinas e na Tailândia com os títulos: “A Administração Americana: Uma Visão Ecológica”; “Tailândia: Reflexões Sobre a Ecologia” e “Transformação Administrativa nas Filipinas e na Tailândia”, Riggs formula o esboço da sua *Teoria da Sociedade Prismática*, no qual apresenta alguns equívocos dos formuladores e gestores de política de desenvolvimento. Suas reflexões consistiam em responder a seguinte pergunta: “É possível associar os sistemas administrativos de três países tão diferentes?” Uma resposta imediata para essa questão seria: Não é possível. Contudo, responde Riggs (1964, p.3): “No entanto, acredito que possamos encontrar elementos comuns nesses três países, ou ao menos variáveis comuns, que sirvam de termo de comparação, assim como se pode comparar, por exemplo, um automóvel e uma bicicleta em função de seu preço.”

O problema está na dificuldade em separar o essencial e necessário do irrelevante e destituído de importância. Portanto, Riggs (1964), focaliza suas análises em cinco elementos da vida americana – o econômico, o social, o simbólico, o político e a comunicação – com a finalidade de descrever a ecologia da administração pública dessa sociedade e comparar, posteriormente, com os outros dois países. Para ele, os EUA representam uma categoria hipotética de sociedade onde há a existência de um conjunto de estruturas com funções bem definidas. Em suas palavras: “Esse modelo pressupõe a existência de uma estrutura formal, sob os aspectos econômico, administrativo e político, e por isso fica difícil querer olhar e compreender, em função desse modelo, uma ordem social em que as estruturas formais têm um papel apenas marginal (RIGGS, 1964; p. 155). Nesse modelo de sociedade, o econômico, o social, o simbólico, o político e a comunicação derivam de um ambiente onde prevalecem as leis do equilíbrio dinâmico de mercado, das normas prescritas e das relações sociais formais. Já em países como Tailândia ou Filipinas esses elementos da vida social não ocorrem

necessariamente sob o prisma das leis. Por conseguinte, os formuladores e gestores da Administração do Desenvolvimento cometem equívocos.

O conceito de sociedade desenvolvida, na visão desses formuladores, tem a ver com o nível de industrialização na qual esta se encontra. Para esses, uma sociedade desenvolvida é aquela cujas estruturas estão direcionadas para atender as necessidades dos seus cidadãos mediante aumento da produtividade e sistema de troca, em ambiente de mercado, conforme aponta Riggs (1964): “O conceito de desenvolvimento geralmente está associado a um processo de transformação econômica, que parte de um sistema tradicional, baseado numa economia de subsistência, para chegar a um sistema altamente mercantizado e industrializado (p.163).” Esse conceito coloca o desenvolvimento como sinônimo de industrialização e mercantilização, defendido pela corrente mais tradicional da Economia do Desenvolvimento. Entretanto, Riggs (1968) considera que o conceito de desenvolvimento apresentado pelos economistas é insatisfatório para um cientista político porque não mantém qualquer relação visível com o desenvolvimento político e administrativo. Modificação na renda per capita, afeta o desenvolvimento econômico, mas não necessariamente o desenvolvimento político e administrativo.

Riggs (1968), por sua vez, entende o desenvolvimento como um conglomerado de variáveis que não precisam variar na razão direta umas das outras. Com uma estreita correlação entre variáveis é possível identificar a forma pela qual as demais variáveis mudam em relação a um elemento central. Riggs (1968) considera que se tomarmos como variável central o nível de produtividade de uma dada sociedade aquela explicará com precisão os efeitos no desenvolvimento econômico, porém explicará muito pouco os efeitos no desenvolvimento social, político ou administrativo. Isso possibilita distinguir padrões diferentes de desenvolvimento. Para ele, é possível falar de desenvolvimento positivo e também de desenvolvimento negativo, a depender da forma como as dimensões do desenvolvimento respondem os efeitos da variável central em questão. Sua visão de desenvolvimento consiste, então, em mudanças na organização das estruturas básicas da sociedade. Em suas palavras:

[...] entendemos por desenvolvimento as mudanças na organização estrutural básica de uma sociedade e de uma economia, e não o grau de produtividade ou improdutividade que essas estruturas apresentam. [...] Diremos que uma sociedade desenvolvida pode ter períodos alternados de incremento e decréscimo econômico, sem embargo de permanecer no mesmo nível de desenvolvimento. (RIGGS, 1968; p. 446)

O aumento no nível de produtividade poderá gerar mudanças no bem-estar de uma parcela da população. Para Riggs (1968), contudo, isso caracteriza uma situação de desenvolvimento negativo, pois, não proporciona mudanças nas demais estruturas da sociedade. Por outro lado, poderá ocorrer o desenvolvimento positivo quando os efeitos forem perceptíveis para aos demais integrantes da sociedade e gerarem mudanças nas demais estruturas sociais.

Para Riggs (1964), os modelos teóricos convencionais, elaborados no campo das ciências sociais, pouco ajudam explicar a realidade dos países periféricos, pois, as teorias são concebidas em ambientes sociais onde predominam estruturas sociais homogêneas e normas prescritas. Em sociedades onde existe forte grau de heterogeneidade, formalismo e superposição esses modelos pouco terão serventia. Em virtude disso, Riggs propõe uma análise mais precisa dos países periféricos; e, para tanto, visualiza na Administração do Desenvolvimento uma oportunidade para observar, descrever e explicar as contradições existentes no desenvolvimento administrativo da sociedade. Assim, Administração do Desenvolvimento, em Riggs, tem sido estudada em relação a três estágios de evolução da sociedade: tradicional, transicional e moderno, sendo que cada um possui características fundamentais que distingue uma sociedade da outra.

Para romper com a ilusão de que é possível transportar modelos de gestão de países em estágios mais avançados para países em fase embrionária da escala capitalista, Riggs (1964) sugere a necessidade de incluir nas análises da Administração do Desenvolvimento o conceito de *administração substantiva*. Esse conceito contrapõe o da administração instrumental, cuja tomada de decisão baseia-se em princípios utilitaristas e racionais. Riggs (1964) parte da tese de Karl Polanyi<sup>25</sup> que defende a existência de outras formas de organização econômica, para além do mercado, a exemplo do sistema redistributivo e reciprocidade, a fim de expor a tese da existência de outras formas de organização administrativa, ultrapassando a administração instrumental ou racional. Assim, define a *administração substantiva* como sendo:

[...] a administração substantiva abrange todo e qualquer labor de uma burocracia, seja ou não determinado por escolhas racionais, sejam ou não formalmente diferenciado da ação não-administrativa. Assim, pois, a “repartição” formal representa um dos tipos da administração substantiva. (RIGGS, 1964; p. 104)

---

<sup>25</sup> Filósofo, Economista e Historiador Econômico húngaro que, entre outras obras, destaca-se pela publicação de *A Grande Transformação* (1944). Nela desenvolve sua crítica ao pensamento mercantil da Economia Política Clássica e formula a abordagem do substantivismo na economia.

A inclusão do conceito de *administração substantiva* nas análises da Administração do Desenvolvimento permite visualizar a existência de um campo de possibilidades de gestão do desenvolvimento que ultrapassa os modelos convencionais dos países avançados. Para Riggs (1964), em uma sociedade cujos graus de heterogeneidade e formalismo são mais acentuados convivem práticas administrativas mais complexas com outras menos evoluídas. Já em sociedade cujas estruturas sociais são mais homogêneas na qual há prescrição de normas predomina uma administração formal ou racional. Podemos, assim, deduzir que Riggs visualiza a Administração do Desenvolvimento como um campo aplicado da Administração Pública Comparada, capaz de auxiliar gestores públicos na execução de políticas e planos de desenvolvimento, por meio de análises mais contextualizadas da sociedade.

#### 5.1.4.1 Contribuições para Administração do Desenvolvimento

Riggs dedicou parte da sua vida acadêmica aos estudos de sistemas políticos e administrativos das nações em desenvolvimento. No geral, analisava o efeito do meio envolvente no desempenho desses sistemas, explicando, com isso, as causas de insucesso dos modelos de gestão, de base ocidental, nos países periféricos. A sua produção científica foi útil para desmistificar a crença de toda uma geração que acreditava ser possível universalizar princípios e modelos gerenciais, bem como em destacar a importância das análises históricas e antropológicas nos estudos administrativos e de desenvolvimento.

Em *A Ecologia da Administração Pública* (1964), Riggs parte da definição de dois importantes conceitos sociológicos - estrutura e função - para conceber a *teoria da sociedade prismática*. Por estrutura, entende-se um padrão básico de atividade que se repete, continuamente, numa sociedade, como o sistema político, o jurídico, o econômico e/ou administrativo. Por função, entende quaisquer consequências de uma estrutura, na medida em que afetam outras estruturas do sistema global de que fazem parte (RIGGS, 1964). Para ilustrar a definição desses conceitos, Riggs recorre ao exemplo da emissão de luz. A luz pode ser emitida por várias estruturas como o sol, a lâmpada, a fogueira, a vela, etc; porém, a função dessas estruturas não se limita apenas a produzir luz, pode também proporcionar calor, cozer alimento ou servir de símbolo religioso, entre outras. Assim, uma estrutura social pode ter várias funções numa dada sociedade. Isso é importante para entender que nem sempre as estruturas terão a mesma funcionalidade em sociedades diferentes. Sobre isso, descreve

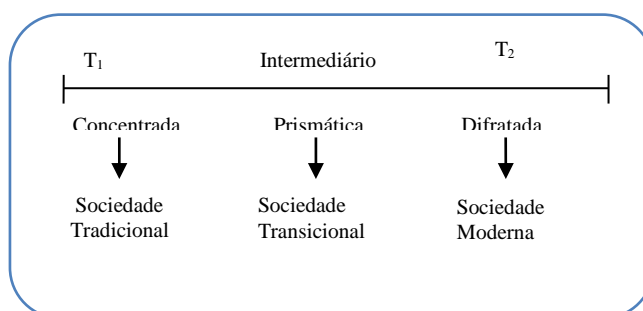


Riggs:

Podemos figurar uma sociedade puramente hipotética em que uma só estrutura desempenharia todas as funções necessárias à sua sobrevivência. Seria um “modelo concentrado,” assim como poderíamos dizer que a luz branca é concentrada. No extremo oposto, imaginemos uma situação em que a cada função corresponde uma estrutura especializada para o seu desempenho. Tal situação representaria o “modelo refratado” à semelhança da luz que se refrange em todas as diferentes cores do arco-íris ou espectro. [...] Cumpre, ao invés, olhar esses modelos como polos opostos de uma escala, admitindo uma infinita variedade de modalidades intermediárias. [...] Porém, para simplificar, vamos considerar um ponto médio entre os dois extremos, dando-lhe a designação de “modelo prismático,” tendo em vista o prisma pelo qual é refratada a luz concentrada. (RIGGS, 1964; pp. 126,127)

Com base nesse entendimento, Riggs, então, formula três conceitos analíticos importantes para fundamentar a *teoria da sociedade prismática*, são eles: escala de comparação, modelo prismático e ecologia econômica. O conceito escala de comparação de sociedade surge da inspiração de “tipos ideais” de Marx Weber, cujo significado consiste em uma espécie de categoria metodológica das ciências sociais para representar deformações da realidade. Riggs, então, classifica as sociedades em três categorias de análise representadas no gráfico abaixo:

**Figura 11** - Escala de Comparação de Riggs.



Fonte: Riggs, 1964; p.127

Na escala, os termos concentrada, prismática e difratada correspondem às posições de três modelos ou tipos ideais. A palavra “intermediário” representa todas as situações possíveis entre a posição inicial (T<sub>1</sub>) e a posição final (T<sub>2</sub>). Sobre essa escala Riggs considera que os objetivos políticos, econômicos, educacionais, religiosos, administrativos, etc das sociedades

concentradas são realizados por intermédio de uma só estrutura, a família, por exemplo. As sociedades difratadas, por sua vez, realizam tais objetivos com o auxílio de um grande número de instituições (partidos, sindicatos, empresas, repartições, escola, etc), onde cada uma desenvolve funções distintas. Já as sociedades prismáticas apresentam características tanto das sociedades concentradas como das sociedades difratadas, o que seria um ponto médio entre os dois extremos. Esclarece, ainda, alguns pontos que, do contrário, poderão constituir-se em fonte de confusão por aqueles que caso podem se interessar em interpretar sociedades por meio da escala de comparação, são eles:

- A escala apresentada não é normativa ou de previsão, mas, apenas descritiva;
- Haverá vantagens e desvantagens nas diversas situações intermediárias da escala;
- A escala não afirma que todas as sociedades devem passar pelas mesmas fases ou convergir para os mesmos objetivos últimos.

Pelas considerações de Riggs, a respeito do uso da escala, fica claro que a sua intenção não é demonstrar que existem sociedades mais ou menos avançadas, mais ou menos desenvolvidas, pois o avançado ou o desenvolvido é para o autor uma questão de opinião pessoal e de julgamento de valor. Sua intenção é demonstrar que entre uma sociedade atrasada e uma sociedade moderna ou entre uma sociedade subdesenvolvida e uma sociedade desenvolvida existe uma faixa de possibilidades de sociedades que deve ser vista sob outro prisma que não o dos extremos. Isto posto, escolhe como objeto de estudo as sociedades cujas características se aproximam daquilo que ele classifica de sociedade prismática.

Por sua vez, o modelo prismático é apresentado no capítulo primeiro de *Administração nos Países em Desenvolvimento* (1968). Nele, Riggs analisa alguns fenômenos das sociedades transitórias ou prismáticas e constata que existem poucos estudos sobre a realidade dessas sociedades. Com isso, chama atenção da ausência de modelos teóricos e empíricos capazes de explicar a realidade dessas sociedades, uma vez que os modelos existentes no campo da Administração e da Economia explicam muito pouco as sociedades prismáticas. No campo da Administração, os modelos *apriori* de como funciona um sistema administrativo é exatamente da mesma forma como funciona um sistema de mercado. O modelo de administração pública weberiano presume que o gestor público seja um indivíduo tomado por uma racionalidade instrumental, capaz de gerenciar recursos escassos, cumprir objetivos preestabelecidos e maximizar benefícios, mediante princípios administrativos que prezem pela legalidade, impessoalidade, meritocracia e eficiência; contudo, o comportamento administrativo dos

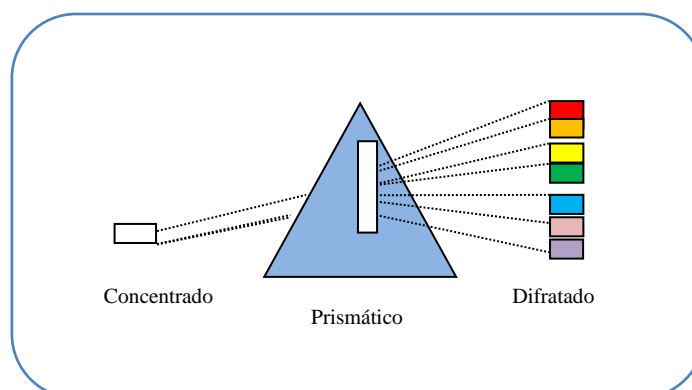
agentes nem sempre obedece aos pressupostos dos modelos, conforme descreve Riggs:

Posto o assunto nestes termos, veremos que o modelo básico da administração pública é análogo ao modelo do mercado. Em ambos os casos, os recursos a serem despendidos consideram-se escassos, os alvos a alcançar consideram-se dados – maximização dos lucros, realização de diretrizes traçadas – tendo-se, portanto, como objetivo a cotização racional dos recursos humanos e materiais. Em outras palavras, tanto a administração quanto a economia pressupõem uma situação em que se pode e precisa fazer opções devido à insuficiência dos meios. (RIGGS, 1968, p.10)

O cerne da discussão está no fato de que os modelos de análises existentes no campo da administração pública e do desenvolvimento não distinguem o que seria administração formal/instrumental da administração substantiva. Em função disso, os modelos convencionais servem apenas para administração formal, porém têm pouca utilidade em contexto onde impera a administração substantiva. A compreensão desse fato sugere que o conhecimento descritivo e analítico do contexto social tem que anteceder as prescrições administrativas, uma vez que a transferibilidade administrativa exige imersão histórica e antropológica na sociedade e não transposição direta de modelos gerenciais.

Nesse sentido, Riggs recorre ao uso da metáfora para descrever o comportamento de uma sociedade prismática. A expressão “prismática” deriva-se de prisma, elemento ótico transparente de superfícies retas e polidas para refratar e/ou refletir luz. A metáfora é um artifício de linguagem utilizado pelo autor no sentido de facilitar o entendimento daquilo que ele imagina ser uma sociedade prismática. A metáfora ocorre pela imaginação de um raio de luz branca, onde concentram todas as categorias de cores, que, ao refletir em direção ao prisma, passa por um processo de separação das cores o que produzirá o espectro do arco-íris. O modelo é representado graficamente conforme a ilustração da figura 12.

**Figura 4** Modelo Prismático de Riggs



Fonte: Riggs, 1968; p.31

A expressão sociedade prismática é usada como uma categoria de análise social, por falta de expressão alternativa que traduza o comportamento de sociedades localizadas entre os extremos dos modelos de análise sociais convencionais - atrasados e modernos - impróprios para situações intermediárias. Para exemplificar essa problemática, Riggs cita a Antropologia Social como um modelo concentrado, ao passo que as demais ciências sociais – Ciência Política, Economia, Sociologia e Administração – como exemplos de modelos relativamente difratados. O modelo prismático é apresentado como um método de análise pandisciplinar, que exige domínio de conhecimentos especializados de diversos campos do saber, como, também, domínio de conhecimentos sistêmicos, pois, nele habita modelos fortemente concentrados com modelos altamente difratados e/ou especializados.

Para possibilitar a operacionalização do modelo prismático, Riggs propõe a incorporação de três variáveis: grau de heterogeneidade, formalismo e superposição. A inserção dessas variáveis ao modelo permite posicionar melhor uma determinada sociedade na escala de comparação. Riggs as define como:

- Heterogeneidade é a presença concomitante, lado a lado, de sistemas, práticas e modo de ver bem diferentes. [...] Nela coexiste o antigo e o moderno, o atrasado e o avançado, o velho e o novo. [...] A heterogeneidade cria problemas administrativos específicos, principalmente em virtude da variedade de interesses e necessidades da população, muitas vezes contraditórias e incompatíveis;
- Formalismo corresponde ao grau de discrepância entre o prescrito e o descrito, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. Quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico o sistema;
- Superposição refere-se ao exercício cumulativo de funções diferentes por uma mesma unidade social. [...] Nesse caso, a família em uma sociedade concentrada não exerce apenas a função social de procriação, mas também a função de base econômica, política, educacional e administrativa (RIGGS, 1964).

Uma vez reconhecido a relevância dessas variáveis na explicação do modelo é possível, então, formular as seguintes hipóteses:

- Quanto maior o nível de desigualdade social, mais heterogênea será a sociedade;
- Quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalística será a sociedade;
- Quanto maior grau de acumulação de funções de estrutura social, mais superposta será a sociedade.

Isso posto, podemos, então, dizer que as sociedades localizadas no ponto médio (Prismáticas) da escala de comparação social são relativamente mais heterogêneas e formalísticas que as sociedades localizadas no ponto  $T_1$  (Concentradas) e no ponto  $T_2$  (Difratadas). Por sua vez, as sociedades prismáticas são relativamente menos superpostas que as sociedades localizadas no ponto  $T_1$  e relativamente mais superpostas que as sociedades localizadas no ponto  $T_2$ .

Outra questão pontuada por Riggs, diz respeito ao processo de mudança de escala de um nível inferior para um nível superior. Para Riggs (1968; 43), as sociedades podem passar por um processo de transformação, fazendo uso de uma das estratégias de desenvolvimento, inovação e/ou adaptação. A inovação refere-se à capacidade de criação e implementação da sociedade e a adaptação à capacidade de saber copiar e imitar as inovações de outras sociedades. Quando uma sociedade evolui para difração por meio de processos inovativos, a motivação quase sempre provém de forças endógenas; já quando ocorre por processos adaptativos, a motivação provém de pressões exógenas. Riggs denomina de endoprismática a sociedade prismática em processo de difração por forças endógenas; e exoprismática aquela que se modifica em função de pressões externas.

O modelo prismático conforme apresentado é intrinsecamente paradoxal, tanto pela forma quanto pelo conteúdo. Um olhar superficial perceberá um modelo fácil e simples, contudo, em um processo de investigação percebe-se que é necessário o domínio de um conhecimento mais aprofundado sobre relações sociais, pois quanto mais prismática a sociedade, mais entrelaçadas estão as suas estruturas administrativas com os aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais. Daí, para alcançar uma compreensão adequada da gestão do desenvolvimento terá que penetrar igualmente no subterrâneo dos demais sistemas. O diagrama abaixo sintetiza as principais características das sociedades concentradas e difratadas na concepção de Riggs.

**Quadro 6** - Características dos Modelos de Sociedades de Riggs.

Fatores Sociais/Categorias de Análise	Sociedade Concentrada	Sociedade Prismática	Sociedade Difrutada
<b>Economia</b>	Baixa Produtividade Homogênea Racionalidade Substantiva Redistributiva Filosofia Corporativista Modelo Produção-Retenção	→	← Alta Produtividade Homogênea Racionalidade Funcional Distributiva Filosofia de Mercado Modelo Demanda-Oferta
<b>Social</b>	Vida Corporativa Sistema de Classe Fechado Unidade de Valores	→	← Vida Associativa Sistema de Classe Aberta Pluralidade de Valores
<b>Simbólico</b>	Obrigações com Sistema Símbolos - mitos, formulas e códigos	→	← Consenso com Sistema de Símbolos - mitos, formulas e códigos
<b>Político</b>	Concentração de Poderes Poder Emana da Autoridade Poder Informal	→	← Separação dos Poderes Poder Emana do Povo Poder Formal Modelo Entrada-Saída
<b>Comunicação</b>	Sistema de Comunicação Fechado. Homogeneidade Idiomática Comunicação Verbal Linha de Comunicação	→	← Sistema de Comunicação Aberto Pluralidade Idiomática Comunicação Contratual Rede de Comunicação

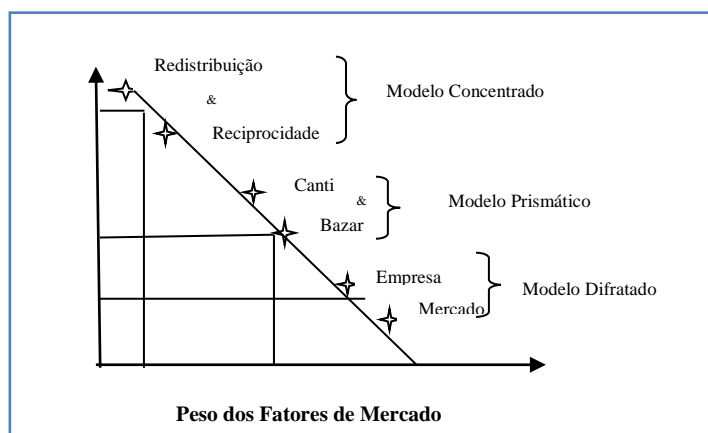
Fonte: elaboração própria.

Nele é possível visualizar um pouco da complexidade de introduzir uma gestão do desenvolvimento em sociedades onde as características se aproximam do modelo de uma sociedade prismática. A gestão do desenvolvimento em sociedade prismática requer pela concepção do modelo prismático o conhecimento de saber trabalhar em ambientes onde imperam situações de heterogeneidade, formalismo e superposição, diferentemente dos ambientes difrutados e concentrados, onde vivenciam homogeneidade, prescrições e a especializações.

No capítulo terceiro de *Administração nos Países em Desenvolvimento* (1968), Riggs descreve o funcionamento do sistema econômico em uma sociedade prismática. A ecologia econômica da sociedade prismática se dá pela justaposição de um sistema econômico concentrado com um sistema econômico difrutado. Em um sistema econômico difrutado o preço de bens e serviços é determinado pelos fatores de mercado (demanda e oferta). Por outro lado, o preço de bens e serviços em um sistema econômico concentrado é fortemente determinado por fatores de arena (poder, prestígio e solidariedade). Na sociedade prismática, porém, os preços são determinados por uma combinação de fatores de arena e de mercado. Diante disso, Riggs (1968) formula a seguinte proposição: “Essa relação pode ser sintetizada

na proposição de que a razão dos fatores de mercado para os fatores de arena como determinantes do preço varia de acordo com a posição da economia no contínuo que vai do concentrado ao difratado (p.115)”. Para ilustrar essa relação, Riggs desenvolve um sistema econômico denominado de Bazar-Cantina.<sup>26</sup> Esse sistema é composto por fatores existentes na relação Empresa/Mercado (economia difratada), bem como por fatores existentes na relação Redistribuição/Reciprocidade (econômico concentrada). Em suas palavras: “Estamos à procura de alguma coisa que, do ponto de vista formal, se pareça com o mercado ou a empresa, mas que, em seu funcionamento real, não segue as regras que regem essas instituições, justando-se, antes, em suas funções latentes, aos modelos da reciprocidade e da redistribuição” (RIGGS, 1968, p. 114). O resultado dessa relação é ilustrado no gráfico abaixo, cuja função consiste em representar o peso relativo dos fatores de mercado e de arena na formação de preço nos diferentes modelos sociais.

**Gráfico 5 - Formação de Preço na Sociedade Prismática**



Fonte: Riggs, 1968, p.11

Pela figura 23, a formação de preço em uma sociedade prismática é decorrente tanto de fatores provenientes do mercado quanto de fatores provenientes de arena. Por essa razão, nas sociedades prismáticas existem indeterminações de preços não só para as vendas de bens/serviços, mas igualmente para dinheiro, terras, tempo e outros fatores de produção. No caso de bazar, a indeterminação dos preços baseia-se no livre acesso de todos os compradores

<sup>26</sup> A expressão Bazar-Cantina faz analogia aos recintos comerciais encontrados em mercados típicos do Oriente. Nesses recintos as mercadorias expostas à venda não têm preços marcados, o cliente negocia com o vendedor até chegar a um acordo.

e vendedores. Transações comerciais realizadas em casas de penhores, instituições financeiras, serviços de agiotagem são alguns exemplos de atividades com características de bazar. No caso de cantina, as flutuações dos preços decorrem das restrições de acesso ou exclusão dos compradores no ambiente de troca. Riggs considera a existência de duas situações de cantina: subvencionada e tributária. Na cantina subvencionada os preços são inferiores à média geral praticada. Uma cooperativa poderia ser citada como exemplo, haja vista que uns poucos gozariam de seus privilégios especiais. Já na cantina tributária, os preços são mais altos em relação à média praticada. Situações como armazém de empresas agrícolas, monopólio privados, proteção à indústria nascente são alguns exemplos em que pode ocorrer uma lógica de cantina tributária.

Outro aspecto da ecologia econômica numa sociedade prismática, apresentado por Riggs (1968), diz respeito ao desenvolvimento econômico fortemente vinculado aos processos que levam à instabilidade política e à desorganização social, ao contrário do desenvolvimento econômico numa sociedade difratada, que gera maior satisfação social e estabilidade política (p.127). Em países mais desenvolvidos, evidencia-se uma correlação positiva entre elevado nível de produtividade, combate à desigualdade, maior segurança, governo democrático, estabilidade social e ordem política. Entretanto, em países que se localizam entre estágios concentrado e difratado essas correlações não se aplicam.

Para explicar esse fenômeno Riggs, trabalha o desenvolvimento numa perspectiva da causalidade circular formulado por Gunnar Myrdal<sup>27</sup>, porém utiliza-se outra terminologia para o que seria o efeito reverso e o efeito irradiador de Myrdal. Riggs, então, formula a terminologia de desenvolvimento negativo e desenvolvimento positivo. Segundo o autor (1968), “se as sequências que se manifestam são percebidas pelos interessados como indesejáveis, podemos falar em desenvolvimento negativo; se desejáveis, em desenvolvimento positivo.” (p.128). Tais sequências manifestam-se num conjunto de valores de bem-estar para o desenvolvimento, entre outros estão: a formação de capitais, as mudanças na produtividade, as mudanças na segurança pessoal e social e as mudanças na distribuição da

---

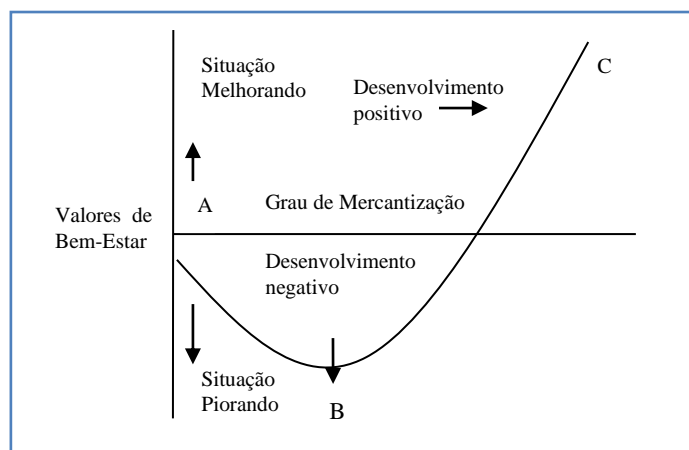
<sup>27</sup> Economista sueco, autor da teoria da *causalidade circular*, segundo a qual a pobreza produz pobreza, e um dos ganhadores do Prêmio Nobel de Economia (1974) por seu trabalho pioneiro na teoria da moeda e flutuações econômicas e pela análise penetrante da interdependência dos fenômenos econômicos, sociais e institucionais. Analisando comparativamente os níveis de desenvolvimento econômico entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, Myrdal constata três situações simultâneas: 1) existe um pequeno número de países prósperos e uma grande quantidade de países extremamente pobres; 2) os países prósperos encontram-se em processo de desenvolvimento contínuo, ao passo que os países pobres defrontam-se com um nível médio e lento de desenvolvimento, quando não estão estagnados ou mesmo em retrocesso; 3) em geral, as desigualdades econômicas entre os dois grupos de países têm aumentado. Myrdal sustenta a tese que a teoria do equilíbrio na economia tem aplicação apenas em casos especiais e que a situação mais comum é de desequilíbrio.



riqueza, as quais são percebidas pelos membros de uma sociedade como boas ou más.

Riggs considera que a forma predominante do desenvolvimento numa sociedade prismática é negativa, pelo fato de que existe uma busca pela mercantização<sup>28</sup>, diferenciação, especialização e difração, fazendo, assim, deteriorar as condições de bem-estar desta sociedade. Todavia, entende que esse estágio funciona como uma condição necessária para o desenvolvimento positivo. Para demonstrar esse processo é ilustrado o gráfico abaixo:

**Gráfico 5 - Curva do Desenvolvimento.**



Fonte: Riggs, 1968, p.131

A interpretação dada ao gráfico da curva do desenvolvimento por Riggs é:

O ponto C significa uma condição de equilíbrio, num sistema difratado, em que se atinge elevado grau de desenvolvimento (mercantilização) e uma posição favorável de valores de bem-estar. O modelo concentrado, posição

<sup>28</sup> A expressão “mercantização” é utilizada por Riggs no sentido de converter valores sociais em valores de mercado, já que em sociedade industrializada os valores sociais são mercantizados.

A, também representa um sistema de equilíbrio, em que não ocorreu desenvolvimento, mas não é mau o nível de realização de valores de bem-estar. Contrastando, a posição B sugere uma situação desequilibrada de desenvolvimento negativo, caracteristicamente prismática, em que uma crescente mercantilização se associa a uma deterioração dos valores de bem-estar, originando daí insatisfação e tensão revolucionária. A linha ABC pode ser lida como curva de crescimento para determinada sociedade em que, após um período de desenvolvimento negativo, verifica-se uma mudança para melhor, com ou sem transformação política revolucionária, conduzindo a uma situação de elevado bem-estar e acentuação mercantizada. (RIGGS, 1968, pp. 131-132)

A curva do desenvolvimento, apresentada por Riggs, assemelha-se ao conceito de causação circular de Myrdal quando equipara o processo de desenvolvimento negativo, que se dirige de A para B, com o efeito reverso e quando os fatores que criam a tendência que se move de B para C ilustra o efeito irradiador. De modo geral, verifica-se que a gestão do desenvolvimento em uma economia prismática exige um amplo conhecimento dos princípios econômicos clássicos como também de questões não econômicas como valores, status, poder, prestígio e símbolos. Uma simples formulação de preço não se dá unicamente pela lógica da demanda e oferta de mercado, mas também por outros atributos não explicados pelas teorias econômicas clássicas. A ação administrativa no sistema bazar-cantina não acontece apenas pelos critérios da racionalidade e eficiência administrativa. Fatores não administrativos ajudam a explicar o funcionamento de uma economia prismática. Fatores como status familiar, laços oriundos de lugar de nascença, grau de parentesco, interesses particulares, determinam, muitas vezes, quem devem ou não ser beneficiado pelas políticas de desenvolvimento.

#### 5.1.4.2 Administração Prismática do Desenvolvimento

Riggs (1962) parte do princípio de que é preciso antes conhecer a ecologia da sociedade para depois administrá-la. Parece óbvio um pressuposto como esse, no entanto, os formuladores e gestores de políticas de desenvolvimento, dos países do Primeiro Mundo, acreditavam que era possível transferir a racionalidade administrativa de seus países para as demais sociedades, sem necessariamente incluir a história e a cultura em seus modelos de análises. A História demonstrou que não é possível. As contribuições teóricas de Riggs foram fundamentais para entender essa questão. Conceitos como formalismo, grau de heterogeneidade, escala de comparação, sociedade prismática, economia prismática, entre

outros, permitiram compreender as especificidades e complexidade da gestão do desenvolvimento em países em fase de transição. A gestão prismática do desenvolvimento numa perspectiva riggsiana tem algumas abordagens distintas da gestão difratada. Isso é possível perceber quando equiparamos os elementos caracterizadores do processo gerencial de cada modelo. Uma análise comparativa desse fenômeno pode ser visualizada no Quadro 7:

**Quadro 7** - Comparação Entre o Modelo de Gestão do Desenvolvimento Difratado e Prismático

<b>Elementos Gerenciais/Modelos</b>	<b>Gestão Difratada</b>	<b>Gestão Prismática</b>
Objetivo	Orientação para o crescimento econômico	Orientação para modernização
Valor	Modernidade/Utilitarismo	Modernidade/Conservadorismo
Racionalidade	Funcional/Formal	Funcional/Substantiva
Protagonista	Tecnocratas/Burocratas	Elite/Tecnocratas/Burocratas
Comunicação	Formal/Hierárquica	Formal/Informal
Planejamento	Unilateral/Burocrata/Rígido	Unilateral/Burocrata/Formalístico
Implementação	<i>top-down</i> (de cima para baixo)	<i>top-down</i>
Controle	Descentralizado	Formalístico

Fonte: elaborada própria.

O modelo gerencial do desenvolvimento difratado é teoricamente fundamentado no pensamento weberiano, o qual compreende uma série de normas explícitas do comportamento ou leis que definem o que deve e o que não deve ser feito pelos agentes públicos em todas as circunstâncias. O objetivo da gestão do desenvolvimento difratado é garantir o crescimento econômico com a finalidade de uma distribuição da riqueza para a sociedade em um momento futuro. Já o objetivo da gestão do desenvolvimento prismático visa conduzir a nação ao progresso socioeconômico por meio de um discurso modernizante. Heady (1970, p.103), analisando também esse fenômeno, nos diz que “tal objetivo consiste na orientação para modernização da ação política e administrativa da sociedade.” O progresso aqui é visto como mudanças nas estruturas sociais (econômicas, políticas, administrativas, judiciárias, etc) para padrões de funcionamento das sociedades tidas como desenvolvidas. Valores modernizantes e conservadores coabitam ou disputam espaço na condução dessas mudanças.

Na gestão difratada, a ação administrativa é delegada exclusivamente para especialistas que fundamentam suas decisões numa racionalidade funcional movida pela análise do custo/benefício. Por sua vez, a ação administrativa numa gestão prismática não fundamenta a sua decisão apenas na racionalidade funcional e utilitarista, mas incorpora elementos da racionalidade substantiva movida por sentimentos humanos como instintos,

paixões e interesses.

O planejamento da ação administrativa numa gestão difratada é unilateral, burocrático e rígido. O planejador é um tecnocrata visto como um conhecedor profundo de ferramentas e técnicas gerenciais institucionalizado pela burocracia governamental. O processo de planejamento é fortemente delineado numa estrutura hierárquica entre quem pensa e quem executa os planos, programas e ações. Os princípios gerenciais de eficiência e eficácia são suficientes para o sucesso do plano. No modelo prismático o planejamento utiliza-se de rituais e ferramentas da gestão difratada, porém, é fortemente influenciado por conduta formalística. O planejamento existe, mas nem sempre é executado.

A implementação de uma política de desenvolvimento em uma gestão tradicional é do tipo *top-down* (de cima para baixo), caracterizada pela separação clara entre quem toma a decisão (política) e quem implanta (administração). Numa gestão prismática não é possível separar a política da administração e a administração da sociedade. Esses elementos estão entrelaçados. Por outro lado, é preciso identificar o grau de superposição dos agentes desse sistema com vista a evitar situações disfuncionais. Não podemos afirmar que em uma gestão prismática a implementação ocorra por via *bottom-up* (de baixo para cima), já que o seu planejamento também não garante a participação plena dos agentes administrativos (governo, instituições e sociedade), mas reconhece a importância da história e da cultura na gestão do desenvolvimento.

O sistema de controle em uma gestão difratada tende a ser fragmentado, descentralizado e hierárquico. Isso corre em função do processo de divisão de responsabilidade dos agentes administrativos. Numa sociedade difratada, o controle é de responsabilidade não só do poder executivo, mas também do legislativo e judiciário ou até mesmo dos cidadãos. Porém, o sistema de controle em uma sociedade prismática tende a assumir um comportamento paradoxal, pois, pode existir quase toda estrutura de um sistema de controle de uma sociedade difratada, entretanto, sem efetiva finalidade. Uma explicação para isso está nos conceitos de formalismo, superposição e heterogeneidade proposto por Riggs.

As contribuições de Riggs para Administração do Desenvolvimento não só ajudou a reformular epistemológica e metodologicamente o campo da Administração Pública como a própria Ciência Administrativa, uma vez que seus estudos foram capazes de:

- Desmistificar a crença de uma geração que acreditava que qualquer coisa que

funcionasse, mesmo razoavelmente, nos países do Primeiro Mundo poderia servir para qualquer nação;

- Reavaliar a ideia dos princípios universais da administração;
- Discutir a possibilidade de uma teoria da relatividade administrativa com base nas diferenças históricas e culturais entre Norte-Sul;
- Introduzir o estudo de ecologia institucional no campo da administração;
- Inserir análises históricas e antropológicas no campo da administração;
- Introduzir a abordagem pan-disciplinar (direito, antropologia, economia, psicologia, ciência política) para investigar fenômenos da gestão do desenvolvimento e da administração pública.

É importante registrar que os modelos gerenciais descritos nesta seção não são atualizados para a nossa época, já que muitos dos aspectos gerenciais apresentados não se aplicam mais, quer sejam na gestão difratária, quer sejam na gestão prismática. A Administração do Desenvolvimento caminha para uma atualização epistemológica e metodológica do seu campo de atuação. Peng (2008) afirma que o próprio Riggs era na verdade um crítico contundente da sua própria teoria: “Continuamente modifica a sua teoria, a fim de criar um modelo perfeito”(p.217).

#### 5.1.4.3 Lacunas e Limitações na Teoria de Riggs

De modo geral, constata-se que quem se propõe estudar a Administração do Desenvolvimento irá inegavelmente encontrar razões para criticar o modelo de sociedade prismática, mas ninguém poderá conduzir uma investigação sobre Administração do Desenvolvimento sem se referir a Fred Riggs. Heady (1970) também reconhece que em se tratando de estudos sobre regiões de desenvolvimento diferenciadas, numa abordagem sistêmica, o autor é claramente a figura predominante. Embora seja necessário pontuar algumas críticas feitas à teoria da sociedade prismática, reconhecemos que elas não diminuem a capacidade de explicar fenômenos que envolvem questões sobre gestão do desenvolvimento em sociedades diferenciadas, mesmo porque toda e qualquer teoria é produto do seu tempo e espaço.

Nesse sentido, destacamos os pontos mais críticos apontados por alguns estudiosos da Administração do Desenvolvimento e da Administração Pública Comparada (HEADY, 1970;

Ramos, 1983; Subramaniam, 2001; Peng, 2008) sobre as lacunas e limitações da teoria de Riggs. Vejamos:

- I. *Teoria ampla e abstrata*: os fundamentos teóricos centram-se em análise histórica e sociológica das estruturas e funções de sociedades em transição. Estudos estruturais de fatores como: cultura, economia, política, comunicação e questões sociais são difíceis do ponto de vista metodológico de mensurar e analisar;
- II. *Teoria com pouca comprovação empírica*: embora os pressupostos da teoria prismática sejam formulados numa perspectiva hipotético-dedutiva os estudos empíricos apresentados são considerados pela crítica positivista/funcionalista da ciência com pouco ou nenhum valor de evidência empírica;
- III. *Teoria com viés ocidental camuflado*: embora existam críticas, por parte de Riggs, ao processo de transposição dos modelos, técnicas e ferramentas gerenciais dos países do centro para países periféricos, o próprio autor elabora seus conceitos teóricos com base em princípios e valores da ciência ocidental. O próprio modelo prismático não deixa de ter uma visão ocidentalizada do desenvolvimento histórico-social da humanidade. O modelo camufla o sentido de atrasado, de transição e moderno por concentrado-prismático-difratado, como também classifica a sociedade norte-americana como exemplo de sociedade difratada/moderna, a sociedade tailandense como concentrada/atrasada e a sociedade filipinense como prismática/em transição;
- IV. *Formalismo, Superposição e Heterogeneidade como variáveis dominantes no modelo prismático*: Riggs reconhece que esses fenômenos não são exclusividade da sociedade prismática, mas são predominantes nessa; porém, ele, não explica a causa da predominância desses fenômenos. Uma explicação para isso provém das análises de Guerreiro Ramos. Para Ramos (1983), tanto o formalismo como a superposição não são características negativas das sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontram;
- V. *Teoria excessivamente pessimista*: a teoria prismática tende a evidenciar as características negativas das sociedades prismáticas. Riggs é um tanto cético a respeito da modernização de sociedades em transição. Um motivo para isso é a forma que analisa esse fenômeno sob o prisma da epistemologia ocidental.

A Administração do Desenvolvimento, em Riggs, consiste em um campo aplicado da administração pública, cuja finalidade é subsidiar os gestores públicos no processo de

formulação, execução e avaliação de políticas e planos de desenvolvimento, com base em análise contextualizada da sociedade. Portanto, trata-se de um construto epistemológico com traços do pensamento estruturalista, porém, numa perspectiva paradigmática funcionalista. Embora Riggs tenha feito grande esforço para compreender o comportamento da sociedade prismática, seus estudos não foram capazes de promover a crítica do desenvolvimento. Não respondeu aos seguintes questionamentos: para quê e para quem serve o desenvolvimento? Ou quem a gestão do desenvolvimento beneficia? Responder a essas questões continua sendo um desafio para a Administração do Desenvolvimento.

### 5.1.5. Teoria Paraeconômica de Guerreiro Ramos

Alberto Guerreiro Ramos<sup>29</sup> é considerado pela crítica científica como um dos grandes pensadores das ciências sociais. Seu legado ultrapassa as fronteiras da sociologia e incide nos campos da história, filosofia, psicologia, ecologia política, administração, entre outros. Pela amplitude e profundidade das suas ideias torna-se pertinente verificar as contribuições desse teórico para o campo da Administração do Desenvolvimento. Para tanto, foram selecionadas

---

<sup>29</sup> Alberto Guerreiro Ramos (1915-1982), brasileiro de Santo Amaro da Purificação-BA, Sociólogo, Filósofo e Político. Exerceu a função de professor titular da Universidade Sul da Califórnia e de professor visitante da Universidade do Yale. Ganhou por três vezes o prêmio *Teaching Excellence Award of the School of Public Administration*, uma vez o prêmio *Teaching Excellence Award of the University Associates Award*, e com seu último livro *The new science of organization – an reconceptualization of the wealth of nations*, publicado pela Universidade de Toronto, em 1981, ganhou o prêmio *Pib Kappa Book Award* como a melhor publicação do ano na área. Proferiu diversas conferências em países como França, União Soviética, China, entre outros. É autor de dez livros e de numerosos artigos, muitos dos quais publicados em inglês, francês, espanhol e japonês. No Brasil, foi professor da Escola Brasileira de Administração Pública-FGV e da Universidade Federal de Santa Catarina. Foi deputado federal pelo Estado do Rio de Janeiro, representante do País na ONU (AZEVEDO, 2006). Faleceu em 1982, interrompendo, assim, uma agenda de pesquisa que havia traçado para a conclusão de suas ideias, conforme relata no prefácio da edição brasileira de *A Nova Ciência das Organizações*.

para análise as seguintes obras: *Administração e Estratégia do Desenvolvimento - Elementos de uma Sociologia Espacial da Administração* (1966), *A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações* (1981), como também os artigos *A Nova Ignorância e o Futuro da Administração Pública na América Latina* (1970), *Models of man and administrativetheory* (1972), *Modernização em Nova Perspectiva: em busca do modelo da possibilidade* (1972). Entretanto, não podemos esgotar a contribuição de Guerreiro Ramos para a Administração do Desenvolvimento apenas nessas obras, mesmo porque seus estudos extrapolam as fronteiras do conhecimento das ciências administrativas e organizacionais e servem de parâmetros para as ciências sociais como um todo.

#### 5.1.5.1 Administração como Fato Social

Em *Administração e Estratégia do Desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração*, já no primeiro capítulo, Ramos (1983) esboça os fundamentos de sua teoria geral da administração. Nesse capítulo, toca em questões controversas dentro do campo da administração, tais como: o que se produz, a qualidade da sua produção científica e se existe ou não uma ciência da administração. Na hipótese de existir, qual seria a maneira de conceber essa ciência? Assim, lamenta o fato de, até então, a Sociologia não ter dado a devida atenção ao fenômeno administrativo, uma vez que, para ele, a administração também tem a sua sociologia espacial ou sociologia administrativa, tal como a sociologia jurídica, a religiosa, a artística ou a econômica. Em suas palavras, “[...] é surpreendente que, até agora, os sociólogos, de modo geral, tenham descurado de formulá-la, em seus termos específicos, como já o fizeram para aqueles outros fenômenos [jurídicos, religiosos, econômicos, entre outros]” (RAMOS, 1983, p.2). Diante disso, entende a administração como uma realidade saliente da vida, que conclama por uma sociologia espacial e reconhece que poucos especialistas em sociologia têm escolhido como campo de interesse o da administração. Com isso, dedica boa parte de sua vida intelectual aos estudos da ciência administrativa e organizacional, contribuindo, assim, para a elaboração de uma sociologia espacial da administração, ou como revisou na segunda edição do seu livro *Administração e Estratégia do Desenvolvimento, uma teoria geral da administração*. Para ele, “[...] tal disciplina é a parte da sociologia geral que estuda a realidade social da administração, suas expressões exteriormente observáveis como fato, sistema e ação, sua tipologia qualitativa historicamente condicionada, seus elementos componentes – aestruturais, estruturais e estruturantes”



(RAMOS, 1983, p.3).

Assim, classifica o campo da administração como parte integrante da sociologia e se inspira na sociologia clássica, sobretudo de Émile Durkheim, para demonstrar a relação entre o fato social e o fato administrativo. Em suas análises, expõe a tese de que o estudo científico do fato e do sistema administrativo é necessariamente pluridimensional, uma vez que o fenômeno administrativo decorre das relações históricas e sociais e em virtude disso não pode ser considerado apenas como simples fenômeno da vida social, tal como imaginam os pensadores ortodoxos da ciência da administração. O fato administrativo é visto por Guerreiro Ramos como um complexo de elementos que mantêm relações entre si, resultante e condicionante da ação ou omissão de diferentes pessoas, escalonadas em diferentes níveis de decisão no desempenho de funções que limitam e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista, objetivos sistematicamente estabelecidos (RAMOS, 1983, p.7). Por esse conceito, fica evidente que a ação administrativa decorre de estrutura hierárquica orientada para alcançar objetivos racionalmente definidos, cuja finalidade consiste em promover o bem-estar da vida humana associada. Isto revela também que, quando praticada em uma sociedade multicêntrica, a ação administrativa requer tomada de decisão, comunicação, negociação, eficiência, eficácia, e, além disso, efetividade, reciprocidade e sustentabilidade.

Essa definição ajuda a esclarecer que diante de um fato administrativo encontram-se também fatos políticos, jurídicos, econômicos e tecnológicos, dado que aquele surge do contexto histórico-social, portanto, está sujeito às dimensões de tempo, espaço e cultura. Diante disso, podemos, então, conceber a administração como um produto das relações sociais de produção, distribuição e consumo da sociedade. Essa interpretação compreende a administração como um fenômeno “da, com e para” a sociedade, diferentemente da interpretação dada pelos estudiosos ortodoxos que imagina a administração como um processo diagnóstico-prescrição-solução, numa lógica funcionalista e mercantil. Ramos (1983), por sua vez, concede à administração o *status* de uma ciência capaz de observar, descrever e explicar as contradições existentes nas relações sociais de produção, distribuição e consumo do mundo capitalista.

No nosso entendimento, o conceito de administração proposto por Guerreiro Ramos avança na medida em que reconhece o fato administrativo como um fenômeno histórico-social, cuja finalidade é promover o bem-estar da vida humana associada, superando, com isso, o conceito prescritivo do pensamento ortodoxo de Taylor e Fayol. Isso, por sua vez, ajuda o campo da Administração do Desenvolvimento a compreender que a gestão do

desenvolvimento não se restringe ao saber tecnicista, como imaginam os teóricos da escola ortodoxa, ao visualizarem o desenvolvimento como algo pertencente aos especialistas. A Administração do Desenvolvimento deve ser concebida como um processo que opera, pelo menos, em três níveis: indivíduo, organização e sociedade, bem como, em várias dimensões: econômicas, sociais, políticas, ambientais e/ou humanas, tal como sinaliza Cooke (2008), e não apenas como um conjunto de ferramentas e técnicas gerenciais dos países ditos avançados para países em desenvolvimento.

#### 5.1.5.2 Administração do Desenvolvimento na Perspectiva de Guerreiro Ramos

No artigo intitulado *A Nova Ignorância e o Futuro da Administração Pública na América Latina* (Ramos, 1970), o autor faz uma análise dos fatores que limitam o campo da Administração e, conseqüentemente, o campo da Administração do Desenvolvimento. Chama atenção não só da ciência da administração, como também das ciências sociais, para a ausência de investigações científicas capazes de revelar as contradições do sistema-mundo, principalmente como categoria de análise e objeto ético. Diante disso, reconhece que “se ainda há grandes disparidades no padrão de vida de diferentes povos, hão de ser antes um produto institucional do que o resultado de uma real escassez de meios” (RAMOS, 1970, p.12).

Dessa forma, Ramos busca evidenciar o desequilíbrio existente entre países do centro e da periferia e critica a visão dos economistas clássicos que desconsideram a ética nos negócios econômicos e dos neoclássicos por verem o problema da desigualdade na escassez de recursos e não nas decisões institucionais. Assim, a riqueza ou a pobreza ganha novo sentido, tornam-se essencialmente obras do homem. O autor prossegue, afirmando que “[...] é possível criar a riqueza por meio de uma administração adequada, isto é, mediante conhecimento aplicado,[...] entretanto, é preciso ter outra visão do mundo” (RAMOS, 1970, p.12). Para isso, seria necessário que os cientistas sociais incluíssem o “sistema-mundo” nas investigações dos seus campos de conhecimento, uma vez que, até aquele momento, a ênfase havia sido dada apenas ao elemento “Estado-nação”.

A ausência na literatura científica de um modelo analítico de alocação de recursos para o sistema-mundo provoca, em Ramos (1970), a necessidade de destacar a importância de uma disciplina, dentro do campo das ciências sociais, capaz de observar, descrever e explicar as

contradições existentes no desenvolvimento do sistema-mundo, o que, para o autor, seria possível na Administração do Desenvolvimento. Para isso, entende ser necessário o aparecimento de um novo Adam Smith, cuja tarefa seria escrever não “a riqueza das nações” mas “a riqueza do mundo”. Em suas palavras:

Com efeito, se faz sentido falar em administração do desenvolvimento como disciplina e profissão, sua missão será estudar questões e problemas de desenvolvimento mundial, quais as condições e limites de tal desenvolvimento, qual o enfoque a adotar, como promover esse desenvolvimento. Essa missão exige um esforço de criatividade conceitual, engenhosidade na formulação de estratégias adequadas para a alocação de recursos, e, finalmente não menos importante, a especificação dos objetivos a serem atingidos. (RAMOS, 1970, p.13)

Para melhor entender a proposta da Administração do Desenvolvimento de Ramos torna-se necessário considerar que estamos nos referindo a um fenomenólogo crítico, para quem o sentido das coisas não está necessariamente no fenômeno, mas na atribuição de sentido que o sujeito lhe dá, por meio do significado conferido pela razão. Com isso, deixa claro o seu significado de desenvolvimento para o campo da Administração.

Para ele, existem pelo menos três atribuições que o desenvolvimento pode ter no campo da Administração, contudo, considera o desenvolvimento das possibilidades o mais apropriado para a consolidação da disciplina. Vejamos as atribuições:

- Desenvolvimento Utópico: baseado em valores centrados na caridade e fraternidade. Isso ocorre quando algumas pessoas (líderes religiosos, visionários, artistas, idealistas) desejam um mundo melhor que o atual e apelam para a generosidade dos detentores de recursos, porém, não produzem efeitos eficazes;
- Desenvolvimento Sectário: com base ideológica doutrinária, cujos poderes hegemônicos concebem o mundo ideal conforme suas próprias conveniências. Isso ocorre em situações em que se vivencia demarcação de território, como Socialismo *versus* Capitalismo, Primeiro Mundo *versus* Terceiro Mundo, avançado *versus* atrasado, crescimento *versus* conservação etc. Essa concepção limita a capacidade humana, podendo levar para um estágio de alienação;
- Desenvolvimento das Possibilidades: ocorre na fronteira entre o determinismo e a liberdade. Não existe um único caminho, nem tampouco todas as possibilidades e escolher uma possibilidade em determinada situação é escolher dentro de certos limites. O desenvolvimento, nesse caso, surge de fatores limitantes e inovadores da

natureza humana. Limites e inovações se entrelaçam para promover outra situação (RAMOS, 1970).

O significado de desenvolvimento em Ramos tem um sentido paradoxal, pois considera que o mesmo ocorre por meio das possibilidades objetivas, cuja escolha ou o exercício da possibilidade humana vai além do indivíduo e compreende a coletividade, como também a construção de uma realidade que se encontra entre o que deve ser e o que poderá ser. Para ele, “as possibilidades contidas na situação imediata em que se encontra o sujeito são sempre mais numerosas do que as que percebem e a que acontecem.” (RAMOS, 1983, p.163). Em função disso, defende a ideia de que as possibilidades objetivas nunca serão as mesmas de outra sociedade. Não deveremos fazer, necessariamente, os mesmos percursos dos países centros. Sempre é possível encontrar um percurso mais apropriado e condizente para a nossa realidade. Sobre isso, concorda com Thompson (1964), quando em suas análises descreve os fatores críticos da Administração do Desenvolvimento, vejamos:

A prática e os princípios administrativos do Ocidente derivam de uma preocupação com controle, e por isso têm pouco valor para a administração do desenvolvimento em países subdesenvolvidos, onde há necessidade de uma administração adaptativa, capaz de incorporar constantes mudanças. As pesquisas e teorias das ciências do comportamento permitem deduzir princípios para uma administração adaptativa os quais devem tornar-se objetivos dos administradores do desenvolvimento. Como exemplos de tais princípios, vale mencionar: clima de inovação; operacionalização e compartilhamento de objetivos; combinação de planejamento (pensar) e ação (fazer); minimização de provincialismos; difusão de influência; maior tolerância para com a independência; evitar a burocratologia. (THOMPSON 1974 apud RAMOS, 1970, p. 21)

Na visão de Ramos não podemos fazer da Administração do Desenvolvimento um objeto de exportação dos países detentores de conhecimento para países sem conhecimento apropriado. Isso é uma forma de controle que não legitima a sua ação. Antes de tudo, é preciso analisar o contexto, não só do espaço-local, mas, sobretudo, do espaço-mundo. Não se pode falar do desenvolvimento das nações sem contextualizar as discrepâncias do espaço-mundo, já que “o objetivo do desenvolvimento, tanto nas nações centros quanto nas periféricas, é o bem-estar de todos os cidadãos” (RAMOS, 1970, p.22). Esse entendimento é compartilhado por outros teóricos que também estudam a gestão do desenvolvimento capitalista, sobretudo, pelos teóricos da teoria da dependência e da teoria do sistema-mundo (WALLERSTEIN, 2000; DOS SANTOS, 2002; ARRIGHI, 2003, 2008). Portanto, entende-se que as políticas de desenvolvimento deveriam ser orientadas para a distribuição da riqueza e não para a concentração desta [riqueza] em algumas poucas mãos.

Em *A Nova Ciência das Organizações: uma (re)conceituação da riqueza das nações* (Ramos, 1989), ao apresentar o paradigma paraeconômico como uma estrutura de uma teoria política substantiva de alocação de recursos, o autor deixa claro que a Administração só conseguirá cumprir sua finalidade maior se os indivíduos, as instituições e os governos se libertarem dos equívocos conceituais inerentes aos modelos alocativos centrados no mercado. Porém, para que isso, de fato, ocorra é preciso reconceituar a riqueza das nações revendo seus antigos pressupostos:

Os critérios para a avaliação do desenvolvimento de uma nação são essencialmente os mesmos que dizem respeito às atividades que constituem a dinâmica do mercado [...] simplesmente indicadores quantitativos;

Há uma presunção de que a natureza humana define como o conjunto de qualificações e de disposições que caracterizam o indivíduo como detentor de emprego e como um comprador insaciável.

A eficácia da organização e das instituições em geral é mensurada do ponto de vista de sua contribuição direta ou indireta para a maximização das atividades do mercado [...] sociedade unidimensional centrada no mercado. (RAMOS, 1989, p. 181-182)

(Re)conceituar a riqueza das nações, na perspectiva de Ramos, significa rever o atual modelo de alocação de recursos proposto pela economia política e praticado pela sociedade centrada no mercado. A economia de base industrial, seja ela capitalista ou socialista, pressupõe que os recursos são escassos e as necessidades são ilimitadas, o que, conforme o autor, é um erro central e trágico. Na realidade, é fato que numerosos recursos físicos/naturais que o mercado necessita para continuar operando são de natureza não renovável e podem exaurir-se a longo prazo, contudo, existem outras dimensões de recursos – ecológicas e psíquicas – para as quais não são considerados como recursos produtivos na sociedade de mercado. Por essa razão, visualiza-se um sistema de alocação de recursos dual, isto é, “coexistência de sistemas de orientação mutuária, nos quais os respectivos membros produzem para si mesmos uma grande parte dos bens e serviços que diretamente consomem, e de sistemas orientados para o lucro, em que os membros são, essencialmente, detentores de empregos” (RAMOS, 1983, p. 188). Para isso acontecer, é preciso que o sistema de mercado seja politicamente regulado a fim de não prejudicar as bases das outras categorias econômicas.

A Administração do Desenvolvimento, nessa perspectiva, apresenta-se como um modelo de alocação de recursos econômicos e não econômicos em sistemas sociais de natureza multicêntrica. Incorpora-se as várias possibilidades de organização da produção, da

distribuição e do consumo, dado que essa não se restringe apenas ao sistema de troca mercantil, mas, também, a outros sistemas, como o da reciprocidade, da isonomia e o da fenonomia. Com isso, busca-se satisfazer as necessidades individuais e coletivas da sociedade.

Do que aqui se depreende, a Administração do Desenvolvimento, concebida por Guerreiro Ramos, avança na medida em que incorpora outras possibilidades de organização da produção para além do mercado; porém, limita-se quando não reconhece ou não se aprofunda nas causas históricas das desigualdades entre sociedades, como fazem alguns estudiosos do desenvolvimento capitalista (WALLERSTEIN, 2000; DOS SANTOS, 2002; ESCOBAR, 1995, 2008). Além disso, não avança na discussão sobre emancipação econômica das sociedades periféricas, como demonstram alguns investigadores dos estudos críticos (MISOCZKY, 2011; WANDERLEY & FARIA, 2012). Em razão disso, entendemos que se trata de uma proposta de natureza reformista do modelo hegemônico de alocação de recursos. Para aprofundamento dessa discussão, serão analisados, na seção seguinte, três conceitos centrais do pensamento de Guerreiro Ramos – razão substantiva, homem parentético e sociedade multicêntrica, com o intuito de perceber as contribuições desses conceitos para o campo da Administração do Desenvolvimento.

#### 5.1.5.3 Contribuições para a Administração do Desenvolvimento

Do ponto de vista epistemológico, a contribuição de Ramos para a Administração do Desenvolvimento encontra-se esboçada no seu livro *Administração e Estratégia do Desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração* (RAMOS, 1983), onde, mediante exame de cinco categorias analíticas (administração, racionalidade, burocracia, estratégia e formalismo), elabora conceitos para a compreensão do desenvolvimento da sociedade brasileira. Porém, alguns dos conceitos foram, depois, mais bem clarificados com a publicação de *A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações* (RAMOS, 1989), a exemplo do conceito de paradigma paraeconômico e outros que foram abordados em trabalhos apresentados em congressos e publicados em periódicos científicos. Contudo, o próprio Guerreiro Ramos afirma que “[...] não foi desenvolvida ainda uma enunciação sistemática dessa teoria [paraeconomia], embora se encontrem disponíveis contribuições fragmentárias para sua elaboração” (RAMOS, 1989, p.177).

Essa colocação permite deduzir que, de fato, a agenda de pesquisa para a sistematização de uma teoria geral da administração foi interrompida por causado seu falecimento repentino, haja vista que Ramos ainda tinha em mente uma proposta mais elaborada para o seu conceito de paradigma paraeconômico. Além de ser apresentado como um método de análise e planejamento de sistemas sociais, ele o tinha como uma estrutura de uma teoria política substantiva de desenvolvimento, em contraponto com a teoria política instrumental do desenvolvimento, concebida dentro do campo da economia política. Em suas palavras: “Contudo, a paraeconomia pode ser entendida também como proporcionadora da estrutura de uma teoria política substantiva de alocação de recursos e de relacionamentos funcionais entre enclaves sociais, necessários à estimulação qualitativa da vida social dos cidadãos” (RAMOS, 1989, p.177).

Para avançar no entendimento das contribuições de Ramos sobre uma teoria política substantiva do desenvolvimento, é preciso considerar a sua visão de mundo, como também a sua concepção filosófica de ciência exposta no método da redução sociológica. Muitos pressupostos, formulados no conjunto de sua obra, nos chamam a atenção para o fato de serem avançados para a época, já que boa parte dos argumentos que o autor utilizava para validar seus pressupostos só recentemente vem sendo discutidos pela comunidade científica. No geral, podemos agrupar tais pressupostos em três concepções analíticas: a) razão substantiva; b) homem parentético; e c) sociedade multicêntrica. De alguma forma, essas categorias analíticas estão presentes na sua proposta de Administração do Desenvolvimento, na condição de campo disciplinar da ciência administrativa. Seguem-se os pressupostos:

#### A razão substantiva

O interesse de Ramos em querer rever o sentido da razão humana teve início já na primeira edição de *Administração e Estratégia do Desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração* (RAMOS, 1983) com a elaboração do conceito de ação administrativa. Com base nos estudos de Max Weber, Karl Mannheim, Chester Barnard, Herbet Simon e Dwight Waldo e outros, resgata o conceito de racionalidade substantiva. Contudo, é com *The new science of organization – an reconceptualization of the wealth of nations*, publicado pela Universidade de Toronto, em 1981, que o conceito de racionalidade substantiva da organização ganha notoriedade.

Nesse trabalho, Ramos (1983) afirma que a teoria da organização, tal como prevalecia

até então, era ingênua por se basear na racionalidade instrumental inerente à ciência social, dominante no Ocidente. Para ele, a ingenuidade tem sido o fato que explica o sucesso prático da racionalidade instrumental, entretanto, para que isso aconteça é preciso fingir que a ingenuidade é o certo, ao passo que a sofisticação teórica é o errado. A ingenuidade dos cientistas sociais está na crença de desenvolver uma ciência da sociedade com base na racionalidade aplicada às ciências naturais. O autor argumenta ainda que, nos últimos 300 anos, essa crença inspirou toda uma geração de teóricos e pensadores do mundo ocidental, principalmente os economistas. Estes, seguindo as orientações de Adam Smith, eliminaram a ética da filosofia clássica de Aristóteles das relações econômicas e introduziram a razão como um cálculo utilitário de consequências para melhor prever o comportamento humano em sociedade. Nessa perspectiva, algumas características da natureza humana, como instintos, paixões, interesses, motivações, foram relegados nas análises econômicas.

Esse fundamentalismo exacerbado dos economistas motivou Ramos (1989, p. 2) a retomar o sentido clássico da razão, “entendida como força ativa na psique humana que habilita o indivíduo a distinguir entre o bem e o mal, entre o conhecimento falso e o verdadeiro e, assim, a ordenar sua vida pessoal e social” e a elaborar o seu conceito de racionalidade substantiva. Dessa forma, a racionalidade substantiva é vista como um atributo humano que reside na psique e que por meio dela os indivíduos devem conduzir a sua vida pessoal na direção de uma autorrealização com alcance da satisfação social.

Em suas análises para a formulação de uma teoria substantiva da administração, Ramos faz uma crítica aberta à ciência organizacional quando afirma que a mesma não desenvolveu a capacidade analítica necessária à crítica de seus alicerces teóricos; ao contrário, apropriou-se de conceitos exteriores, principalmente do campo da economia política utilitarista. Por essa razão, tornou-se periférica perante as ciências sociais, e, diante disso, o autor aponta como pontos cegos quatro características da teoria organizacional tradicional:

O conceito de racionalidade predominante na vigente teoria organizacional parece afetado por fortes implicações ideológicas. Conduz à identificação do comportamento econômico como constituinte da totalidade da natureza humana;

A presente teoria da organização não se distingue, sistematicamente, entre o significado substantivo e o significado formal da organização. A organização econômica formal é uma inovação institucional recente do mundo capitalista [...]. A organização econômica formal não pode ser considerada um paradigma [...] devem ser estudadas todas as formas de organizações passadas, presentes e emergentes;



A presente teoria da organização não tem clara compreensão do papel da interação simbólica, no conjunto das relações interpessoais;

A presente teoria da organização apoia-se numa visão mecanomórfica da atividade produtiva do homem (RAMOS, 1989, p.121).

Para que haja um contraponto à teoria da razão instrumental da administração, Ramos propõe um conjunto de pressupostos a fim de construir uma teoria da razão substantiva da administração necessária à reformulação da ciência organizacional tradicional. Com base nesses pressupostos questiona, de alguma forma, a sustentação do pensamento ortodoxo da economia política, bem como, da ciência da administração. Estes os pressupostos são:

O homem tem diferentes tipos de necessidades cuja satisfação requer múltiplos tipos de cenários sociais;

O sistema de mercado só atende a limitadas necessidades humanas em que se espera do indivíduo um desempenho consistente com regras de comunicação operacional formal ou critérios intencionais e instrumentais, agindo como um ser trabalhador;

Diferentes categorias de tempo e espaço vital correspondem a tipos diferentes de cenários organizacionais;

Diferentes sistemas cognitivos pertencem a diferentes cenários organizacionais;

Diferentes cenários sociais requerem enclaves distintos no contexto geral da tessitura da sociedade, com vínculos que os tornam inter-relacionados. (RAMOS, 1989, p.136)

Nessa perspectiva, Ramos entende que a razão humana não deve ser vista apenas pelo prisma do cálculo utilitário ou pelo êxito econômico, nem se deve sequer acreditar que a razão é produto das leis egocêntricas do mercado. Este é apenas uma dimensão da vida social e não pode ser tido como sinônimo de sociedade. Sua tese é de que “a ação administrativa é pautada entre a racionalidade funcional e a substantiva” (RAMOS, 1983, p.49). A racionalidade substantiva é guiada pela busca da satisfação humana mediante equilíbrio dos interesses individuais e do coletivo. Sua ação decorre não da razão pura, mas dos sentimentos humanos como instintos, paixões e interesses. Ramos (1989) chama a atenção para o fato da ciência organizacional ortodoxa não ter se posicionado claramente em defesa da ação administrativa como uma dimensão que transita entre a racionalidade funcional e a substantiva, limitando-se apenas a explicar a importância da racionalidade funcional no seu modelo de tomada de decisão administrativa.

Assim, reconhecemos que a crítica ao uso exacerbado da razão instrumental por parte

da economia política e seguidores, bem como a retomada da discussão sobre a razão substantiva no campo das ciências sociais, em específico no campo da ciência da administração, constituem uma importante contribuição para o campo da Administração do Desenvolvimento, uma vez que desmistifica a tese de que a gestão do desenvolvimento só é viável em condições de racionalidade instrumental extrema. Como já fora exposto anteriormente, a Administração do Desenvolvimento decorre das relações sociais estabelecidas entre indivíduos, organizações e sociedade, e essas emanam tanto das ações racionais instrumentais quanto das ações racionais subjetivas. Porém, deve-se destacar que essa consciência relativizada não rompe com a tradição do movimento iluminista de colocar o homem como o centro das questões, dado que o desenvolvimento requer um diálogo entre homem, sociedade e natureza, que não é aprofundado em Guerreiro Ramos.

#### O homem parentético

A Administração do Desenvolvimento na perspectiva, de Guerreiro Ramos, requer uma abordagem antropológica para além do homem organizacional, uma vez que este representa o modelo de homem da sociedade industrial, incompatível, portanto com uma sociedade multicêntrica. O homem organizacional é representado por duas categorias: o homem operacional - calculista e motivado por recompensas materiais (*homo economicus*, *homo sociologicus*, *homo politicus*) e o homem reativo ou comportamental - aquele que se ajusta ao contexto, conforme suas necessidades individuais. Todavia, essas categorias são, para Ramos, insuficientes para a aplicabilidade dos seus conceitos de administração, de razão humana e de sociedade multicêntrica. Em razão disso, propõe em *Models of man and administrative theory* (RAMOS, 1972) uma nova concepção da natureza humana para além do homem organizacional. Apresenta, nesse trabalho, a ascensão do homem parentético, um ser autônomo diante dos fatos, que possui uma consciência crítica e valores não concebidos dentro do campo da racionalidade utilitária, como aqueles que existem nos demais modelos. O homem parentético é o reflexo das novas circunstâncias sociais quer sejam econômicas, políticas e/ou tecnológicas de uma sociedade pós-industrial. Faria (2009) descreve as características do homem parentético proposto por Ramos da seguinte forma:

Não se empenha em excesso para ser bem sucedido segundo padrões convencionais, pois tem grande senso de individualidade e uma forte compulsão para encontrar sentido para sua vida;

Não aceita padrões de desempenho sem um senso crítico, embora possa ser

um grande realizador quando lhe forem atribuídas tarefas criativas;

Evita trabalhar apenas com o intuito de fugir à apatia ou à indiferença, pois o comportamento passivo ofende o seu senso de autoestima e autonomia;

Empenha-se para influenciar o ambiente, para retirar dele tanta satisfação quanto é capaz;

É ambivalente em relação à organização, mas de um modo qualitativo que decorre do seu entendimento de que as organizações têm que ser tratadas de acordo com seus próprios termos relativos, já que elas são limitadas por sua racionalidade funcional. (FARIA, 2009, p.429)

No capítulo *A Síndrome Comportamentalista* (RAMOS, 1989), o autor faz uma distinção entre comportamento e ação parentética para esclarecer o reducionismo da ciência organizacional convencional. Ele considera o comportamento uma forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na expectativa utilitária, desprovido de conteúdo ético de validade geral. Trata-se de um comportamento oportunista da vida social. Por sua vez, a ação parentética é própria de um agente (indivíduo, instituição e governo) que delibera sobre coisas porque está consciente de suas finalidades intrínsecas e que constitui uma forma ética de conduta. Esse esclarecimento deixa nítido que o homem organizacional é um indivíduo limitado do ponto de vista de sua consciência crítica, porque age mediante comportamento condicionado, ao passo que o homem parentético exerce sua ação consciente dos fatos.

A síndrome comportamentalista é uma característica básica da sociedade industrial construída intencionalmente pelos adeptos da Teoria da Racionalidade Instrumental (TRI). Já a ação parentética é um traço da sociedade pós-industrial, fundamentado, sobretudo, na Teoria da Racionalidade Substantiva (TRS). O homem parentético, por sua vez, possui características tanto da racionalidade instrumental como da racionalidade substantiva, permitindo, com isso, suspender ou pôr “entre parênteses” as circunstâncias do mundo cotidiano, a fim de despertar no indivíduo uma capacidade analítica e crítica dos fatos. Com isso, espera-se que esse indivíduo consiga, pela sua capacidade psicológica, se separar de seu ambiente interno e externo para poder ver, julgar e agir. Esse modelo de homem constitui um elemento essencial para a Administração do Desenvolvimento, uma vez que se trata de um sujeito analítico, crítico e reflexivo, essencial numa gestão do desenvolvimento, na qual, de fato, existam relações sociais entre indivíduos, organizações e sociedade em espaços geográficos diversos (global, regional e/ou local). Entretanto, é importante destacar que o homem parentético, segundo descreve o próprio Guerreiro Ramos, é uma categoria analítica da sociedade pós-industrial, portanto, bastante restrito, dado que a maioria das sociedades é composta de sociedades pré-industriais e industriais. Porém, entendemos que nem todas as sociedades

devem ser industrializadas para serem classificadas como desenvolvidas, considerando que essa associação é uma interpretação da sociedade ocidental moderna, dado que, pela interpretação dos teóricos do pós-desenvolvimento e da pós-modernidade essa visão de desenvolvimento seja um mito (ESCOBAR, 1995; 2008).

#### A sociedade multicêntrica

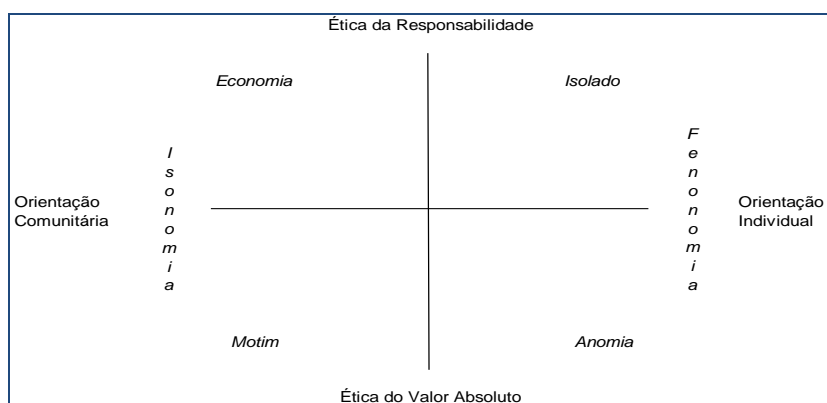
Ramos (1989) visualiza uma sociedade multidimensional, na qual o mercado é considerado um dos enclaves sociais, legítimo e necessário, mas limitado e regulado. Tal modelo de sociedade é descrita pelo autor como paradigma paraeconômico. Nele, o homem é capaz de desempenhar diversas atividades da vida social (econômicas, culturais, religiosas, científicas, tecnológicas) sem perder a consciência da ação e dos fatos, uma vez que não se comporta como um ser passivo de uma realidade social dominada pelo mercado.

A sociedade multidimensional se contrapõe à sociedade unidimensional, em que só existe um tipo de socialização, aquela em que as ações humanas são guiadas pela racionalidade do mercado e agem como se tal racionalidade fosse supremo padrão normativo de todo o espectro de suas relações interpessoais. A sociedade unidimensional seria, em outras palavras, uma sociedade centrada no mercado cujos critérios para alocações de recursos se dão pela relação custo-benefício e pela lucratividade, para tanto, utiliza-se a racionalidade funcional/ instrumental. Ramos desenvolve o conceito de paradigma paraeconômico como uma tentativa sistemática de superar a visão hegemônica da sociedade unidimensional. Nele os critérios de alocação de recursos não se dão apenas pela visão utilitária do homem operacional, nem tampouco pela visão ingênua do homem comportamental, mas sim pela ação do homem parentético, o qual, para alcançar a sua realização pessoal, precisa libertar-se totalmente da visão míope do mercado como único meio de alocação de recursos e de detenção de empregos.

De acordo com Ramos, é possível visualizar uma sociedade multidimensional ou multicêntrica quando se desenvolve um novo modelo de análise e planejamento de alocação de recursos, para além do modelo hegemônico proposto por Adam Smith e seus seguidores. O paradigma paraeconômico ocorre por intermédio da combinação de duas dimensões: orientação individual *versus* comunitária e a prescrição *versus* ausência de normas. A orientação individual levaria à Fenonomia e a orientação comunitária levaria à Isonomia. O cruzamento desses(as) contínuos/dimensões levaria à criação de quatro outros ambientes

sociais distintos que representam diferentes comportamentos humanos, com racionalidades diversas: Economia, Motim, Isolado e Anomia, conforme esquema abaixo:

**Figura 13** - Paradigma Paraeconômico.



Fonte: Ramos (1989).

Destacamos que, de acordo com o próprio Ramos, todas as categorias do modelo devem ser consideradas como elaborações heurísticas, no sentido do tipo ideal weberiano, em virtude de no mundo concreto só existirem sistemas sociais mistos. Dessa forma, podemos assim descrever os ambientes sociais:

- **Economia:** um contexto social altamente ordenado, estabelecido para a produção de bens e/ou para a prestação de serviços. No geral, nesse ambiente desenvolvem-se ações com foco na relação de consumo capitalista; os parâmetros são pautados em lucro e/ou na relação de custo-benefício; tende-se a assumir grandes dimensões de tamanho; seus membros são detentores de empregos e são avaliados com base nesse atributo (ter e não ser); possui informações assimétricas entre os seus membros, bem como a própria economia como entidade, e o público;
- **Motim:** contexto de caráter coletivo desprovido de normas, cujos membros possuem pouco ou nenhum senso de ordem social. É possível que uma sociedade torne-se passível de perturbações pelos motins ao perder, para seus membros, a representatividade e o significado;
- **Isonomia:** contexto social em que os membros são iguais entre si, com presença mínima de normas. Dessa forma, exercem uma situação de equilíbrio entre as prescrições normativas e a atualização pessoal dos membros que compõem o sistema social. As principais características são: busca pela satisfação de cada

membro com o mínimo de normas e hierarquias possíveis; basear-se numa relação de reciprocidade (dar-receber-retribuir); suas atividades são promovidas como vocação, não como emprego; sistema de tomada de decisão e de fixação de diretrizes políticas pautadas na igualdade, na participação e na democracia; existência de uma forte relação de confiança e relação interpessoal entre seus membros;

- Isolado: situação na qual o indivíduo está excessivamente comprometido com uma norma que para ele é única. No geral, esse indivíduo considera que o mundo social, como um todo, não tem sentido e forma para si um rígido sistema de crenças, vivendo num mundo totalmente particular;
- Anomia: situação em que ocorre o desaparecimento da vida pessoal e social. O indivíduo é desprovido de normas e raízes, sem compromissos com prescrições operacionais; entretanto, para garantir sua subsistência é capaz de, simultaneamente, criar o ambiente social para si próprio e obedecer às prescrições operacionais de organizações importantes;
- Fenonomia: sistema social, de caráter esporádico ou mais ou menos estável, iniciado e dirigido por um indivíduo, ou por um pequeno grupo e que permite aos seus membros o máximo de opções pessoais e o mínimo de subordinação e prescrições operacionais formais. (RAMOS, 1989, p.152). Tem como características: ambiente propício à liberação da criatividade humana; alto comprometimento com as atividades desempenhadas devido a uma automotivação; embora o resultado das atividades possa ser considerado pelo mercado, os critérios econômicos são incidentais em relação às motivações dos seus membros; e, apesar do interesse em sua própria singularidade, o membro da fenonomia tem consciência social.

Fundando-se na concepção da sociedade multidimensional ou multicêntrica, Ramos chega à conclusão de que os modelos alocativos que predominam são baseados numa concepção estreita de recursos e produção, visto que quando computam a riqueza da nação registram apenas aquilo que é vendido e comprado mediante transações monetárias e desconsideram o não monetário, como um ativo de riqueza. Segundo o autor, um fiel conceito de recursos inclui mais do que aquilo que o mercado se inclina a definir como recurso; por exemplo, as dimensões ecológicas e psíquicas - recursos que não são levados em consideração na epistemologia da economia política clássica e neoclássica. Ele ainda prossegue afirmando

que “ [...] há abundância de recursos e substancial capacidade produtiva que permanecem ociosas, graças à falta de esquema teórico para a organização dessas potencialidades. Do ponto de vista paraeconômico, os recursos são infinitos e não há limites ao crescimento” (RAMOS, 1989, p.181).

Com a afirmação supramencionada, Ramos questiona o principal pressuposto da economia política quando menciona que as necessidades humanas são ilimitadas e os recursos são escassos. Numa sociedade cujo mercado não é o centro, não podemos afirmar que as necessidades humanas são ilimitadas, haja vista que os valores não estão sob o prisma da ética capitalista, nem podemos sequer considerar que os recursos são escassos. E propõe: “Para tornarem reais essas possibilidades, os indivíduos, instituições e governos precisam livrar-se dos atalhos conceituais inerentes aos modelos alocativos centrados no mercado” (RAMOS, 1989 p. 181).

Ao apresentar o seu modelo de alocação de recursos, Guerreiro Ramos avança na medida em que incorpora em suas análises outras categorias sociais não consideradas pelo modelo de alocação de recursos do Mercado e do Estado. Com isso, revela para a Administração do Desenvolvimento o fato de que a gestão do desenvolvimento não pode ficar restrita a duas visões segmentadas ou até mesmo opostas de desenvolvimento: o desenvolvimentismo e o neoliberalismo. A primeira consagrou o Estado como o único agente de desenvolvimento. A segunda fez do Mercado o senhor absoluto de alocação de recursos. Pela visão contemporânea, a gestão do desenvolvimento é resultado da ação administrativa de três agentes principais – Estado, Mercado e Sociedade, bem como, das relações sociais entre indivíduos, organizações e sociedades. É nessa perspectiva que consideramos relevante o conceito de sociedade multicêntrica para o campo da Administração do Desenvolvimento, dado que vislumbra um modelo de gestão para além do econômico mercantil.

Dessa forma, constatamos o pioneirismo de Guerreiro Ramos em abordar, ainda na década de 1960, a relação entre gestão e desenvolvimento das nações, uma questão que só recentemente vem sendo abordada, de forma institucionalizada, pela corrente dos Estudos Críticos em Administração e pela corrente dos Estudos Críticos em Desenvolvimento. Esse pioneirismo deve muito à sua trajetória de vida, como cientista social, político e gestor público, a qual lhe proporcionou experiência e conhecimento para estabelecer algumas relações entre gestão e desenvolvimento das nações.

No que se restringe à nossa análise, verificamos, do ponto de vista epistemológico, que essa relação iniciou-se com a formulação do conceito de fato administrativo como um

componente específico do fato social. Esse entendimento concedeu à administração o *status* de uma ciência social capaz de observar, descrever e explicar as contradições da gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo de uma dada sociedade. Essa interpretação proporciona a compreensão de que a ciência da administração não se resume apenas ao processo de diagnosticar-prescrever-solucionar, ela transcende essa relação funcionalista, uma vez que a administração é concebida como um fenômeno histórico-social. Além disso, essa relação se fortalece, ainda mais, na medida em que se aprofundam nas categorias analíticas centrais do pensamento de Guerreiro Ramos, principalmente nas categorias razão substantiva, homem parentético e sociedade multicêntrica. Essas categorias analíticas permitiram perceber que a gestão do desenvolvimento, quer seja de uma nação, região, lugar e/ou organização não se limita ao planejamento e ao regulamento do Mercado ou do Estado. Elas evidenciaram a necessidade de outros modelos de planejamento e alocação de recursos para além das relações mercantis.

Dessa maneira, entendemos que a Administração do Desenvolvimento, presente nos estudos de Guerreiro Ramos, se coloca como um contraponto ao modelo dominante da racionalidade instrumental de alocação de recursos. Pois visualiza a administração como fenômeno oriundo das relações sociais, importante para promover as mudanças necessárias para a sociedade, e não, simplesmente, como um conjunto de técnicas, normas e procedimentos, tal como imaginam os ortodoxos. Concebe o agente administrativo como um ser capaz de tomar decisões sobre o prisma de uma ética de responsabilidade absoluta. Também compreende o desenvolvimento como um fenômeno social de transformação decorrente de uma possibilidade objetiva, presente entre o determinismo e a liberdade. Visualiza a gestão do desenvolvimento como algo de interesse coletivo e não apenas de especialistas e/ou organismos internacionais. E entende que a gestão deve ser conduzida por um posicionamento crítico, participativo e emancipatório do indivíduo.

Entretanto, entendemos também que a Administração do Desenvolvimento, ora revisitada em Guerreiro Ramos, configura-se dentro de uma lógica do “gerencialismo engajado”, dado que não exclui do seu modelo de alocação de recursos o enclave da economia de mercado, mas apenas entende que é possível coexistir enclaves diferentes num mesmo sistema social. Além disso, não descarta o princípio performático da gestão como da eficiência e o da eficácia produtiva, isso de alguma forma limita a emancipação econômica de sociedades periféricas, uma vez que a ideia do “gerenciamento engajado” soa como uma espécie de discurso reformista do pensamento ortodoxo, em que se verifica uma possibilidade



de engajamento e resistência interna, mas não a oposição ao modelo de alocação de recursos de economia de mercado. Do ponto de vista epistemológico, podemos classificar a teoria paraeconômica como uma teoria com traços estruturalistas, visto que busca compreender a sociedade com base na análise histórico-estrutural, porém, com características de um paradigma sociológico interpretativista, considerando a forte presença dos conceitos: racionalidade subjetiva, homem parentético e sociedade multicêntrica nas suas análises.

### 5.1.6. Teoria da Vantagem Competitiva das Nações de Michael Porter

O conceito de Administração do Desenvolvimento, na perspectiva de Michael Porter,<sup>30</sup> é elaborado com base nos fundamentos epistemológicos da Economia Política, especificamente, dentro do campo da Economia Industrial<sup>31</sup> ou Organização Industrial, como ficou conhecido nos EUA. Em *A vantagem competitiva das nações*, Porter (1993, p.1) inicia sua análise com o seguinte questionamento: por que algumas nações têm êxito e outras fracassam na competição internacional? para logo em seguida dizer que, se o objetivo é mostrar as bases que sustentam a prosperidade econômica seja de empresas ou seja de nações, esse é um questionamento equivocado, pois os questionamentos corretos seriam:

- Por que uma nação se torna base para competidores internacionais bem sucedidos?
- Por que as empresas sediadas num determinado país são capazes de criar e manter uma vantagem competitiva em comparação com os melhores competidores do mundo, num determinado campo?
- Por que uma só nação é, com frequência, sede de tantas empresas líderes mundiais de uma indústria?

A explicação, segundo Porter (1993), reside no papel desempenhado pelo ambiente econômico, pelas instituições e pelas políticas nacionais. Em outras palavras, são os atributos de uma nação que estimulam a vantagem competitiva em uma indústria. O conceito de

---

<sup>30</sup> Michael Eugene Porter nasceu, em 1947, nos EUA, possui formação em engenharia mecânica e aeroespacial, com MBA e doutoramento em Economia Empresarial, ambos pela Universidade de Harvard, onde, desde 1973, exerce a função de professor. Atua como consultor empresarial e governamental em países como Brasil, Portugal, Canadá, Coréia, Japão, entre outros. É considerado, por muitos, como uma autoridade no campo da estratégia.

<sup>31</sup> De modo geral, a Economia Industrial estuda as relações entre empresa, indústria e mercado, com ênfase em análise de estrutura, estratégia, posicionamento e desempenho em determinado território.

competitividade ganha lugar de destaque nas análises de Porter. Até indicar o seu entendimento do que é competitividade, ele menciona diversas considerações sobre o termo que, a seu ver, não constituem fundamentos de vantagem competitiva, a exemplo de:

- Política macroeconômica impulsionada por variáveis como taxa de câmbio, taxa de juros e déficit governamental;
- Disponibilidade de mão-de-obra barata e abundante;
- Existência de recursos naturais abundantes;
- Políticas governamentais;
- Práticas Administrativas Diferenciadas.

Para ele, nada disso constitui fonte geradora de vantagem competitiva de uma nação. A fonte geradora de vantagem competitiva de uma nação nasce da capacidade gerencial dos agentes administrativos (empresa, governo e sociedade) em criar e manter condições para promover a produtividade humana. Porter (1993, pp. 6-7), considera que: “[...] o único conceito significativo de competitividade em nível nacional é a produtividade nacional. Um padrão de vida em elevação depende da capacidade das empresas do país de atingir altos níveis de produtividade e aumentá-la, com o tempo [...]”. Observa-se que o conceito de Administração do Desenvolvimento que vai sendo concebido na perspectiva de Porter é fortemente influenciado pela lógica da Economia Política Clássica. Nela, o desenvolvimento e a riqueza de uma nação advêm do aumento da produtividade humana, tal como já defendiam Smith, Ricardo e Marx. Uma nação só atingirá um padrão elevado de vida se souber alocar de forma eficiente e eficaz os recursos produtivos, em específico a sua força de trabalho. Promover o desenvolvimento de uma nação para Porter é garantir a fonte geradora de vantagem competitiva.

Uma ação fundamental para garantir a fonte geradora de vantagem competitiva é compreender os determinantes da produtividade e o ritmo de crescimento dessa produtividade. [...] “Para encontrar as respostas, devemos focalizar não a economia como um todo, mas indústrias específicas e segmentos da indústria”(1993, p.10). A tese central consiste em saber gerenciar os determinantes de produtividade da empresa, da indústria e do mercado, algo um tanto negligenciado pela a Economia Política Clássica, que tenta explicar o crescimento global da produtividade sem adentrar em um exame mais aprofundado sobre os elementos determinantes de vantagem competitiva, afirma Porter (1993). Para este, nem Smith, com sua teoria da vantagem absoluta, e nem Ricardo, com a teoria da vantagem

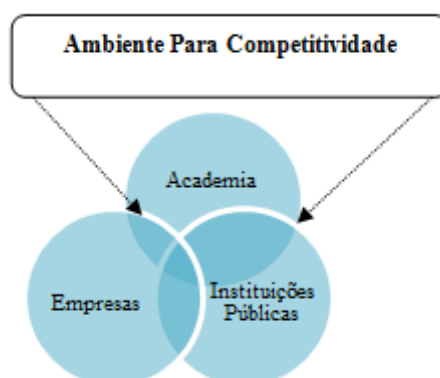
comparativa ou mesmo Heckecher e Ohlim explicam o fato sobre o porquê de algumas empresas localizadas em determinadas nações alcançarem sucesso internacional em segmentos e indústrias distintas. Porter, então formula sua teoria da vantagem competitiva.

A vantagem competitiva é criada e mantida através de um processo altamente localizado. Diferenças nas estruturas econômicas, valores, culturas, instituições e histórias nacionais contribuem profundamente para o sucesso competitivo. O papel do país sede parece ser tão forte quanto sempre foi mais ainda. Embora a globalização da competição possa, aparentemente, tornar a nação menos importante, em lugar disso parece fazê-la mais importante. Com menos impedimentos ao comércio para proteger as empresas e indústrias internas não-competitivas, a nação sede adquire significação crescente, porque é fonte do conhecimento e da tecnologia que sustenta a vantagem competitiva. (PORTER, 1993, p.20)

Nessa expectativa, observa-se que a vantagem competitiva de uma nação não é algo herdado, mas criado e mantido pelos agentes administrativos. Elementos simbólicos, culturais e institucionais, além dos econômicos são considerados fatores importantes para a geração de vantagem competitiva. Em outras palavras, o sucesso da nação está na capacidade de saber conduzir esses elementos. Nesse sentido, a Administração do Desenvolvimento adquire papel relevante para a criação e manutenção de vantagem competitiva. Criar um ambiente favorável para a localização de uma indústria competitiva é ir além das formulações de políticas macroeconômicas, oferta abundante de recursos naturais e/ou de mão-de-obra, afirma Porter (1993). Podemos então dizer que criar um ambiente favorável para a localização de empreendimentos competitivos consiste em uma coordenação inteligente dos seus fatores determinantes.

Uma coordenação inteligente dos fatores determinantes de competitividade significa para Porter (1999) “[...] um sistema de empresas, universidades e instituições públicas inter-relacionadas, cujo valor como um todo é maior do que a soma das partes”(p.226). Isso, por sua vez, só acontece quando é possível uma gestão compartilhada e flexível entre os agentes administrativos, mas competitiva entre indústrias e segmentos industriais internos. A representação gráfica 14 faz uma ilustração do espaço onde pode existir uma situação de vantagem competitiva.

**Figura 14** - Ambiente Para Competitividade.



Fonte: elaboração própria.

Os três agentes principais são representados no esquema pelas circunferências e o ambiente favorável ao surgimento de vantagem competitiva pela região de interseção das ações de cada agente. O compartilhamento e a flexibilidade entre agentes possibilitam que a ação de uma influencie nas ações dos outros simultaneamente. Com isso, é possível promover condições nas quais cada agente possa ter:

- Acesso a insumos e a pessoal especializado;
- Acesso às informações técnicas e de mercado;
- Complementaridades das ações gerenciais;
- Acesso a instituições e a bens públicos;
- Parâmetro de desempenho para a indústria em questão.

O acesso a esses atributos possibilitam as empresas, *locus* de alocação de recursos e produtividade, posicionar suas estratégias no mercado, quer seja de liderança de custo, diferenciação de produtos/serviços ou segmentação de mercados. A competitividade se dá por meio de inovações decorrentes de novas tecnologias, novos métodos de treinamento, novas abordagens de marketing ou aprimoramento dos processos produtivos e gerenciais (PORTER, 1999, p.176). O sucesso ou o fracasso dessas ações dependem da capacidade dos agentes administrativos em promover a gestão do desenvolvimento, quer sejam de países, regiões, lugares ou organizações, com a finalidade de garantir o bem-estar da sociedade. A Administração do Desenvolvimento, na visão de Porter, consiste, então, na capacidade dos agentes administrativos em promover um ambiente favorável a uma gestão da produtividade competitiva, e, com isso, espera-se que a nação, região, lugar ou organização tenha um alto padrão de vida.

### 5.1.6.1 Contribuições para a Administração do Desenvolvimento

As contribuições de Porter para o campo da Administração do Desenvolvimento apresentam-se dentro de uma linha epistemológica fortemente marcada pelos fundamentos do pensamento funcionalista. O autor afirma que a sociedade tem existência concreta e real numa lógica produtiva e acumulativa e explica o desenvolvimento em termos de funções realizadas por instituições e suas consequências para a sociedade como um todo. Uma análise mais detalhada da sua produção acadêmica possibilitará verificar isso. Contudo, destacamos aqui dois importantes conceitos elaborados pelo autor que nos ajudarão a identificar a influência do pensamento funcionalista na sua produção acadêmica e, conseqüentemente, na sua contribuição para o campo da Administração do Desenvolvimento. Trata-se dos conceitos: Diamante da Competitividade Nacional e Etapas do Desenvolvimento Competitivo. Vejamos:

*Diamante da Competitividade Nacional:* Porter (1993), mediante análise investigativa, realizou um estudo de quatro anos com dez importantes países industrializados<sup>32</sup>, cuja finalidade consistiu em identificar os fatores determinantes da vantagem competitiva em indústrias e segmentos de indústria relativamente sofisticados. O resultado da pesquisa lhe possibilitou o desenvolvimento do modelo de análise denominado de “Diamante da Competitividade das Nações.” Segundo o autor, o êxito internacional de uma nação depende de quatro elementos determinantes:

- *Condições de fatores:* O sucesso ou o fracasso de uma nação no contexto internacional depende da natureza dos seus fatores produtivos. Os fatores de produção mais importantes para a vantagem competitiva são aqueles que envolvem investimentos pesados e sustentáveis e que são altamente especializados. Elementos dessa magnitude, na maioria das vezes, não são herdados, mas criados dentro do país por meio de uma gestão especializada. Os fatores de produção consagrado pela teoria econômica clássica (mão-de-obra, território, recursos naturais, capital e infraestrutura) são na melhor das hipóteses incompletos e na pior das hipóteses, incorretos.
- *Condições de demanda:* A demanda determina o rumo e o caráter da melhoria e

---

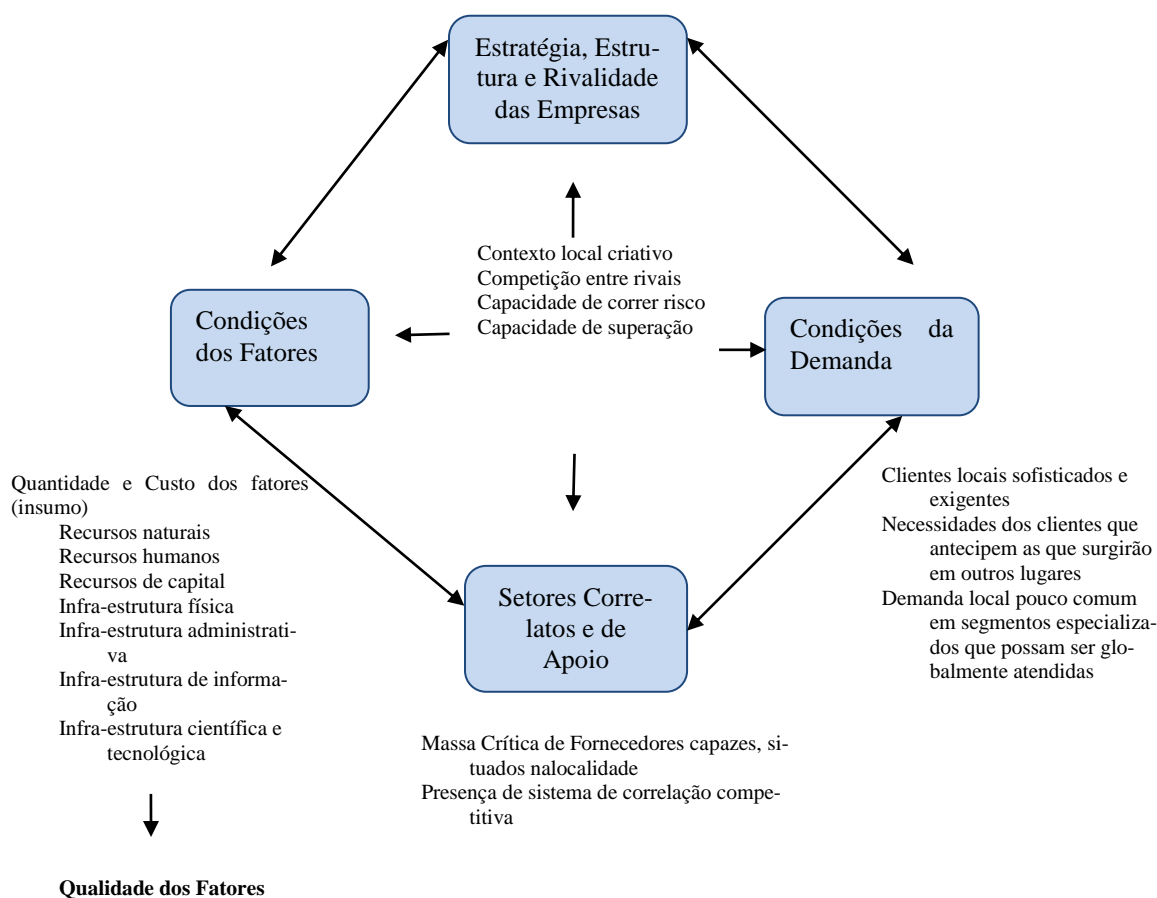
<sup>32</sup> Os dez países industrializados que compuseram a amostra de investigação foram: Dinamarca, Alemanha, Itália, Japão, Coreia, Cingapura, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.

inovação das empresas de uma nação. Compradores sofisticados e exigentes pressionam a indústria a atingir elevados padrões de qualidade no desenvolvimento de produtos e serviços. [...] As empresas de um país ganharão vantagem competitiva se os compradores domésticos forem os mais sofisticados do mundo e mostrarem-se exigentes em relação aos produtos e serviços.

- *Indústrias correlatas e de apoio*: A presença ou ausência, no país, de indústrias abastecedoras e indústrias correlatas que sejam internacionalmente competitivas, determina também o sucesso ou o fracasso de uma nação. [...] A presença de fornecedores locais capazes reduz os custos de transação, geralmente vultosos, assim como os atrasos decorrentes das importações de insumos produtivos.
- *Estratégia, estrutura e rivalidade das empresas*: A presença ou ausência de um ambiente empresarial competitivo, inovador e empreendedor constitui também elemento determinante da competitividade da nação. [...] As estratégias, as metas que as empresas e os indivíduos procuram alcançar, as motivações e as rivalidades locais constituem pontos fundamentais para a criação da vantagem competitiva. (PORTER, 1993, p.87).

O modelo Diamante da Competitividade Nacional relaciona os quatro elementos determinantes que moldam o ambiente no qual as empresas competem promovendo ou impedindo o desenvolvimento de vantagem competitiva. A ilustração dessas ideias é demonstrada na figura 15:

**Figura 15** - Determinantes da Vantagem Nacional



Fonte: Porter, 1999, p. 343

Esses determinantes constituem o ambiente nacional em que as empresas nascem e aprendem a competir (PORTER, 1999, p.178). Cada um dos quatro elementos define um ponto no “diamante” da vantagem nacional em que a atuação de um dos pontos provoca um efeito multiplicador nos demais pontos do diamante. Em setores sofisticados, o país não herda, mas, ao contrário, cria os mais importantes fatores de produção – como recursos humanos qualificados e base científica. A criação desses fatores decorre da rivalidade interna. Vários competidores locais, numa disputa vigorosa, estimulam o rápido desenvolvimento de recursos humanos habilitados, que, por sua vez, geram tecnologia e conhecimentos especializados para setores sofisticados e setores correlatos. Por outro lado, a rivalidade externa também torna mais sofisticada a demanda interna. A oferta de produtos/serviços mais sofisticados imprime um padrão de qualidade perante os consumidores, que, por sua vez, exigem, cada vez mais, melhorias e aperfeiçoamento no sistema produtivo, tanto dos setores sofisticados como dos setores correlatos e de apoio. Dessa forma, o “diamante” da vantagem

competitiva nacional funciona como um sistema interligado onde a essência é uma teoria de investimento e inovação. Em tal essência, o desenvolvimento da nação decorre da criação e manutenção de fontes mais sofisticadas de vantagem competitiva que refletem no posicionamento estratégico da indústria e conseqüentemente no nível de produtividade.

A prosperidade econômica depende da produtividade com a qual os recursos nacionais são empregados. O nível e o crescimento da produtividade são em função da variedade de indústrias e de segmentos de indústria (nos quais as empresas de um país podem competir com êxito) e da natureza das vantagens competitivas nelas obtidas, com o tempo. As economias progredem aprimorando as posições competitivas, obtendo vantagens competitivas de ordem superior nas indústrias existentes e desenvolvendo a capacidade de competir com êxito em novas indústrias e segmentos de alta produtividade. [...] As economias nacionais evidenciam um certo desenvolvimento competitivo que reflete as fontes características de vantagem das empresas do país na competição internacional e a natureza e proporções das indústrias e grupos de indústrias [clusters] internacionalmente bem sucedidos. (PORTER, 1993, p. 612-613)

A função da Administração do Desenvolvimento no “diamante” da vantagem competitiva nacional é criar as condições necessárias para o ambiente de negócios. Porter (1999) reconhece que tal função deve ser coordenada pelo governo, porém, adverte para o fato de que não é papel do governo criar e executar setores competitivos. Essas tarefas devem ser exclusivamente promovidas pelas empresas. Em suas palavras:

O papel apropriado do governo é o de catalisador desafiante, consiste em encorajar - ou até mesmo impelir - as empresas a elevar suas aspirações e a galgar níveis mais altos do desempenho competitivo, ainda que o processo seja intrinsecamente desagradável e difícil. O governo não é capaz de criar setores competitivos; essa tarefa compete apenas às empresas. [...] No entanto, o governo exerce um papel poderoso na transmissão e na ampliação das forças do diamante. (PORTER, 1999, p.197)

A Administração do Desenvolvimento sugerida por Porter consiste em políticas governamentais capazes de encorajar mudanças comportamentais, promover a rivalidade doméstica e estimular a inovação. Administrar o desenvolvimento na perspectiva de Porter significa simplesmente promover um ambiente empresarial favorável ao processo de inovação e competitividade. As demais dimensões do desenvolvimento, como a social, a política ou a ambiental, são pouco ou quase nada discutidas em suas teorias. Algumas políticas sugeridas para os países que buscam a conquista da vantagem competitiva incluem:

- Focalizar a criação de fatores especializados;
- Evitar a intervenção do governo no mercado monetário e de fatores de produção;



- Aplicar normas rigorosas sobre produto, segurança e meio ambiente;
- Restringir ao máximo a cooperação entre setores rivais;
- Promover objetivos que conduzam a investimentos sustentados;
- Desregulamentar a concorrência;
- Aplicar políticas internas vigorosas de defesa da concorrência;
- Evitar a ingerência na comercialização.

As políticas propostas são fortemente inspiradas nos pressupostos da teoria neoliberal em que questões de livre concorrência, desregulamentação de mercados, diminuição do papel Estado fundamentam a ação. Além disso, verifica-se também que o “diamante” da vantagem competitiva nacional é praticamente destinado a explicar as fontes de vantagem competitiva dos países avançados, mas limitado em explicar as dinâmicas das economias dos países emergentes, haja vista que o modelo não explica de onde sairão os recursos monetários para financiar as políticas de inovação, ciência e tecnologia em países onde existe escassez de recursos monetários.

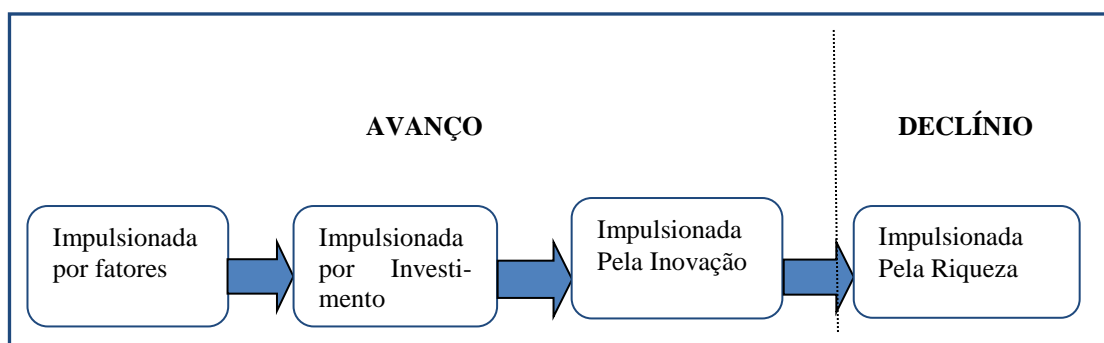
*Etapas do Desenvolvimento Competitivo:* No capítulo décimo da *A vantagem competitiva das nações* são apresentadas as etapas do desenvolvimento competitivo das economias nacionais. Tal como os pensadores da Economia Política Clássica, Porter também enfoca o desenvolvimento econômico como uma sucessão dos estágios histórico-sociais da humanidade. A passagem de uma sociedade agrária para uma sociedade industrial ou pós-industrial é vista pelo autor como um processo de aprimoramento, cujos modelos ideais são os países ocidentalizados e industrializados. A base de sua explicação para apresentar as etapas do desenvolvimento competitivo encontra-se apenas na evolução da produtividade das nações, diferentemente dos pensadores clássicos que fundamentam suas teorias de desenvolvimento com base em análises mais amplas das estruturas sociais.

Minha preocupação, aqui, é com uma série de questões diferentes e um pouco mais limitadas. A prosperidade econômica depende da produtividade com a qual os recursos nacionais são empregados. O nível e o crescimento da produtividade são em função da variedade de indústrias e segmentos de indústria (nos quais as empresas de um país podem competir com êxito) e da natureza das vantagens competitivas nelas obtidas, com tempo. (PORTER, 1993, p. 612)

Para defender a tese de que o desenvolvimento da nação é função da eficiência produtiva do seu parque industrial, Porter propõe o modelo de análise denominado Etapas do

Desenvolvimento Competitivo Nacional. As etapas referem-se à posição do país nas indústrias sujeitas à competição internacional, embora possa também refletir a posição das indústrias internas na competição nacional. Porter (1993) sugere quatro etapas distintas de desenvolvimento competitivo nacional: impulsionada por fatores, impulsionada por investimento, impulsionada por inovação e impulsionada por riqueza, conforme representação gráfica 16 abaixo:

**Figura 6 - Etapas do Desenvolvimento Competitivo**



Fonte: Porter, 1993, p. 614

As três primeiras etapas consistem no aprimoramento sucessivo das vantagens competitivas de uma determinada nação e estão associadas ao momento de prosperidade econômica do país. A quarta etapa é considerada pelo autor de etapa de paralisação ou declínio, caso a indústria em questão diminua o seu nível de competitividade. Vejamos como Porter (1993) descreve cada etapa:

*Impulsionada por fatores:* Nessa etapa, todas as indústrias internacionais bem sucedidas obtêm vantagem dos fatores de produção básicos (recursos naturais e recursos humanos semiqualficados). A tecnologia é adquirida em grande parte de outros países e não desenvolvida localmente, e a economia é sensível aos ciclos econômicos mundiais e refém de políticas cambiais. A indústria orientada para o consumo interno, com a presença de uma política de substituição de importação, pode, com tempo, proporcionar momento de crescimento, contudo, não se sustenta no longo prazo, pois não existem atributos competitivos. No geral, países em desenvolvimento e de economias planejadas estão nessa fase e poucos conseguem superá-la.

*Impulsionada por Investimento:* Nessa etapa, a vantagem competitiva nacional baseia-

se, além das melhores condições de fatores, na disposição das empresas e do país em investir agressivamente em instalações modernas, tecnologias avançadas, licenças empresariais, com a finalidade de atualizar o processo produtivo. Nessa etapa, a tecnologia e os métodos estrangeiros não são apenas aplicados, mas sim melhorados e aperfeiçoados. Existem ganhos elevados de salários, aumento na oferta de empregos, redução nos custos dos fatores. No geral, as empresas ainda competem em segmentos de mercado relativamente padronizados, sensíveis aos preços, e os projetos dos produtos refletem, quase sempre, as necessidades do mercado estrangeiro. As tecnologias de processo estão próximas do que há de mais moderno, mas não trazem inovações, pois faltam alguns elementos importantes como: capacidade interna de melhorar a tecnologia do produto e do processo, canais de comercialização internacionais controlados pelas empresas do país e presença de rivalidade interna. Poucas nações em desenvolvimento podem dar o salto para essa fase.

*Impulsionado pela Inovação:* Nessa etapa, todos os pontos do diamante encontram em perfeita atuação e suas interações são as mais fortes possíveis. Existem uma diversidade de indústrias e segmentos que podem competir com êxito no cenário internacional. A demanda interna é totalmente sofisticada devido ao aumento da renda, da elevação dos níveis educacionais e do alto nível de rivalidade entre as empresas que compõem a indústria ou segmento. O setor acadêmico (universidades, centros de pesquisa, centros de tecnologias) tem relevante atuação no processo de sofisticação das indústrias e dos segmentos mediante produção e transferência de conhecimento básico e tecnológico. Nessa fase, as empresas competem com estratégias globais de marketing, logística, pesquisa e investimento direto no exterior. A etapa impulsionada pela inovação é muito resistente às flutuações macroeconômicas e aos acontecimentos exógenos, especialmente quando o país adquire a capacidade de ampliação e diversificação de grupos industriais. A atuação do governo, nessa etapa, é acentuadamente diferente nas etapas anteriores. As ações de intervenção governamental passam de alocação de capital, proteção, controle de licenciamento, subsídio de exportação, entre outros, para o incentivo à criação de fatores especializados, melhoria na qualidade da demanda interna, estímulo à formação de novos negócios, preservação da rivalidade interna, entre outras ações.

*Impulsionada pela riqueza:* A força propulsora de um país nesse estágio é a riqueza já acumulada nas etapas anteriores. Se não dinamizada, pode conduzir o país para uma situação de declínio. Nessa etapa, as empresas começam a perder vantagem competitiva em indústrias internacionais por vários motivos, entre outros, destacamos: diminuição da rivalidade

empresarial, diminuição da capacidade de correr risco, pouco investimento direto, diminuição no padrão educacional e falta de criatividade para novos negócios. Geralmente, um dos sintomas dessa fase está nas políticas de fusões e aquisições implantadas pelas indústrias competitivas. Essas políticas podem refletir o desejo crescente de diminuir a rivalidade e aumentar a estabilidade, elas criam a ilusão de progresso, sem criar novos negócios. Outro sintoma ocorre quando muitas indústrias internas reduzem o tamanho e recorrem à competição por meio de preço e não por atributos competitivos. Países que atingiram a fase de desenvolvimento pela inovação na primeira revolução industrial estão nesse grupo.

Saber identificar e conduzir as etapas do processo de desenvolvimento é uma condição necessária para atingir as vantagens competitivas das nações. O processo de passar pelas etapas pode seguir muitos caminhos, pois não há uma progressão única, afirma o autor. Porém, é preciso algumas pré-condições para o avanço competitivo das nações. Essas pré-condições isoladamente não possibilitam avanço, mas atuando coletivamente são forças impulsionadoras para o desenvolvimento. Mecanismos de criação de fatores, motivação, rivalidade interna, aprimoramento da demanda, desvantagem seletiva de fatores e capacidade para a formação de novos negócios compõem as pré-condições para o avanço.

Numa perspectiva de análise funcionalista, podemos, então, afirmar que a teoria porteriana contribui para explicar que:

- A riqueza e o desenvolvimento de uma nação dependem do nível de interação dos agentes administrativos (empresas, governo e sociedade)
- Uma teoria baseada apenas nos fatores de produção consagrados pelos economistas clássicos não é suficiente para explicar o desenvolvimento de uma nação;
- O sucesso ou o fracasso de uma nação é determinado pelo seu ambiente;
- Competição, inovação e empreendedorismo propiciam um ambiente de vantagem competitiva;

Nesse sentido, é possível sintetizar o modelo de gestão do desenvolvimento decorrente do pensamento porteriano como um modelo de orientação para o crescimento e a acumulação de riquezas; pautado em valores do mundo moderno tais como: liberdade, progresso, competição e concentração; guiado por uma racionalidade instrumental, fortemente influenciada por parâmetro de custo/benefício, cujo protagonista principal é o agente empresarial que planeja suas ações para competir e inovar no mercado nacional e internacional e cujo resultado é meramente quantificado com base em análise de desempenho

de lucratividade. O Quadro 8, sintetiza o modelo de gestão da competitividade nacional fundamentada no pensamento de Porter.

**Quadro 8** - Elementos Caracterizadores do de Gestão da Competitividade Nacional

<b>Elementos Gerenciais/Modelo</b>	<b>Gestão da Competitividade Nacional</b>
Objetivo	Orientação para o crescimento e acumulação de riquezas
Valor	Pautado em valores modernos (liberdade, competição e concentração)
Racionalidade	Funcional/Instrumental
Protagonista	Lideranças Empresariais
Comunicação	Formal/Especializada
Planejamento	Estratégico para Competição e Inovação
Implementação	Liderança por custo, diferenciação e enfoque
Controle	Controle Técnico-gerencial
Avaliação	Análise de desempenho por lucratividade

Fonte: elaboração própria.

A Administração do Desenvolvimento, enquanto campo de conhecimento, numa visão porteriana, tem como finalidade observar, descrever e explicar os fenômenos geradores ou impeditivos da vantagem competitiva de uma nação, região ou organização. Os pressupostos epistemológicos estimulam a crença de campo de conhecimento objetivo e isento de conotação de valor. Do ponto de vista metodológico, as investigações são pautadas em estudos empíricos, sendo muitos deles, em estudos de caso, sem um aprofundamento do processo histórico e social. Sendo Porter um fiel representante dos estudos administrativos e organizacionais do *mainstream* norte-americano, a abordagem concedida à Administração do Desenvolvimento dentro de sua teoria não poderia ser diferente.

#### 5.1.6.2 Limitações e Lacunas do Pensamento Porteriano

Durante as décadas de 1980 a 2000, as escolas de administração do Mundo Ocidental foram fortemente influenciadas pelo pensamento porteriano, conforme afirmam os estudos de Ramos-Rodrigues e Ruiz-Navarro (2004). Nesse período, parecia não existir outra base

teórica no universo acadêmico capaz de explicar questões de posicionamento, estratégia e competitividade de empresas, lugares, regiões e/ou países, senão sobre a ótica de Michael Porter. Aktouf (2002; 2004) argumenta que o porterismo tornou-se mais que uma simples teoria, seu modelo analítico passou a ser um molde generalizado de concepção e de análise, uma visão de mundo, uma ideologia plena e inteira. Contudo, na virada do milênio começam a surgir críticas ao pensamento de Porter, dentre muitas, destacamos aqui as críticas mais direcionadas para a *Vantagem Competitiva das Nações*, vejamos:

*Pensamento Ortodoxo:* embora o próprio Porter tenta classificar sua teoria para além da economia política clássica, seus fundamentos são fortemente pautados nos pressupostos da produção e acumulação da riqueza infinita, tal como pensam os teóricos dessa corrente. Caso todos os países seguirem fielmente as orientações estratégicas de crescimento e acumulação de riqueza proposta por Porter, o planeta se transformaria num verdadeiro campo de batalha e as principais decisões seriam tomadas pelo agente empresarial, numa perspectiva de curtíssimo prazo. Essas decisões colocariam, em condições secundárias, os demais interesses das nações, como questões referentes a soberania nacional e proteção à vida.

*Análise baseada em estudos de caso:* o pensamento porteriano é fundamentado no método de estudo de caso. Em *A vantagem competitiva das nações* o estudo foi realizado em dez países localizados ou culturalmente influenciados pelo mundo ocidental. Esse procedimento metodológico dificulta inferir, por meio de algumas experiências muito próximas, leis e regras gerais ou universais. As diferenças geopolíticas, históricas e econômicas dos países periféricos não são contempladas em seus estudos e muito menos nas suas teorias.

*Minimização do papel do Estado* – o Estado exerce um papel coadjuvante na formulação das estratégias nacionais. É visto apenas como uma variável residual na formulação do modelo de desenvolvimento. Sua função consiste apenas em criar condições para o surgimento de um ambiente favorável à competitividade das empresas. Aktouf (2004, p.81) utiliza a expressão *Estado-business* para descrever a função do Estado no pensamento porteriano. “Os objetivos dos Estados ou das nações podem ser reduzidos à busca de vantagens, de ganhos, de lucratividade (chamada de eficácia).” A função social do Estado em uma determinada sociedade não pode ser concebida apenas para garantir um ambiente favorável aos investimentos privados produtivos. A função do Estado em sociedade contemporânea deve ir além da organização e proteção da propriedade privada. Deve organizar e proteger a vida do cidadão em todas as suas dimensões humanas e não apenas na

dimensão econômica de uma economia de mercado como deseja Porter.

*Indicadores de lucratividade como parâmetro de desempenho:* a unidade de medida proposta por Porter (1979, 1992; 1993; 1999) para quantificar a riqueza e o grau de competitividade, quer seja de empresa, lugar, região e/ou país, é a taxa de lucratividade. Essa unidade de medida numa análise de longo prazo não capta as contradições existentes do próprio modelo de produção e acumulação de riqueza recomendado pelo pensamento ortodoxo e prosseguido pelo autor. Muitos países ocupam hoje uma posição de destaque no *ranking* das maiores fortunas, porém, muitos deles estão também em posição desfavorável no *ranking* de desenvolvimento humano. Parece ser contraditório um país possuir um acúmulo monetário de riqueza e ao mesmo tempo apresentar índices de desenvolvimento humano abaixo da média esperada. A teoria porteriana não explica essa problemática.

*Desconsideração da análise histórica do capitalismo:* como é possível explicar a vantagem competitiva das nações sem adentrar em uma análise histórica do processo de acumulação de capital? O sistema capitalista é muito heterogêneo em termos culturais, políticos e econômicos, abrangendo grandes diferenças do desenvolvimento civilizatório, acumulação de capital e poder político. A teoria de Porter ignora por completo essas diferenças. Entretanto, tais diferenças podem explicar muitos atrasos e avanços de certas regiões em face das outras.

A Administração do Desenvolvimento apresentada por Porter contempla apenas uma dimensão da vida humana – a dimensão econômica de mercado. Ela centra-se na análise da organização produtiva da indústria para uma conquista de mercado. Essa análise é bastante simplificada para compreender as complexidades e contradições da sociedade contemporânea; contudo, representa um campo epistemológico, metodológico e hegemônico do pensamento administrativo, que tende a colocar a administração, a gestão e o desenvolvimento como meros fenômenos instrumentais, sem nenhuma contextualização histórica e política. A Administração do Desenvolvimento, numa perspectiva contemporânea, deve observar, descrever e explicar as diversas dimensões que compõem o desenvolvimento de uma nação como a dimensão social, a política, a cultural e também a dimensão bio-psico-social do homem, e não apenas limitar as análises em um grupo de países privilegiados diante do sistema capitalista.

### 5.1.7. Teoria da Administração Política do Desenvolvimento

A Teoria da Administração Política do Desenvolvimento (TAPD) nasce da inquietação de um grupo de pesquisadores da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA), precisamente, dos questionamentos formulados pelo seu coordenador professor Reginaldo Souza Santos<sup>33</sup> e de sua assistente de pesquisa, professora Elizabeth Matos Ribeiro, sobre os rumos que a ciência da administração e, conseqüentemente, os profissionais formados para exercer essa ciência tendem a trilhar. Para eles, tanto a ciência da administração como também seus operadores são fortemente conduzidos por uma racionalidade instrumental exacerbada que os impedem de desenvolver uma especulação científica e/ou filosófica da realidade social. Diante disso, acabam não assumindo a função de explicar e organizar a gestão das relações sociais de produção e distribuição do sistema capitalista.

Essa inquietação tem origem, na década de 1990, quando é apresentada a tese de doutoramento de Santos ao Instituto de Economia da Unicamp, intitulada *A história das ideias sobre o Estado e a teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo* (1991). Nela, verifica-se que parte do conteúdo que constitui o campo da Economia Política não se caracteriza como estudos econômicos e sim como estudos administrativos. Diante disso, Santos (2010, p.14) formula o seguinte questionamento: Por que, então, a Administração permitiu e deixou prescrever sua responsabilidade em explicar a gestão e a gerência das relações sociais de produção e distribuição? Para buscar resposta a essa indagação, inicia-se na Escola de Administração da UFBA uma linha de pesquisa denominada de Administração Política que logo incorpora outros centros de pesquisa do país, contribuindo, assim, para uma vasta produção de conhecimento. Inúmeros trabalhos foram, até então, publicados, contudo, destacamos aqui aqueles que fundamentam a Teoria da Administração Política do Desenvolvimento, são eles:

- Administração Política Brasileira (1993);
- Em Busca da Apreensão de um Conceito para a Administração Política (2001);

---

<sup>33</sup> Reginaldo Souza Santos, brasileiro de Ubaitaba-BA, bacharel e mestre em Administração Pública (UFBA/FGV), doutor em Economia Política (UNICAMP), pós-doutor pela UTL/ISEG, professor titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUBA). Entre as principais publicações estão diversos artigos em periódicos científicos e os livros: *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo*, *a administração política como campo do conhecimento e Keynes e a proposta da administração política para o capitalismo*, publicados pela Hucitec.



- Administração Política como Campo de Conhecimento (2004);
- Bases Teórico-metodológicas da Administração Política (2009);
- Carta e Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil: Garanhuns (PE) (2010-a);
- Keynes e a Proposta da Administração Política para o Capitalismo (2010-b);
- A Crise, o Estado e os Equívocos da Administração Política Contemporânea (2012).

Os arcabouços epistemológicos e metodológicos da TAPD estão descritos no conjunto desses trabalhos. Neles, é possível identificar os principais elementos de sustentação teórica tais como: pressupostos, objeto, método, leis, entre outros. Em *Administração Política Brasileira*, Santos e Ribeiro (1993) analisam o modelo da gestão neoliberal, em curso no país, na perspectiva da ciência da administração. Para tanto, buscam em Norberto Bobbio inspirações para conceber o termo “administração política” como se constata na citação que procede:

Com esse objetivo [colocar em discussão a releitura dos limites de ação das políticas públicas por meio da interrelação entre Estado e sociedade], passamos então a discutir o conceito de administração política, tomando com referência as definições de Bobbio. O entendimento do autor a respeito da administração política fundamenta-se na concepção de o próprio processo de desenvolvimento do capitalismo exigir “uma mudança radical do modo de conceber e colocar a ação administrativa”. Isso significa dizer que a ampliação do papel do Estado no desenvolvimento nacional vai exigir uma nova postura administrativa, ou seja, um novo modelo de gestão pública capaz de colocar as funções organizativas-institucionais num nível ideal, que permite o estabelecimento de relação íntima e imediata com os objetivos primeiros e com a sociedade organizada. O autor defende ainda que essas relações devem coexistir num ambiente de constante interdependência de escolhas e resultados. (SANTOS & RIBEIRO, 1993, p.106)

Assim, Santos e Ribeiro (1993) compartilham com Bobbio a tese de que cabe ao Estado o papel principal de reavaliar-se e reestruturar-se constantemente para poder ajustar o modelo ideal de desenvolvimento às inspirações da sociedade. Desse modo, entendem que a administração política nada mais é que: “a forma pelo qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção”(p.106). O Estado é considerado, por esses autores, como o principal agente de desenvolvimento nacional.

Em *Busca da Apreensão de um Conceito para Administração Política*, Santos (2001) desenvolve uma análise histórica e epistemológica do campo da Administração para então

formular a sua Teoria da Administração Política do Desenvolvimento. Para tanto, retoma a releitura dos clássicos, neoclássicos da Economia Política, bem como dos clássicos no campo da Administração (TAYLOR, 1948; WALDO, 1964; DIMOCK, 1967; SIMON, 1965; RAMOS, 1983; 1989) e conclui que: “ do ponto de vista do enquadramento científico, a administração é um campo disciplinar inteiramente indefinido, seja porque os estudiosos pouco se importam com isso, seja porque quando alguma importância é dada o é de forma equivocada, principalmente no que respeita ao seu objeto”(p.61). Diante dessa verificação, Santos, então, reabre a discussão sobre o que poderia ser o “verdadeiro” objeto de estudo da Administração, se a organização ou se a gestão, defendendo, portanto, a seguinte tese:

- A organização é lócus onde habita o objeto e não o objeto em si, pois no espaço organizacional manifestam-se diversos fenômenos sociais como: fenômeno de comportamento, de cultura, de poder, de comunicação, de mercado, de memória esobretudo de gestão. Porém, o que dá autonomia à Administração como campo próprio de conhecimento é a gestão;
- Por ser a gestão o objeto da Administração, tem como propósito organizar as relações sociais de produção e distribuição para um melhor bem-estar da humanidade;
- Os meios para alcançar o desenvolvimento representam o conteúdo próprio da administração política, que nada mais é senão o gerenciamento feito pelo Estado, nas suas relações com a sociedade, para edificar uma certa materialidade a fim de alcançar as finalidades expressas no bem-estar de uma sociedade ou da humanidade.

A tese formulada por Santos nos ajuda a compreender o que é desenvolvimento e quais os meios para alcançá-lo. O desenvolvimento é apresentado pelo autor como a finalidade suprema da Administração Política, que se concretiza por meio do bem-estar da humanidade. A gestão, por sua vez, constitui o meio, pelo qual essa finalidade suprema pode ser ou não atingida, dando-lhe, porém, um significado mais amplo do que o habitualmente é concedido pelos estudos ortodoxos da administração. A gestão é então um fenômeno que nasce “da”, “com” e “para” a sociedade, diferentemente do significado concebido pela ortodoxia do pensamento administrativo que entende a gestão apenas como um arcabouço de conhecimentos gerenciais elaborados e executados por especialistas.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento é colocado como sinônimo de bem-estar da

sociedade que se materializa não apenas no bem-estar econômico, mas também no político, ambiental e bio-psico-social, gerando com isso, um bem-estar total. Santos (2001) busca inspiração em Artur Pigou para definir o seu conceito de bem-estar e nos clássicos da Economia Política para elaborar o seu modelo de gestão do desenvolvimento.

Diante disso, compreende ser a gestão o meio para alcançar o desenvolvimento proposto pela sociedade e gerenciado pelo Estado. Assim, Santos (2001; 2004; 2009; 2010) entende que o modelo de gestão (projeto de nação) constitui uma decisão política que remete a uma base ideológica, de crenças e valores, pois considera que todas as ideias políticas são determinadas pelas circunstâncias sociais e históricas e pelas ambições políticas a que servem. Pela interpretação de Santos, o conteúdo da Administração Política não se resume apenas a um único modelo de gestão do desenvolvimento, mas a modelos no plural, haja vista que seja possível falar de modelo de gestão do desenvolvimento liberal, marxista, keynesiano e/ou neoliberal.

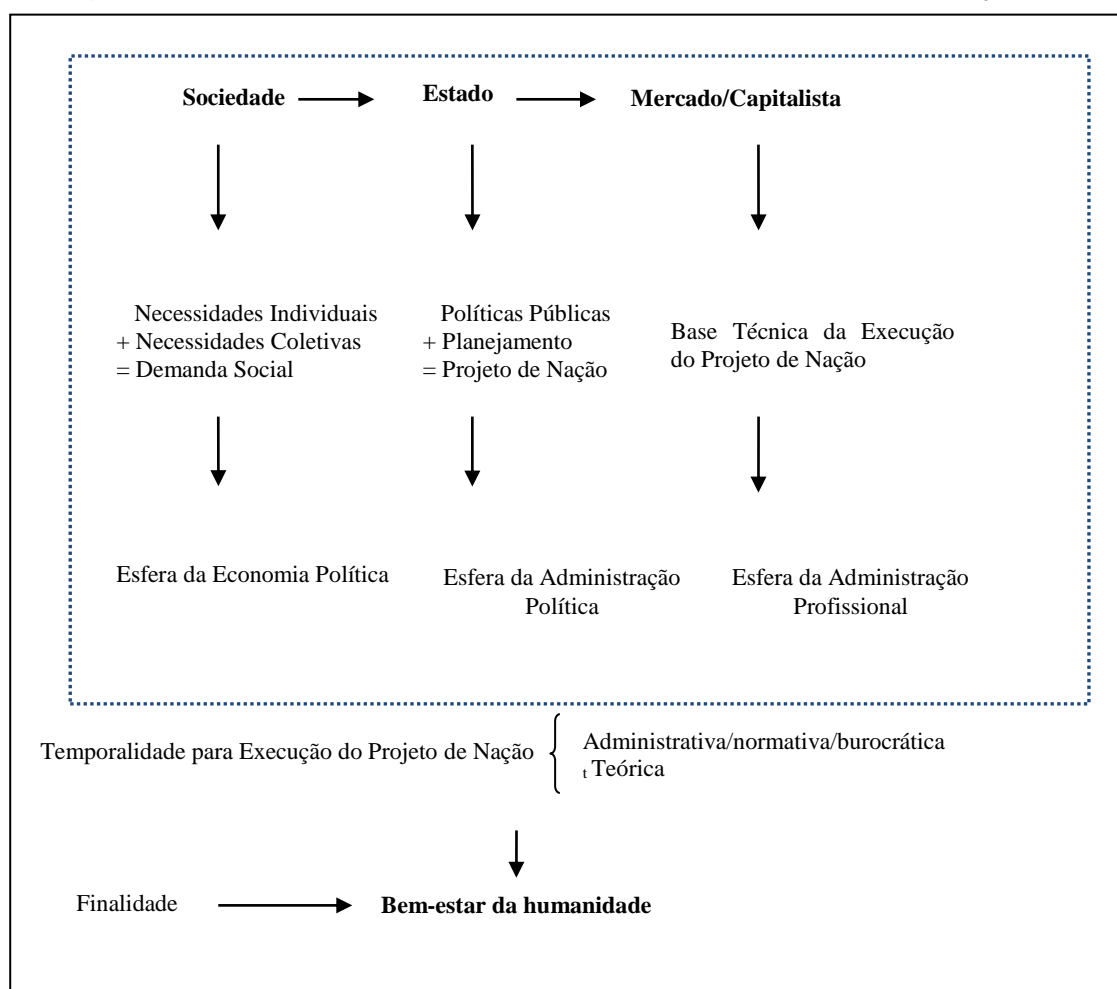
Dessa forma, entendemos que os Estudos da Administração Política do Desenvolvimento possuem um elevado grau de generalidade e abstração, pois, consistem em responder as seguintes questões: *Como devemos organizar o sistema produtivo de uma sociedade? Como os agentes administrativos agem dentro desse sistema? Qual a melhor forma para distribuir a riqueza produzida nesse sistema? Quem deve consumir a riqueza gerada por essa sociedade?* Isso posto, constata-se que os problemas da Administração Política se originam de uma reflexão que é, sobretudo, normativa, por contraste dos Estudos Ortodoxos Administrativos, que prioriza as apenas as análises descritivas e explicativas.

#### 5.1.7.1 O Modelo de Gestão do Desenvolvimento da Administração Política

Para Administração Política cumprir a sua finalidade suprema - garantir o bem-estar da sociedade, Santos (2001; 2004; 2009) advoga que é necessário conceber o modelo de gestão do desenvolvimento a partir de uma discussão tridimensional hierarquizada de forma lógica. Para tanto, considera-se que a primeira dimensão a se manifestar deve ser a sociedade representada por instituições/organizações sociais, dela espera-se as diretrizes gerais do projeto de nação: O QUE O PAÍS QUER SER E ONDE PRETENDE CHEGAR. A segunda dimensão que deve assumir a coordenação da gestão das relações sociais de produção e distribuição da sociedade, deve ser o Estado, por ser a instituição das instituições, a

organização das organizações, portanto, a única instituição capaz de estabelecer regras, normas e critérios para a convivência coletiva. Por fim, é dado ao capitalismo a incumbência de executar tecnicamente o projeto de nação, por meio dos seus administradores profissionais: o executivo, o médico, o engenheiro, o economista, o pedagogo, entre outros. A relação dessas três dimensões pode ser visualizada no modelo conceitual abaixo:

**Figura 17** - Modelo Conceitual da Gestão do Desenvolvimento da Administração Política



Fonte: Santos, 2001, p.61.

O modelo de gestão do desenvolvimento proposto por Santos e seus seguidores parte do princípio de que o desenvolvimento é um fenômeno decorrente da ação enérgica de três agentes principais – Sociedade, Estado e Mercado – porém, é dado ao Estado a função principal de coordenar o projeto de nação, haja vista que o Mercado é movido por interesses egoístas, portanto, é incapaz de proporcionar soluções benéficas para o bem-estar comum. Para chegarmos ao estágio de bem-estar comum é preciso partir das necessidades individuais

não contempladas nas relações de mercado que impedem a conquista de finalidade suprema. O conjunto dessas necessidades individuais, não contempladas pelo mercado, constitui as necessidades coletivas que, por sua vez, compõem a demanda social, dando, assim, origem ao projeto de nação. Nesse estágio, a Economia Política assume a sua função de responder pelo “que” e “por que” fazer, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens para a sociedade.

Definido a demanda social, cabe ao Estado, a função de executá-lo. A execução do projeto de nação pelo Estado deve ser guiada por princípios de gestão de bens comuns e não por princípios da gestão mercadológica, pois, o Estado não pode ser instrumentalizado para viabilizar a finalidade de um sujeito particular – o capital; ele [Estado] tem o papel de gestor e executor do projeto da nação, cuja finalidade maior é o bem-estar de toda sociedade. Sobre isso relata Santos (2001, p. 67) “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.” Nesse momento, a gestão das relações sociais de produção e distribuição recebe a sua certidão de nascimento com todas as linhagens ideológicas, epistemológicas e metodológicas, estando assim pronta para completar a trilogia – Sociedade, Estado e Mercado - É nesse momento que Santos inclui no seu modelo de gestão do desenvolvimento o agente do sistema capitalista – o mercado – na condição de agente viabilizador de oferta de bens e serviços. Nessa etapa, o projeto de nação deve ser assumido pelo campo da Administração Profissional, pois, dele espera a oferta de bens e serviços necessários para proporcionar o bem-estar social. Quando Santos (2001, p.67) se refere ao campo da Administração Profissional, está a dizer que para que haja a execução de um projeto de nação é imprescindível a divisão social do trabalho, pois não existe a concretização de um projeto de nação sem a participação efetiva de trabalhadores, qualquer que seja a categoria, economista, médicos, pedagogos, engenheiros, pedreiro, carpinteiro, entre outros.

Uma vez concebidas as diretrizes do projeto de nação, ou seja, O QUE O PAÍS QUER SER, E ONDE PRETENDE CHEGAR, bem como o modelo de gestão que poderá viabilizar a sua chegada, Santos (2001) destaca a importância de esclarecer as diferenças conceituais entre *tempo administrativo/normativo/burocrático* e *tempo teórico*. O conceito de *tempo administrativo/normativo/burocrático* está associado ao mandato que o partido político e/ou o indivíduo representante têm, conforme as regras previamente estabelecidas, para governar ou gerenciar uma determinada instituição, quer seja um país, estado, ou município, quer seja uma empresa, sindicato ou partido. O *tempo teórico* não, necessariamente, deve estar vinculado ao

*tempo administrativo*, mas sim ao tempo técnico necessário para o cumprimento da finalidade, ou seja, do bem-estar da sociedade. Santos (2001) entende que a temporalidade administrativa/normativa/burocrática deve estar subordinada à temporalidade teórica, haja vista que um projeto de nação não pode ficar à deriva da alternância de indivíduos, partidos ou ideologias.

Em *Bases teórico-metodológicas da administração política*, Santos, Ribeiro e Santos (2009) complementam a teoria quando acrescentam o método e as leis que compõem o campo da Administração Política. Santos *et al.* (2009) rompem com o método consagrado da Economia Política para a formação e distribuição da riqueza invertendo a ordem da equação. Assim, em vez de destacar o crescimento como o elemento primordial para garantir o bem-estar da sociedade, defendem a tese de que a prioridade deve ser dada à distribuição da riqueza já acumulada, para só depois promover um novo ciclo de crescimento, acumulação e distribuição.

Para qualquer nível de renda (PQNR), devemos adotar uma política de distribuição/bem-estar. Depois desse procedimento, é verificado que se a renda social, depois de distribuída de acordo com critérios socialmente aceitos, não for suficiente para superar a materialidade e garantir certo nível de bem-estar, é necessário se implantar uma política econômica de crescimento de modo a expandir a riqueza social para níveis humanitariamente requeridos. (SANTOS, RIBEIRO & SANTOS, 2009, p.933)

O método Para Qualquer Nível de Renda (PQNR), proposto por Santos e seus seguidores, toca em questões sagradas do pensamento econômico. A ideia de partir da riqueza já acumulada para promover o bem-estar da humanidade faz-nos refletir sobre os fundamentos da crise do capitalismo contemporâneo, se de fato esta é uma crise fiscal, como tanto se propagam, ou se estamos diante de uma crise de desordem estrutural do capitalismo. Fato esse que também é refletido por Santos *et al.* (2012). A partir do método Santos *et al.* (2009), então formula as leis ou princípios da Administração Política, são elas:

- *Só construir algo novo depois de desfrutar plenamente do que já existe*: Essa lei, tal como o método PQNR, questiona os princípios norteadores do capitalismo moderno, principalmente no que se refere à lógica da destruição criadora proposta por Schumpeter (O ciclo do desenvolvimento econômico), do consumismo, da obsolescência planejada e traz à tona a reflexão sobre o conceito de otimização e de desperdícios de recursos públicos;
- Para legitimar o projeto de nação ou outro de qualquer organização/instituição

torna-se necessário relativizar a hierarquia dos processos de construí-lo ou edificá-lo: O argumento central desse princípio está na máxima que quanto mais hierarquizada a tomada de decisão, mais elevados serão os custos e menos participativo e democrático será o processo;

- *A boa governança do projeto de nação está condicionada à compreensão da sua temporalidade:* O argumento central desse princípio está no fato de compreender que o projeto de nação não pode ficar condicionado ao conceito de temporalidade administrativa/normativa/burocrática, mas ao conceito de temporalidade teórica necessária para a execução do projeto, bem como, na ideia de que o projeto de nação não pode ficar à deriva de alternância de indivíduos, partidos e/ou ideologias (SANTOS, RIBEIRO & SANTOS, 2009).

Dessa forma, verifica-se que a Teoria da Administração Política do Desenvolvimento se posiciona como uma teoria social de natureza política, ideológica, propositiva de ações transformadoras e condutoras de um desenvolvimento crítico, não performático, emancipatório e libertário. Ela concede à Administração a possibilidade de pensar e agir a um só tempo os macroprocessos das relações sociais de produção, distribuição e consumo da sociedade, tal como é colocada na *Carta e Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil* (2010-a).

**Quadro 9** - Elementos Caracterizadores do Modelo de Gestão do Desenvolvimento da Administração Política

<b>Elementos Gerenciais/Modelo</b>	<b>Gestão do Desenvolvimento da Administração Política</b>
Objetivo	Orientação para promoção do bem-estar da sociedade
Valor	Pautado em valores pós-modernos (desnaturalização, emancipação, libertação)
Racionalidade	Substantiva/Funcional
Protagonista	Sociedade/Estado/Mercado
Comunicação	Flexível
Planejamento	Administração Política
Implementação	Administração Profissional
Controle	Controle Social
Avaliação	Análise de desempenho social

Fonte: elaboração própria.

Em síntese, verifica-se que o modelo de gestão do desenvolvimento da administração política apresenta características da abordagem estruturalista. Nele, predomina a crença de que o desenvolvimento é um processo social decorrente da ação enérgica de três agentes principais – Sociedade, Estado e Mercado. Porém, concede ao Estado a função principal de coordenar o projeto de nação, por considerar que o Mercado é um agente movido por interesses egoístas, portanto, incapaz de proporcionar soluções benéficas para o bem-estar comum. Além disso, aproxima-se da ideia de um paradigma sociológico estruturalista, pois considera a sociedade uma força potencialmente dominadora, porque o que se pensa e o que se deseja como projeto de nação são decorrentes do que a própria sociedade impõe a cada um dos agentes administrativos (Estado e Mercado).

#### **5.1.8. Síntese Conclusiva das Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional**

A Administração do Desenvolvimento Nacional visa consolidar o sistema capitalista de produção em escala mundial. Tem-se um discurso pautado na ciência moderna e na crença de que seja possível universalizar o modelo de sociedade ocidental para todos os continentes. O desenvolvimento é propagado como algo decorrente do progresso econômico, técnico e científico. Visualiza-se uma sociedade urbana, industrial e centrada no consumo de massa. Ela, a Administração do Desenvolvimento, tem origem no contexto político e econômico do pós-guerra, na doutrina Truman e nos planos de recuperação econômica e social implementados na Europa (1947), na Ásia (1950) e na América Latina (1961). Durante essas sete décadas (1940-2010), três importantes orientações teóricas deram norte ao pensamento da Administração do Desenvolvimento: a abordagem modernizante, a abordagem estruturalista e a abordagem pós-estruturalista ou pós-desenvolvimento.

No universo de nove teorias que compuseram a nossa unidade de análise no campo da Administração do Desenvolvimento Nacional, identificamos três teorias fundamentadas na *abordagem modernizante* – teoria da inovação, teoria da oferta ilimitada de mão de obra e teoria da vantagem competitiva das nações. A definição da abordagem modernizante utilizada para classificar tais teorias provém da formulação de Escobar (2005), entendida como uma imitação do percurso seguido pelos países industrializados como estratégia para o desenvolvimento. Para Escobar (2005), a abordagem modernizante compreende o desenvolvimento como um processo que surge dos efeitos benéficos do progresso econômico,



científico e tecnológico, bem como da capacidade gerencial dos agentes administrativos em transformar uma sociedade atrasada numa sociedade moderna.

No que se refere à *abordagem estruturalista*, foram identificadas seis teorias – teoria centro-periferia, teoria da dependência, mito do desenvolvimento econômico, teoria da sociedade prismática, teoria paraeconômica e teoria da administração política do desenvolvimento. A abordagem estruturalista defende a tese de que o problema do subdesenvolvimento deve ser entendido com base em uma análise histórico-estrutural dos países em desenvolvimento, por compreender que as raízes do subdesenvolvimento estão na conexão entre dependência externa e exploração interna e não sobre uma suposta falta de capital, tecnologia ou valores modernos.

Contudo, ressalta-se que na perspectiva de escala nacional das nove teorias citadas pela comunidade científica da ANPAD, nenhuma se encaixa totalmente aos pressupostos da *abordagem pós-estruturalista* descrita por Escobar (2005). Entretanto, ao analisar as contribuições de Guerreiro Ramos para o campo da Administração do Desenvolvimento, detectamos algumas proposições epistemológicas que se aproximam da abordagem pós-estruturalista, principalmente quando o autor critica a hegemonia do sistema social centrado no mercado, e quando defende a tese da existência de outras delimitações de sistemas sociais para além do econômico. Porém, não achamos confortável agrupar a teoria paraeconômica dentro da abordagem pós-estruturalista, uma vez que esta não nega na totalidade o modelo de desenvolvimento ocidental, apenas acrescenta outras possibilidades.

Podemos, também, sistematizar as teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional fundando-nos no conceito de paradigmas sociológicos, ou seja, uma maneira de ver a relação entre indivíduo e sociedade. De acordo com a proposta de Burrell e Morgan (1979), as teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional podem ser agrupadas em quatro paradigmas conceituais (funcionalismo, interpretativismo, humanista radical e estruturalista radical) nos quais devem se enquadrar todos os conhecimentos produzidos das ciências sociais em geral e da ciência administrativa em particular, uma vez que cada paradigma representa uma visão de mundo e conseqüentemente um conjunto teórico próprio.

No que diz respeito ao campo da Administração do Desenvolvimento Nacional, das nove teorias analisadas quatro podem ser classificadas dentro do *paradigma sociológico funcionalista*, são elas: teoria da inovação, teoria da oferta ilimitada de mão de obra, teoria da sociedade prismática e a teoria da vantagem competitiva das nações. Visto que tais teorias partem do pressuposto da existência de uma sociedade concreta e real, orientada para produzir

um estado de coisas ordenado e regulado, assim como da crença de uma ciência objetiva e insenta de valor, o paradigma funcionalista entende a Administração do Desenvolvimento como um campo de conhecimento capaz de transformar uma sociedade conservadora, atrasada e subdesenvolvida em uma sociedade moderna, avançada e desenvolvida. Para tanto, acredita-se que uma gestão pautada nos princípios da racionalidade instrumental, seja capaz de ordenar e dar função aos elementos que se encontram em situação de desequilíbrio e desordem social. Problemas de inovação, empreendedorismo, financiamento, força de trabalho, contexto social, competitividade, entre outros, são considerados por essas teorias as causas do subdesenvolvimento. As teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional que compõem o paradigma funcionalista fundamentam-se no pensamento clássico e neoclássico da economia e da administração política. Buscam sanar as desigualdades sociais pelo argumento da eficiência dos mercados. Pautam-se no egocentrismo, no individualismo, na concorrência, no equilíbrio, na maximização dos ganhos, na minimização das perdas e na crença das necessidades ilimitadas e na escassez de recursos para fundamentar a sua proposta de relação entre indivíduo e sociedade.

No campo do *paradigma sociológico estruturalista* identificamos mais quatro teorias – teoria centro-periferia, teoria da dependência, mito do desenvolvimento econômico e a teoria da administração política do desenvolvimento. As teorias que compõem o paradigma estruturalista consideram a sociedade uma força potencialmente dominadora. Nela, o que se pensa e o que se deseja são frutos do que a sociedade impõe a cada um em seu lugar específico dentro da estrutura. Diante disso, a Administração do Desenvolvimento é tida como um fenômeno que decorre das relações sociais de poder sejam elas relações econômicas, políticas, culturais, científicas, tecnológicas e/ou ideológicas. Em função disso, acredita-se que os problemas causadores do subdesenvolvimento estão nas relações sociais de comércio internacional entre países centro e países periféricos nas alianças estratégicas entre classes sociais, do processo de concentração de riqueza social, e nas relações de poder entre Estado e Mercado. No geral, as teorias são fundamentadas no pensamento da economia e da administração keynesiana, bem como da sociologia weberiana. Partem do argumento de que existe uma relação social desigual, não equilibrada e heterogênea entre países centro e países periféricos, portanto, defende uma gestão do desenvolvimento capaz de minimizar tais discrepâncias. Nesse sentido, entende ser o Estado o principal agente de coordenação do processo de desenvolvimento.

Classificamos como *paradigma sociológico interpretativista* a teoria paraeconômica

de Guerreiro Ramos. O paradigma interpretativista pressupõe que a realidade social não existe em sentido concreto, mas é produto da experiência subjetiva e intersubjetiva dos indivíduos. Entende-se que há uma ordem e um padrão implícito no mundo social que surgem das ações intencionais das pessoas, individualmente ou em harmonia com outras. A teoria paraeconômica, ao destacar a importância da racionalidade substantiva na tomada de decisões gerenciais, ao descrever o novo modelo de homem (parentético) na sociedade e ao considerar a existência de uma sociedade multicêntrica, adquire fortes características do paradigma interpretativista. Nele, a Administração do Desenvolvimento é interpretada como uma possibilidade, entre outras possibilidades, de promover o desenvolvimento. Não existe um único modelo de desenvolvimento. Existem possibilidades diferentes de desenvolvimento, dado que a alocação de recursos não se limita apenas ao universo do sistema social de base mercantil, mas a uma infinidade de enclaves sociais, dentro quais estão a isonomia, a fenonomia, o isolado, o motim e a anomia. A teoria paraeconômica está enraizada no idealismo, pois considera que a realidade final do universo está no espírito ou na ideia, pois a objetividade só é possível mediante uso de tipos ideias weberianos.

Por fim, no que se refere ao *paradigma sociológico humanista radical*, no universo das teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional, aqui analisadas, não identificamos nenhuma teoria que se aproximasse da visão de mundo desse paradigma, porquanto, no geral, as teorias formuladas no campo desse paradigma são comprometidas com mudanças revolucionárias na sociedade e com um mundo pós-moderno. Porém, lembramos que nossa análise não esgotou o universo de teorias existentes no campo das ciências sociais, teorias que, porventura, possam compor o campo do paradigma sociológico humanista radical.

Para efeito didático, apresentamos nas figuras 34 e 35 uma síntese da sistematização do campo da Administração do Desenvolvimento Nacional, com a finalidade de destacar as abordagens teóricas, os paradigmas sociológicos, os objetos de análises, além dos principais conceitos produzidos por cada teoria para o campo da Administração do Desenvolvimento Nacional.

**Quadro 10** - Principais Conceitos Elaborados no Campo da Administração do Desenvolvimento Nacional

<b>Teorias</b>	<b>Autores</b>	<b>Principais Conceitos</b>
Teoria da Gestão da Inovação	Joseph Schumpeter	Fluxo Circular, Espírito Empreendedor, Inovação, Sistema de Crédito.
Teoria da Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra	Arthur Lewis	Sistema Dual, Excedente da Força de Trabalho, Fluxo Migratório, Industrialização.
Teoria Centro-Periferia	Raúl Prebisch	Relações de Trocas Comerciais, Substituição de Importações, Planejamento Estatal, Industrialização.
Teoria da Dependência	Cardoso e Faletto	Dependência, Relações Sociais, Alianças Estratégicas Internacionais, Integração Econômica.
O Mito do Desenvolvimento Econômico (1974)	Celso Furtado	Padrão de Consumo do Centro, Processo de Modernização, Concentração de Riqueza Social, Mito do Desenvolvimento, Epistemologia das Ciências Sociais.
Teoria da Sociedade Prismática (1968)	Fred Riggs	Ecologia Institucional, Sociedade Concentrada, Sociedade Prismática, Sociedade Difrataada, Heterogeneidade, Formalismo, Sobreposição.
Teoria Paraeconômica	Guerreiro Ramos	Racionalidade Substantiva, Homem Parentético, Sociedade Multicêntrica, Alocação de Recursos.
Teoria da Vantagem Competitiva das Nações (1991)	Michael Porter	Ambiente Competitivo, Determinantes da Vantagem Nacional, Estratégias Competitivas, Etapas do Desenvolvimento Competitivo.
Teoria da Administração Política do Desenvolvimento	Reginaldo Santos	Gestão das Relações Sociais de Produção, Projeto de Nação, Administração Política, Administração Profissional, Bem-estar Social.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 11 - Classificação das Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional

Abordagem Teórica	Teorias	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise
<b>Modernista</b>	Teoria da Inovação	Funcionalista	Gestão da Inovação de Produtos, Processos e Mercados
	Teoria da Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra	Funcionalista	Gestão Recursos Humanos
	Teoria da Vantagem Competitiva	Funcionalista	Gestão Industrial
<b>Estruturalista</b>	Teoria Centro-Periferia	Estruturalista	Relações de trocas comerciais entre centro e periferia
	Teoria da Dependência	Estruturalista	Alianças Estratégicas Internacionais
	Teoria do Mito do Desenvolvimento	Estruturalista	Concentração da Riqueza Social
	Teoria da Sociedade Prismática	Funcionalista	Ecologia Institucional
	Teoria Paraeconômica	Estruturalista	Alocação de recursos em sistemas sociais
	Teoria da Administração Política do Desenvolvimento	Estruturalista	Gestão do Bem-Estar Social

Fonte: elaboração própria

## 5.2. TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O estudo da Administração do Desenvolvimento, numa análise nacional, regional e/ou local, está estritamente relacionado à noção de espaço. Embora a geografia tenha assumido para si o espaço como o seu objeto principal de análise, isso, por sua vez, não impede que as demais ciências estabeleçam relações multi ou transdisciplinares entre seus objetos de

análises, muito pelo contrário, tal atitude permite uma maior e melhor compreensão dos fenômenos específicos de cada ciência. Assim, o espaço na condição de categoria analítica assume significado próprio em cada campo disciplinar. Na matemática, por exemplo, a noção de espaço é definida em duas ou três dimensões que podem ser situadas pelas coordenadas, pelos pontos, pelas linhas, pelas superfícies e pelos volumes, formando, assim, um conceito bastante abstrato de espaço. A geografia, por sua vez, toma para si uma formulação muito concreta do espaço que se manifesta em categorias como área, região, zona, terra, território. A economia busca, com base no conceito de espaço matemático (abstrato) e geográfico (concreto) significar o seu próprio conceito de espaço. Assim, classifica o espaço em três categorias de análise: 1) espaço econômico como conteúdo de plano; 2) espaço econômico como um campo de força; e 3) espaço econômico como um conjunto homogêneo (ANDRADE, 1970).

As categorias espaciais da economia desperta no campo da administração a necessidade de uma análise mais aprofunda do que venha ou deva ser o espaço na ciência administrativa. Caso a administração entenda que o seu objeto de estudo deva ser a gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo em sociedade, verá que existirá uma porção de espaços que precisa ser observada, descrita e explicada pelo campo da administração, tendo em vista que o processo de produção, distribuição e consumo capitalista dependem de uma organização espacial. Mas, sobre quais valores, critérios, parâmetros serão organizados os espaços de concepção, produção, comercialização e consumo de bens e serviços dessa sociedade? A quem cabe decidir sobre essas questões? De que forma essa decisão deve ser executada? Quais os impactos dessas decisões? Parece-nos que muitas dessas questões necessitam de uma análise, entre outros campos, da administração.

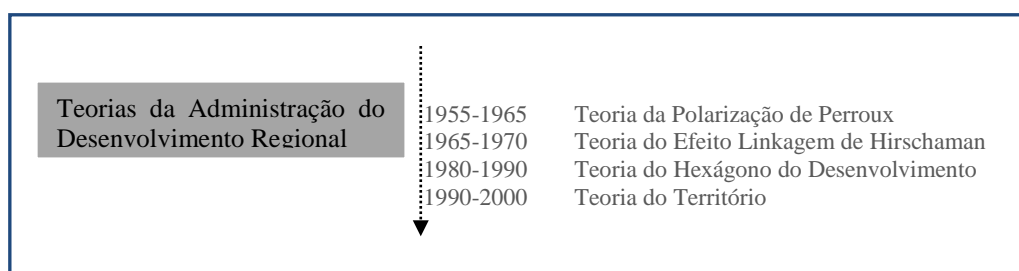
Pensando nessa perspectiva, Gil, Olivia e Silva (2007, p.3) afirmam que, durante muito tempo, o estudo do espaço, especialmente o espaço regional, era restrito aos geógrafos. Contudo, nos últimos tempos, o espaço regional vem sendo estudado por outros profissionais como historiadores, demográficos, sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, sanitaristas e urbanistas, de acordo com os objetos das disciplinas a quem se vinculam. Dessa forma, Gil *et al.* (2007) buscam evidenciar a importância de um campo disciplinar dentro da administração para estudar os fenômenos relacionados à gestão do desenvolvimento regional, sugerindo uma agenda de pesquisa para essa finalidade.

Ao revisar o significado do conceito de região nas literaturas especializadas, Gil *et al.* (2007) detectam que os estudos regionais, nas três últimas décadas do século XX, foram

fortemente marcados pelo advento da Nova Geografia Regional. Nela, o conceito de região deixa de ser apenas uma expressão concreta do mundo físico para também incorporar elementos abstratos da realidade sócio-histórica. Assim, entendem que “a região deixa de ser um fenômeno único para ser parte de um sistema aberto, que se comunica, que tem conexões, que se expande e se contrai, segundo as necessidades de ajustamentos às novas condições” (p.4). Diante disso, foram identificadas três concepções de região: 1) região materialista, associada ao modo de produção capitalista; 2) região como foco de identidade cultural; e 3) região como um meio de interação social. Essa análise verificou que para estudar uma região é necessário adentrar num mar de relações, formas, funções, organizações, estruturas, com os seus mais distintos níveis de interação e contradição.

No levantamento realizado com os participantes do XXXV EnANPAD do Brasil, identificamos, no conjunto das obras citadas para fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento, na perspectiva de análise regional, teorias de cunho modernizante como a teoria da polarização de Perroux e a teoria do hexágono do desenvolvimento de Boisier, bem como teoria de base estruturalista como a teoria do efeito linkage dos investimentos de Hirschman. A figura 18 faz uma demonstração cronológica do surgimento dessas teorias, de modo a facilitar a visualização das décadas nas quais foram formuladas e/ou aplicadas.

**Figura 7** Sistematização das Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional.



Fonte: elaboração própria.

### 5.2.1. Teoria da Polarização de Perroux

A teoria da polarização ou teoria dos polos faz parte do arcabouço teórico das ciências regionais, em particular, da economia regional. Foi formulada por François Perroux<sup>34</sup>, em 1955, ao observar a concentração industrial na França, em torno de Paris, e na Alemanha, ao longo do Vale da *Ruhr* (SOUZA, 2005, p.88). A teoria parte do pressuposto de que o conjunto de unidades produtivas pode exercer uma grande influência ao meio envolvente. Essas unidades produtivas dominantes podem ser, segundo ele, uma firma, uma indústria ou um complexo industrial. De modo geral, essa teoria se insere no contexto do desenvolvimento desequilibrado, contrapondo a ideia do desenvolvimento equilibrado que defende a pulverização dos recursos ditos escassos disponíveis. Assim, o desenvolvimento é visto como um processo que se propaga por meio de impulsos econômicos desequilibrados entre as unidades produtivas localizadas regionalmente. Essa tese também é compartilhada com outros teóricos como Albert Hirschman, G. Myrdal e Douglas North.

Em *A Economia do Século XX* (1967), Perroux sistematiza sua teoria de polarização com base na tese de que os espaços econômicos definem-se por relações econômicas estabelecidas entre elementos econômicos (p.149). Embora os estudos empíricos de Perroux tenham sido realizados nos países desenvolvidos, sobretudo nos países da Europa, o mesmo chega à conclusão de que os sistemas econômicos subdesenvolvidos são caracterizados por quatro aspectos fundamentais:

- A inexistência de articulação econômica impede que o território nacional forme uma rede homogênea de preços, fluxos e de informações, devido a insuficiência de infra-estrutura de transporte e comunicação;
- O sistema econômico é dualista, havendo áreas em estágios mais evoluídos, com mercado estruturado, voltado para o comércio exterior,mas, também, ao lado de sistema econômico de subsistência e estático;
- Refere-se a sistema econômico com forte relação de dependência, sem poder de decisão, pois a sua base produtiva está pautada na especialização de produtos primários;

---

<sup>34</sup> François Perroux (1903-1987), economista francês. Exerceu a função de professor titular do *Collège de France*, da Universidade de Lyon e Universidade de Paris. Fundou Instituto Francês de Ciências Matemáticas e Economia Aplicada (ISMEA). Autor de diversos livros e artigos científicos de relevância internacional. Um dos fundadores das ciências regionais com atuação em economia regional.



- Embora os países disponham de condições favoráveis, suas economias não são capazes de fornecer aos seus habitantes o mínimo vital para sobrevivência alimentar e sanitária.

Observa-se que as conclusões ditas por Perroux sobre os sistemas econômicos subdesenvolvidos se aproximam do conceito de fluxo circular formulado por Schumpeter e, conseqüentemente, as estratégias para o rompimento desse fluxo também se aproxima de outro conceito formulado por esse autor, o da inovação. Esse alinhamento conceitual deve-se, provavelmente, ao fato de Perroux ter sido aluno de Schumpeter, bem como de ter sido o primeiro tradutor da *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, em 1935, do alemão para o francês. Entender essa relação possibilita compreender melhor algumas categorias de análises presentes na teoria de polarização de Perroux, tipo: empresa motriz, indústria motriz, complexo industrial, polo de crescimento, polo de desenvolvimento, formas de polarização, entre outras.

Para Perroux, o dinamismo econômico não ocorre de maneira equilibrada e homogênea como imaginavam os teóricos do equilíbrio estacionário. O dinamismo econômico é um fenômeno que surge em pontos específicos, porém com capacidade de irradiar no espaço e no tempo se ocorrer interação funcional com os demais agentes do sistema produtivo.

O fato, elementar mas consistente, é este: o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidade variável, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia. (PERROUX, 1967, p.164)

O polo de crescimento constitui, na tese de Perroux, o local onde deve surgir a dinâmica do espaço. Deve-se destacar que, do ponto de vista geográfico, um polo de crescimento local pode transformar-se em regional, nacional e/ou internacional se, por sua vez, existir relações sociais entre agentes e polos. Afirma ainda que existem mecanismos de difusão de crescimento, inerentes ao próprio mercado, que provocam a expansão dos seus benefícios. Diante disso, entende que quando uma região consegue coordenar eficazmente os mecanismos propulsores e/ou regressivos do crescimento, tem-se uma probabilidade maior de tornar-se uma região desenvolvida.

Vale ressaltar que quando Perroux se refere à coordenação dos mecanismos propulsores e/ou regressivos do crescimento, ele está a dizer que existem efeitos positivos e efeitos negativos para serem gerenciados pelos agentes que compõem o espaço administrativo

da região. Efeitos positivos são vistos por Perroux como forças ativadoras de outros setores envolvidos direta ou indiretamente com a nova atividade motriz, capazes de provocar manifestações de *linkage effects* do investimento, da inovação e da renda. Já os efeitos negativos são tidos como aqueles que dificultam a dinâmica do processo polarizador, e estariam ligados, entre outras ações, ao aumento dos custos de produção, à escassez de insumos e à falta de investimentos.

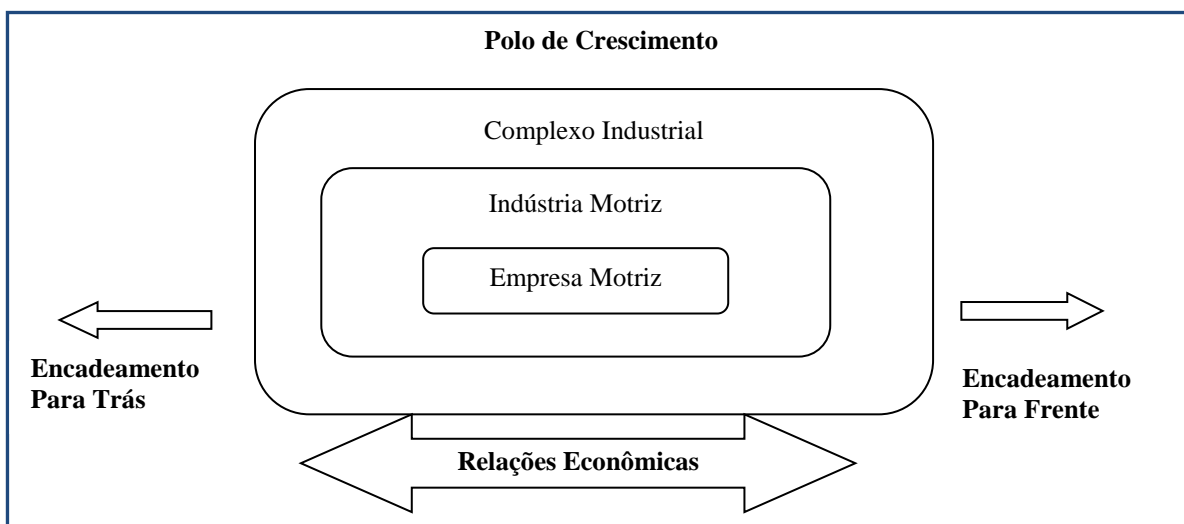
Observa-se que a Administração do Desenvolvimento concebida em Perroux, é estabelecida na ação administrativa, não só de agentes do mercado, mas também por agentes administrativos não mercantis, Estado e sociedade. Fica implícito em Perroux que o desenvolvimento de um polo perpassa por ações administrativas de agentes empresariais, governamentais e institucionais. Essa questão é melhor clarificada nas definições dadas por Perroux às suas categorias de análises como empresa motriz, indústria matriz, complexo industrial, polo de crescimento. Vejamos:

- *Empresa Motriz*: é aquela que induz sobre a totalidade do sistema econômico um crescimento global de vendas maior que o acréscimo de suas próprias vendas, em vista de fortes efeitos de encadeamentos para frente e para trás;
- *Indústria Motriz*: é aquela que se desenvolve prematuramente como grande indústria moderna, com separação dos fatores de produção, concentração de capitais, decomposição técnica das tarefas e mecanização. No geral, a indústria motriz apresenta as seguintes características: a) cresce a uma taxa superior à média das demais indústrias locais; b) possui fortes ligações com fornecedores de insumos locais; c) apresenta-se como uma atividade inovadora capaz de absorver progresso técnico e de constituir mercado de estrutura oligopolista; d) possui grande poder de mercado; e e) produz para atender tanto o mercado interno como o mercado externo;
- *Complexo Industrial*: é constituído pela existência de três elementos fundamentais: 1) a empresa motriz; 2) o regime não concorrencial do complexo; e 3) o fator de concentração territorial. O fato da presença de várias indústrias postas em comunicação entre si por conexões diretas ou indiretas não confirma um complexo industrial;
- *Polo de Crescimento*: decorre do efeito de aglomeração do complexo industrial dada a capacidade de concentração de empresas inter-relacionadas (indústria

motriz) e instituições correlatas numa determinada área com fluxos entre elementos comuns e complementares.

Pelo diagrama abaixo é possível visualizar as relações existentes entre as categorias de análise propostas por Perroux. O diagrama busca demonstrar o processo de formação de um polo de crescimento. Parte da hipótese de que o crescimento econômico não ocorre de maneira equilibrada e homogênea, mas, de situações variáveis e em pontos isolados. Nele, verifica-se que o crescimento é um fenômeno que emana da ação administrativa de uma empresa motriz quando introduz no espaço inovações tecnológicas, capazes de proporcionar relações econômicas e administrativas com outras empresas e instituições. Havendo a irradiação da ação administrativa da empresa motriz no conjunto das demais empresas que compõe o espaço, por meio de ligações estreitas e complementares tende a constituir uma indústria motriz que, por sua vez, formará um complexo industrial e conseqüentemente um polo de crescimento. Entretanto, tudo isso só é possível se existir relações sociais entre os agentes econômicos e administrativos. As relações sociais de produção, distribuição e consumo são o condutor principal de crescimento no modelo de gestão do desenvolvimento em Perroux.

**Figura 19** -: Modelo Conceitual da Gestão de Desenvolvimento em Perroux.



Fonte: elaboração própria.

Perroux (1967) procura ainda distinguir polo de crescimento de polo de desenvolvimento. Define polos de crescimento como sendo aquele que mesmo motivando o crescimento do produto e da renda não provocam transformações significativas nas estruturas regionais. Já o polo de desenvolvimento é visto como aquele que produz modificações

estruturais no nível da renda e do consumo da população, elevando a qualidade de vida da região. Destaca-se, dessa forma, que nem todo polo de crescimento é um polo de desenvolvimento. O conceito de polo de desenvolvimento concebido por Perroux está fortemente vinculado com o conceito de desenvolvimento socioeconômico não se restringe apenas ao aumento de indicadores econômico, mas, incorpora os indicadores sociais. Constata-se, também, que a gestão do desenvolvimento em Perroux é explicada por meio da organização do sistema produtivo numa perspectiva schumpeteriana. Tal como Schumpeter, Perroux explica o desenvolvimento a partir do processo de inovação da indústria motriz e do espaço regional, bem como da relação de funcionalidade, hierarquia e heterogeneidade dos agentes administrativos (empresa, governo, instituições e sociedade).

O processo de inovação da indústria motriz e do espaço regional é melhor explicado por Wiltgen (1991), quando revisa a teoria da polarização na literatura e verifica que existem forças geradoras capazes de atrair um número crescente de novos empreendimentos em torno de um polo. Forças essas que decorrem das economias de aglomeração. Essas forças determinam a capacidade de cada região atrair para si novos empreendimentos, são elas:

- *Economias de Escala*: internas à firma, permitidas pelo aumento no tamanho da firma em um dado local, operando com menores custos unitários;
- *Economias de localização*: que são externas à firma, mas internas à indústria, tais como o acesso à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D), ao desenvolvimento de indústria auxiliares, ao de um mercado de matérias-primas e ao de um contingente de trabalho especializado;
- *Economias de urbanização*: externas à indústria, são vantagens de aglomeração mais poderosas. Dentre essas, podem-se citar o desenvolvimento do mercado de trabalho urbano e o de talentos gerenciais; a presença de bancos comerciais e a facilidade de financiamento; as economias ligadas aos transportes e à comunicação que propiciam contato direto com serviços especializados, tais como consultorias e publicidade e economias de escala em serviços públicos (WILTGEN, 1991, p.536).

As economias de aglomeração, ainda hoje, são vistas como um importante parâmetro para a tomada de decisão de novos investimentos. Regiões que conseguem implantar um modelo de gestão do desenvolvimento cujas vantagens aglomeradoras estejam presentes podem ser fortemente reconhecidas como regiões motrizes. “Tendo em conta que cada região

possui um recurso natural potencial e cada época contém em si a inovação que transforma o recurso potencial em recurso efetivo, cada região é sucessivamente impulsionada pela inovação que lhes diz respeito (PERROUX, 1967, p.232).”

Para Perroux, uma região é motriz em relação às outras regiões que compõem a nação quando o resultado líquido dos efeitos de atração e repulsão exercidos sobre as demais aumenta de modo duradouro a taxa de crescimento do consumo e da renda, proporcionando, assim, uma melhor qualidade de vida da população. Perroux parte da premissa de que cada região tem dentro de si as fontes de seu próprio crescimento e desenvolvimento. Tais fontes são, para ele, o crescimento da população, o progresso técnico e as transformações institucionais. O conjunto dessas forças não se repete igualmente em todas as regiões. Há, portanto, especificidades regionais que determinam as desigualdades no crescimento e no desenvolvimento de cada região.

Nesse ponto, Perroux nos desperta a atenção para a importância da variável gestão no processo de crescimento e desenvolvimento, haja vista as especificidades de cada região ao lidar com as fontes geradoras (população, inovação e instituições) de dinamismo regional. Uma das variáveis que explica essas especificidades regionais é o modelo de gestão do território. A gestão do desenvolvimento territorial trata-se de um conjunto de ações cuja finalidade é garantir a existência e a reprodução da sociedade. Ela pode ocorrer em escala transnacional, inter-regional ou inter-local.

A gestão do desenvolvimento territorial vem sendo delineada em várias partes do mundo, por meio de associação, união ou integração de territórios. A forma mais avançada desse modelo de gestão é a União Europeia que atingiu um nível de compartilhamento econômico, político, financeiro, tecnológico e cultural. Esse modelo de gestão compartilha não só questões administrativas, mas, sobretudo, questões soberanas. A ideia de região motriz proposta por Perroux só é viável mediante um modelo de gestão compartilhada. Quando se fala de gestão compartilhada é preciso saber que estamos falando de modelos democráticos de gestão, haja vista que nem sempre os agentes administrativos (governo, instituições e sociedade) comungarão dos mesmos objetivos.

O quadro 12 faz uma síntese das principais características do modelo de gestão do desenvolvimento regional em Perroux.

**Quadro 12** - Elementos Caracterizadores do Modelo de Gestão do Desenvolvimento Regional em Perroux.

<b>Elementos Gerenciais/Modelo</b>	<b>Gestão do Desenvolvimento Regional em Perroux</b>
Objetivo	Orientação para o crescimento industrial
Valor	Pautado em valores moderno: progresso, individualismo, competição, lucratividade
Racionalidade	Funcional/Instrumental
Protagonista	Empresa/Indústria Motriz
Comunicação	Aberta/Hierarquizada
Planejamento	Estratégico para Industrialização
Implementação	Agentes Administrativos: empresa, governo, instituições
Controle	Controle Gerencial
Avaliação	Análise de desempenho econômico-social

Fonte: elaboração própria.

De modo geral, o modelo de gestão do desenvolvimento regional em Perroux apresenta-se caracterizado como um modelo orientado para o crescimento econômico por meio do processo de industrialização, tal como se expressa também nos modelos de gestão de desenvolvimento nacional de Schumpeter, Liwis, Prebisch, Cardoso-Falleto e Porter, mesmo tendo, também, a preocupação de promover melhorias sociais e institucionais do seu meio envolvente. Possui valores pautados no pensamento moderno que se manifestam na defesa do progresso industrial, da cooperação para a formação de oligopólios para a competitividade regional e a concentração da riqueza. A tomada de decisão é fundamentada na lógica da racionalidade instrumental, utilitarista e maximizadora, liderada pelo capital, configurada na empresa e indústria motrizes e no Estado capitalista. O processo de planejamento, execução, controle e avaliação das ações é direcionado apenas para o planejamento industrial sob a execução de uma elite empresarial, com o apoio do governo e de suas instituições. A avaliação da gestão é medida prioritariamente por indicadores econômicos, porém, com incorporação de análise de desempenho das condições sociais.

Assim como os demais, o modelo de gestão do desenvolvimento de Perroux, igualmente apresenta algumas limitações e lacunas que devem ser realçadas nessa análise, são elas:

- O modelo entende o desenvolvimento como uma consequência das políticas de crescimento econômico, visão essa, originária do pensamento ortodoxo da economia política. Esse entendimento é hoje tido como uma visão limitada de desenvolvimento, por colocar a dimensão econômica em condições superior às

demais dimensões presentes no conceito de desenvolvimento;

- O modelo é fundamentado numa lógica dominante e hierarquizante, pois concede às empresas, indústrias e regiões motrizes o poder de liderar o processo de crescimento e desenvolvimento. Isso, por sua vez, atrela o crescimento e o desenvolvimento dos espaços periféricos aos espaços centrais. Em função disso, o desenvolvimento das regiões periféricas só pode ser possível mediante relação de dependência;
- O modelo coloca como o principal agente de transformação do crescimento o empresário capitalista schumpeteriano, aquele que atua em condições movidas por risco e lucratividade, haja vista que o desenvolvimento de um espaço é uma questão de interesse público, portanto, não pode ficar reservado apenas a lógica mercantil;
- O modelo entende que o Estado, por meio de toda sua estrutura institucional, tem que direcionar esforços para promover o crescimento das unidades motrizes, com vista aos efeitos benéficos irradiadores de médio e longo prazo. Porém, essa orientação não garante melhor eficiência na distribuição da riqueza, podendo em muitos casos intensificar, ainda mais, as disparidades espaciais e as concentrações da riqueza gerada.

Milton Santos (2003, p.166), ao analisar a teoria da polarização explica que quando entrou em moda, seu conteúdo foi negligenciado em favor de sua forma, e suas explicações em favor de técnicas e modelos. Diante disso, chama a atenção para o fato de que a teoria da polarização foi concebida (se é realmente uma teoria) para explicar o espaço de alguns poucos e não o espaço de todos. Trata-se de mais uma das diversas teorias que se propõem analisar e defender apenas o espaço central. Para Milton Santos, é importante que os planejadores e administradores do espaço periférico entendam que nem sempre é possível transportar teorias e modelos gerenciais, pensando com base em realidades ocidentais para espaços do Terceiro Mundo, por causa das variações históricas e sociais. Assim, percebe-se a necessidade de teorias de polarização que leve em consideração a existência de dois circuitos espaciais, os quais denominam de circuito superior (moderno e central) e circuito inferior (atrasado e periférico). Embora sejam percebidas lacunas e limitações na teoria da polarização de Perroux, ainda assim é tida como referência na formulação de novas teorias e modelos de gestão de desenvolvimento quando se propõe analisar a dinâmica espacial nas ciências regionais. Tais fatores são encontrados em trabalhos como os de Hirschman (1961), North

(1977), Markusen(1995), Porter (1993; 1999), Boisier (1996), entre outros.

### 5.2.2. Teoria do Efeito *Linkage* dos Investimentos

Em *Estratégia do Desenvolvimento Econômico* (EDE), publicado pela primeira vez em 1958, com tradução brasileira, em 1961, Albert Hirschman<sup>35</sup> expõe a sua teoria do Efeito *Linkage* dos investimentos. Nela, novas categorias analíticas são apresentadas e outras são reinterpretadas. Conceitos como investimento, crescimento, desenvolvimento equilibrado, desenvolvimento não equilibrado, imagem grupal de transformação, imagem egocêntrica de transformação, efeitos de encadeamentos, entre outros, assumem papel preponderante na fundamentação do campo da Administração do Desenvolvimento. Embora ideias semelhantes possam ser encontradas em trabalhos anteriores, como os de W.W. Rostow, Alexander Gerschenkron e François Perroux, é com Hirschman que o tema estratégia do desenvolvimento ganha destaque teórico nos estudos sobre desenvolvimento.

Assim como Perroux, Myrdal e North, Hirschman parte do pressuposto de que o desenvolvimento é um fenômeno social que não ocorre simultaneamente em todos os pontos de uma nação, região e/ou localidade, mas algo que se concentra em pontos específicos com a possibilidade de irradiar para os demais pontos. Assim como aqueles autores, ele entende o desenvolvimento como um processo de transformação de uma dada economia em outra, mais avançada – leia-se industrializada. Contudo, diferente deles, quando estuda o fenômeno do desenvolvimento com base nas realidades dos países subdesenvolvidos da América Latina, sobretudo, Colômbia, Brasil e Chile, das décadas de 1950 e 1960, uma vez que Rostow, Gerschenkron e Perroux estudaram o fenômeno do desenvolvimento dos países industrializados, precisamente da Europa e América Anglo-saxônica. Porém, deve-se ressaltar que antes de sua estadia de mais de cinco anos na América Latina, atuando como pesquisador e consultor governamental e empresarial na área da gestão do desenvolvimento, Hirschman exerceu por sete anos a função de economista do *Federal Reserve Board*, o banco central dos

---

<sup>35</sup> Albert O.Hirschman (1915-2012) nasceu em Berlim, foi educado em Paris, Londres e Trieste (onde se doutorou); lutou no exército francês na II Guerra Mundial, emigrou para os EUA, viveu na Colômbia e trabalhou nas universidades de Berkeley, Yale, Columbia, Harvard e Princeton. Possui uma extensa obra sobre sociedade e desenvolvimento, entre outras, das quais destacamos: *Poder Nacional e Estrutura de Comércio Exterior* (1945); *A Estratégia do Desenvolvimento Econômico*(1958); *Jornadas na Direção do Progresso* (1963); *Projetos de Desenvolvimento Observados* (1969); *Saída, Voz e Lealdade* (1970); *As Paixões e os Interesses* (1976).



Estados Unidos da América, elaborando projetos de desenvolvimento para a reconstrução da Europa do pós-guerra, na perspectiva do Plano Marshall.

Essas experiências ajudaram Hirschman a compreender que os modelos de gestão do desenvolvimento aplicados nos países desenvolvidos eram inaplicáveis para os países subdesenvolvidos. Isso porque tais modelos eram elaborados com base na fundamentação da teoria do crescimento econômico, a exemplo dos modelos de crescimento formulados por Horrod e Domar. Entretanto, Hirschman verificou que os países subdesenvolvidos, na verdade, necessitavam de uma teoria com foco no desenvolvimento e não de uma teoria centrada no crescimento e na acumulação. Diante disso, rejeita-se o arcabouço teórico da economia do crescimento e tenta-se elaborar uma teoria do desenvolvimento para países subdesenvolvidos. Para tanto, nos dois primeiros capítulos do livro *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*, Hirschman desenvolve uma profunda análise dos problemas do desenvolvimento econômico em países dessa natureza, fazendo as seguintes observações:

- Nos países subdesenvolvidos não há escassez de recursos produtivos, tal como defendem os pensadores da teoria do crescimento. Não falta capital, trabalho, recursos naturais ou qualquer outro fator para o desencadeamento de um processo de industrialização. Para Hirschman, o que existe é uma escassez disfarçada, uma oferta subutilizada desses fatores de produção. Em função disso, entende que o subdesenvolvimento não pode ser explicado por ausência ou escassez completa desse ou daquele tipo humano ou fator de produção, mas por fatores antropológicos e psicológicos na natureza humana. O grande desafio, nesse caso, consistiria em saber como utilizar os fatores de produção subutilizados sem o uso de disfarces;
- No geral, os países subdesenvolvidos veem somente os frutos do progresso econômico e pouco sabem sobre os meios para consegui-los. Porém, ao iniciar o percurso, poderão descobrir quais as modificações necessárias para seu meio social. Dessa maneira, espera-se que, por meio de iniciativas errôneas, os países subdesenvolvidos acertem e superem os sucessivos obstáculos que, diga-se de passagem, nessas sociedades são mais estruturais que cíclicos;
- Em países subdesenvolvidos, poupança e investimento são duas categorias macroeconômicas relativamente interdependentes; portanto, o contrário da teoria do crescimento econômico, cuja poupança e investimento estão intimamente ligados. Assim, entende que em sociedades subdesenvolvidas o desenvolvimento é

menos espontâneo e mais induzido, pois depende em maior grau de medidas deliberativas;

- Conclui-se que tanto o desenvolvimento como o subdesenvolvimento necessitam de um agente coordenador capaz de congregar os vários elementos ocultos ou dispersos e de um planejamento sistemático dos planos de desenvolvimento. Nessa perspectiva, o desafio está na capacidade de desvendar quais os meios para se alcançar cada objetivo de desenvolvimento, se pela via da *imagem grupal de transformação*, se pela via da *imagem egocêntrica de transformação* ou pela combinação de ambas. Para Hirschman, a melhor forma seria a de conciliar atividade empreendedora individual com a capacidade de cooptação e inclusão no processo de desenvolvimento, de modo que as transformações sociais sejam percebidas por toda a sociedade;
- Nas sociedades desenvolvidas predominam a lógica do retorno do investimento estabelecida pela teoria do crescimento econômico – Expectativas Exageradas e a Preferência Pela Liquidez. A primeira se refere à crença de que deve haver alguma atividade no mercado capaz de proporcionar um retorno do investimento acima da média. A consequência desse pensamento para as sociedades subdesenvolvidas é o desvio dos investimentos em atividades úteis ao progresso econômico para atividades econômicas fugazes, com pouco ou nenhum poder propulsor de bem-estar social. A segunda está diretamente relacionada com a primeira, diz respeito à escolha, entre várias alternativas de investimento, daquela que garante uma maior liquidez. A consequência para as sociedades subdesenvolvidas está no possível abandono, por parte dos investidores, dos projetos de longo prazo por projetos de curto prazo, de fácil conversão e liquidez.

As observações sobre a teoria do crescimento econômico e dos problemas de desenvolvimento em sociedades subdesenvolvidas, citadas por Hirschman, nos conduzem para o entendimento de que: os modelos de gestão do desenvolvimento, formulados na perspectiva da teoria do crescimento, pouco contribuiram para a transformação da realidade social dos países subdesenvolvidos e que o maior problema em sociedades dessa natureza é a falta de capacidade dos agentes administrativos (governo, empresa, instituições) de tomarem decisões, conforme nos relata o próprio autor: “[...] reconhecemos na capacidade de tomar tais decisões o recurso raro, que condiciona todas as outras carências e dificuldades, nos países subdesenvolvidos” (HIRSCHMAN, 1961, p. 51).

Nesses termos, fica subentendido que todos os fatores de produção, necessários para promover o processo de desenvolvimento, quer sejam econômicos, psicológicos ou antropológicos, seriam conduzidos a apenas um que condicionaria todos os demais – *a capacidade dos agentes administrativos tomarem decisões*. Nele, encontra-se o cerne do que vem a ser Administração do Desenvolvimento em Hirschman, caso consideremos a tese de que o objeto de estudo da administração seja a gestão das relações sociais e não as organizações, como defendem os teóricos dos estudos organizacionais, além do pressuposto central desse estudo de que a Administração do Desenvolvimento seja um campo da ciência administrativa, cuja finalidade é organizar as relações sociais de produção, distribuição e consumo em países, regiões, lugares ou organizações, de modo a garantir o bem-estar da sociedade.

Isso posto, Hirschman (1961) entende que a tarefa da Administração do Desenvolvimento é “verificar sob que condições as decisões do desenvolvimento podem ser promovidas, a despeito daquelas imperfeições [teoria do crescimento econômico], através de planos desenvolvimentistas ou processo de incentivo (p.50)”. Assim, a gestão do desenvolvimento deve consistir na implantação de estratégias sequenciais, capazes de otimizar os investimentos complementares e outras atividades de acordo com a capacidade de aprendizado dos agentes administrativos regionais. Para avançarmos na compreensão do conceito de Administração do Desenvolvimento em Hirschman, faz-se necessário descrever algumas categorias analíticas presentes em seu modelo de gestão do desenvolvimento. Faremos isso na seção seguinte.

#### 5.2.2.1 Administração do Desenvolvimento em Hirschman

Em primeiro lugar é preciso considerar que o modelo de gestão do desenvolvimento proposto por Hirschman não está contido na tese do desenvolvimento equilibrado, concebido pelos pensadores da teoria do crescimento econômico, conforme afirma o próprio autor (1961, p.84): “antes de prosseguir, achamos justo advertir o leitor que discordamos profundamente da doutrina do desenvolvimento equilibrado”. O seu modelo de gestão do desenvolvimento é, portanto, fundamentado dentro da estratégia do desenvolvimento desequilibrado. Em segundo lugar, o modelo propõe uma estratégia para promoção do desenvolvimento diferente da que é orientado pela teoria do crescimento econômico. Por fim, introduz no seu modelo de gestão

do desenvolvimento o conceito de “encadeamento para frente e para trás” (*backwardand Forwardlinkages*) como método de avaliação de investimento em estrutura produtiva. Uma explanação descritiva desses fenômenos nos proporcionará uma compreensão melhor do modelo de gestão do desenvolvimento em Hirschman.

Ao definir o desenvolvimento como um processo gradual de transformação social em todas as dimensões da vida humana (econômica, política, cultural, tecnológica, etc.) e não simplesmente como uma sobreposição de uma economia moderna sobre outra, atrasada, Hirschman deixa claro que não comunga da tese do *big push* formulada por Rosenstein-Rodan (1943) e seguidores, ao defenderem que: se vários setores da economia (agricultura, indústria e comércio) adotarem, simultaneamente, um processo de modernização, cada um deles produzirá renda que se tornará fonte de demanda por bens de outros setores, ampliando mercados e tornando a industrialização lucrativa para todos. Com isso, torna-se explícita a ideia de que o desenvolvimento é um processo que decorre de uma série de saltos descontínuos, ou seja, surge de uma só vez e ao mesmo tempo uma grande quantidade de indústrias novas, que serão clientes umas das outras. Porém, ressaltamos que o sentido dado à expressão desenvolvimento equilibrado, pelos pensadores da teoria do crescimento econômico, nada tem a ver com a expressão utilizada pelos teóricos do desenvolvimento sustentável que aplicam a expressão para se referir à sustentabilidade socioeconômico-ambiental da sociedade. O conceito de desenvolvimento equilibrado é descrito por Hirschman do seguinte modo:

[...] Em uma de suas formas, essa teoria (desenvolvimento equilibrado) salienta a necessidade de as diversas partes de uma economia em desenvolvimento acertarem o passo para evitar as dificuldades de suprimento. As instalações básicas de transporte, energia, abastecimento d'água, etc. – o chamado *capital fixo social*– devem ser supridas em quantidade para suportar e estimular o crescimento da indústria. (HIRSCHMAN, 1961, p.84)

Pela explicação de Hirschman, o desenvolvimento equilibrado decorre da estratégia de se realizar, de uma só vez, um ou alguns grandes projetos de investimento capazes de impulsionar de forma simultânea todos os setores da economia. Entendem os pensadores da teoria do crescimento econômico que basta introduzir nos países subdesenvolvidos um impulso, um empurrão e/ou uma ajuda alheia para garantir o desenvolvimento. Essa crença traz implícita a ideia da incapacidade das sociedades subdesenvolvidas de progredirem autonomamente. Daí, a justificativa de criação de organismos internacionais para a promoção do desenvolvimento. Para Hirschman, o gerenciamento dos países subdesenvolvidos, na

perspectiva do desenvolvimento equilibrado e sob a coordenação dos organismos internacionais, reduz a capacidade de tomada de decisão dessas sociedades e aumenta o grau de dependência administrativa. Para romper com essa patologia, Hirschman visualiza uma gestão do desenvolvimento para países subdesenvolvidos no horizonte do desenvolvimento desequilibrado e na autonomia dos agentes administrativos para tomarem suas decisões de investimentos.

O desenvolvimento desequilibrado é definido pelo autor como aquele em que as decisões sobre investimento são tomadas de acordo com as prioridades e possibilidades financeiras e tecnológicas disponíveis em cada sociedade, considerando uma coisa de cada vez. Sob essa ótica, o processo de desenvolvimento deve iniciar fundando-se nos setores líderes e transferir para os setores satélites de forma irregular e desequilibrada. Os desequilíbrios são vistos como fenômenos positivos para o autor, considerando a relevância desses para a dinâmica da sociedade. Com eles, espera-se que cada sociedade tome suas decisões de investimento, movidas pelos lucros oriundos das novas atividades ou ainda pela pressão do governo, no caso das atividades não ofertadas pelo mercado empresarial. Vejamos como o autor descreve a dinâmica do desenvolvimento:

Por isso, a sequência que afasta do equilíbrio é exatamente uma norma ideal de desenvolvimento, em nosso ponto de vista; pois, cada movimento da série é induzido por um desequilíbrio prévio e gera, por sua vez, um novo desequilíbrio, que exige uma nova movimentação. (HIRSCHMAN, 1961, p.108)

Observa-se que a dinâmica do desenvolvimento surge, exatamente, de pontos desequilibrados e não em situações de equilíbrio como defendem os pensadores da teoria do crescimento econômico. Hirschman (1961) entende que os desequilíbrios são gerados tanto pela ação do mercado, como, também, pela ação de forças fora do mercado. O autor diz: “a nossa contenda é que as forças fora do mercado não são necessariamente menos automáticas do que aquelas do mercado” (p.105). Assim, pode-se chegar à interpretação de que se para Hirschman o desenvolvimento decorre das situações de desequilíbrios e essas, por sua vez, surgem das forças de dentro e de fora do mercado, então a gestão do desenvolvimento, em Hirschman, é um processo que requer a participação efetiva dos agentes administrativos como empresas, governo e sociedade na tomada de decisão sobre investimentos.

A fim de auxiliar os agentes administrativos das sociedades subdesenvolvidas, Hirschman apresenta no capítulo V o seu método de avaliação para novos investimentos. Para tanto, parte do seguinte pressuposto:

O desenvolvimento requer o empreendimento de uma série de projetos, que produzem efeitos favoráveis no fluxo do rendimento de uma variedade ampla de setores: administração pública, educação, saúde, transporte, energia, agricultura, indústria, crescimento urbano, etc. A limitação de recursos, sejam eles econômicos disponíveis para investimentos ou a nossa habilidade para investimento, obriga a uma escolha entre projetos. (HIRSCHMAN, 1961, p.121)

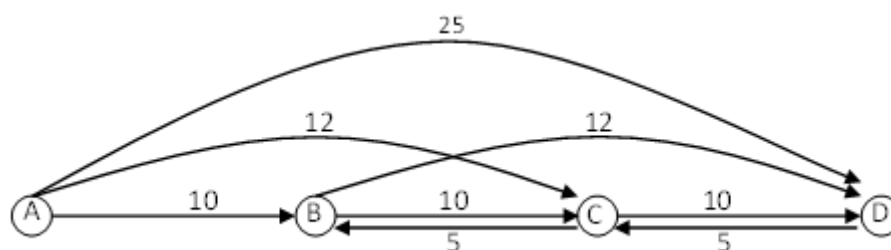
Na teoria do crescimento econômico, o critério de seleção de novos investimentos comumente utilizado é fundamentado na análise de custo-benefício com decisão de mercado. Nele, encontram-se os métodos TMR (Taxa Média de Retorno), *Payback* (Período de Recuperação do Investimento), VPL (Valor Presente Líquido), CAPM (Precificação de Ativos Financeiros), entre outros. Contudo, Hirschman entende que tal critério não capta as discrepâncias existentes entre sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas, bem como entre custos privados e custos sociais, em tais casos, a desconfiança no mercado levaria à má distribuição dos recursos. Diante disso, pergunta: dada uma quantidade limitada de recursos e uma série de projetos de investimento propostos, cujo total excede os recursos disponíveis, como escolher os projetos que trarão maior contribuição relativa a seu custo? Não satisfeito com a forma que os pensadores da teoria do crescimento lidam com essa questão, Hirschman, então, propõe alguns critérios para seleção de investimentos, são eles:

- *Critério da Substituição Técnica*: consiste em identificar os meios mais satisfatórios para atingir determinado fim, ou seja, encontrar a melhor maneira (técnica) de prover uma cidade do abastecimento de água, de energia, etc. – e para essa tarefa, os critérios usuais de seleção de investimentos seriam apropriados;
- *Critério da Sequência de Execução dos Investimentos*: partindo-se da hipótese de que a melhor maneira de atender às necessidades sociais tenha sido identificada, o problema agora passa a ser determinar quais investimentos podem ser adiados em benefícios de outros. Dada a necessidade de implantação de dois projetos, A e B, qual a melhor sequência para execução dos projetos, AB ou BA? A resposta para essa questão é dada por Hirschman (1961, p.124) da seguinte forma: “[...] a nossa preferência depende inteiramente da pressão que a existência de A exerce no sentido da criação de B, em comparação com a pressão correspondente que emanaria de B para A”. Assim, quanto maior a pressão de um projeto sobre o outro, mais desejável seria a sequência de investimento, considerando o efeito complementar para mais investimentos induzidos. Identificar qual sequência é capaz de gerar mais desequilíbrio, de modo a demandar mais investimentos

induzidos, é, portanto, o maior problema em países subdesenvolvidos, na concepção de Hirschman.

Para ilustrar seu pensamento, o autor faz uma demonstração do que seria uma avaliação de uma sequência ótima de investimentos. Hirschman parte de um conjunto hipotético de quatro projetos desenvolvimentistas representados por A, B, C e D, com a condição de que o projeto A deva ser executado antes de B, C ou D e que, completada a sequência de A, às demais nada se aplicaria.

Figura 20 - Sequência ótima de investimentos



Fonte: Hirschman, 1961, p.127

Vejamos a interpretação dada pelo autor à ilustração da figura 38 acima:

Na ausência de fatores limitativos, a sequência ABCD seria preferida, porque provoca a transição mais suave do estado A para ABCD. Mas, incluindo agora um recurso limitado, tal seja o fomentar decisões, ou a capacidade de organização, ou simplesmente o tempo e presume-se que diversas parcelas deste recurso sejam despendidas na ida de um ponto a outro. Queremos tornar mínimo o emprego desse recurso. Se digamos 10 unidades de tal recurso são despendidas no ir de A para B, de B a C e de C a D, é lógico pensar, então, que para ir de A diretamente a C se despendirá mais (digamos 12 unidades) e de A a D talvez uma parcela ainda maior (25 unidades, pode dizer), em virtude da falta de estágios preparatórios intermediários. Por outro lado, menos de 10 unidades (talvez cinco) seriam necessários para *perfazer* B ou C depois de C ou D, respectivamente, porque, uma vez que a última providência haja sido realizada, a falta das intermediárias se faz sentir de modo tão impressionante que a deliberação de encetar-la requer parcelas muito menores da capacidade escassa ou tempo que quando representavam genuínos avanços. (HIRSCHMAN, 1961, pp. 127-128)

Considerando que a sequência ótima seria aquela que fosse capaz de proporcionar a implementação de todos os projetos com o mínimo dos recursos limitados, cujos exemplos são citados: a tomada de decisão, a capacidade administrativa e o fator tempo; podemos,

então, avaliar a seguinte situação:

- I. A a B a C a D..... = 30 (10 + 10 + 10);
- II. A salta para C, então preenche B, depois D.....= 27 (12 + 5 + 10);
- III. A a B depois salta para D, então preenche C.....= 27 (10 + 12 + 5);
- IV. A salta para D, então preenche B e C.....= 35 (25 + 5 + 5).

Diante disso, verifica-se que a sequência ótima para execução dos referidos projetos estaria entre as alternativas II ou III, considerando as limitações dos recursos citados. Esse tipo de critério, pela interpretação da teoria do crescimento econômico, não teria respaldo lógico caso fosse adotada uma sequência minimizadora de tempo em que o primeiro projeto a ser executado fosse o de menor rendimento.

Outra questão importante sobre o processo de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos diz respeito à sequência ótima dos investimentos em infraestrutura e estrutura produtiva. Qual deve ser executado primeiro, o Capital Fixo Social (CFS), representado por serviços básicos necessários às atividades primárias, secundárias e terciárias, ou as Atividades Diretamente Produtivas (ADP) do país, representadas pelo conjunto de indústrias? No contexto dos países desenvolvidos, esses investimentos, geralmente, ocorrem simultaneamente em virtude da lei do equilíbrio de mercado. Entretanto, no contexto dos países subdesenvolvidos essa decisão torna-se mais complexa, pois depende do efeito *linkage* que tais investimentos podem proporcionar. Em função disso, Hirschman (1961, p.138) defende que: 1) CFS e ADP não podem se expandir num tempo único e simultâneo; 2) a preferência deve recair na sequência de medidas expansionistas que maximize o fomento de decisões induzidas.

Sendo assim, o primeiro problema a ser enfrentado nos países subdesenvolvidos é decidir sobre qual tipo de estratégia deve estimular o desenvolvimento, se pela via da capacidade excessiva de CFS ou se pela via da escassez de CFS. O segundo problema estratégico que sociedades dessa natureza possuem é o da decisão por qual tipo de investimento começar a expansão do desenvolvimento, se pela via do investimento em CFS ou se pela via do investimento em ADP. Para o autor, ambas as sequências estabelecem incentivos e pressões e a avaliação da eficiência ótima depende da força das motivações empreendedoras, por um lado, e da reação à pressão pública das autoridades responsáveis por CFS, pelo outro.

O dilema da sequência ótima dos investimentos em infraestrutura (CFS) ou em

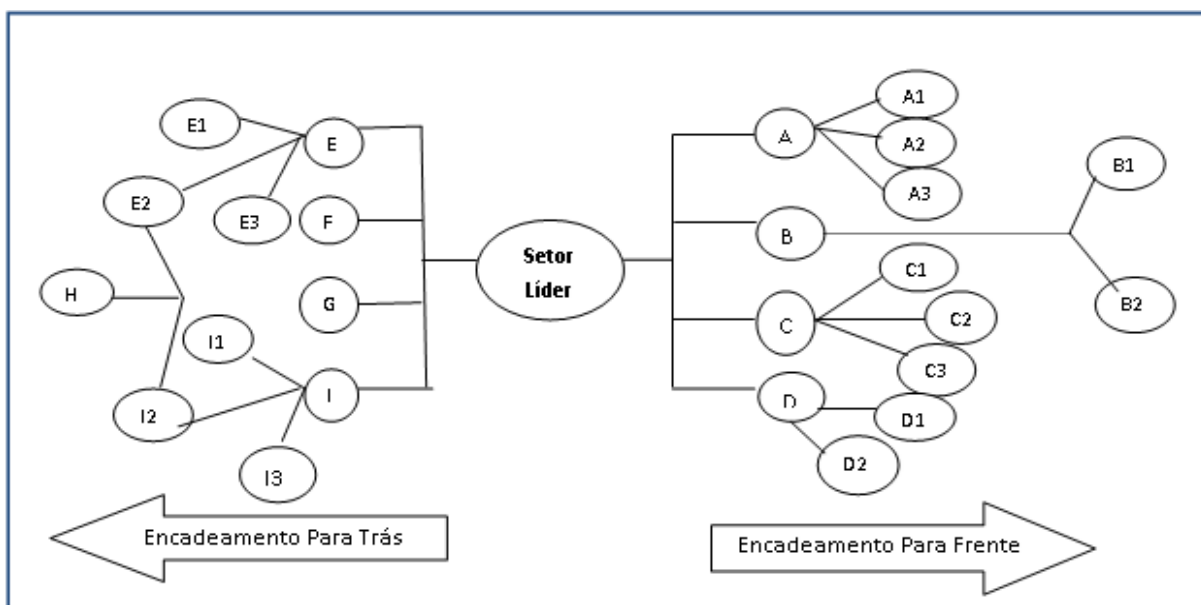


estrutura produtiva (ADP) abre espaço para a introdução dos conceitos de *encadeamentos para frente e para trás*. Hirschman utiliza a expressão para se referir, exclusivamente, ao efeito *linkage* dos investimentos produtivos. A análise da sequência de investimentos a ser feito em estrutura produtiva nos países subdesenvolvidos é análogo à análise feita anteriormente para os investimentos em infraestrutura e estrutura produtiva. O critério de seleção seria o mesmo, escolher a sequência que gera o maior desequilíbrio e proporciona a maior perspectiva de investimentos induzidos. Hirschman (1961) analisa as duas possibilidades de incentivo atuantes no, por ele denominado, setor de Atividades Diretamente Produtivas (ADP), que são, em suas palavras:

- 1) O *input*-provisão procura derivada ou efeito em cadeia retrospectiva, isto é, cada atividade econômica não primária induzirá tentativas para suprir, por meio da produção interna, os *inputs* indispensáveis àquela atividade.
- 2) A produção-utilizada ou efeito em cadeia prospectiva, ou seja, toda atividade que, por sua natureza, não atenda exclusivamente às procuras finais, induzirá a tentativas de utilizar a produção como *inputs* em algumas atividades novas. (HIRSCHMAN, 1961, pp. 155-156)

Analisando essas duas possibilidades, em uma abordagem pioneira, Hirschman introduz os conceitos de *encadeamentos para trás e para frente*, que permitem a articulação dos elos entre as diversas atividades que integram a estrutura produtiva de determinada economia, conformando suas diversas cadeias produtivas ou cadeias de valor. A figura 21 faz uma demonstração de como se manifesta esse fenômeno.

**Figura 21** - Efeito Linkage dos Investimentos



Fonte: elaboração própria.

Nela, é possível visualizar que uma vez identificado pelos agentes administrativos um determinado setor com potencialidade de liderança, espera-se que os investimentos aplicados nesse setor possam, por meio da sua capacidade de atração de novos investimentos, dinamizar seu sistema produtivo. Isso ocorre por causa de dois mecanismos de indução do investimento que operam ao longo do sistema produtivo (ADP): o mecanismo de *encadeamento para trás*, relacionado à compra de *inputs* de outras atividades, ainda não ofertada pelo sistema, e o mecanismo de *encadeamento para frente*, relacionado com a possibilidade de suprir as necessidades e desejos do consumidor final. Mediante esses mecanismos, a implantação de uma indústria líder pode induzir o surgimento de várias outras (A, B, C, D, E, F, G, H), chamadas de indústrias satélites. O efeito *linkage* é explicado pelo grau de interdependência entre setores em razão da existência das economias de aglomeração (escalas, localização e urbanização) e de complementaridade.

Desse modo, percebe-se que o modelo de gestão do desenvolvimento proposto por Hirschman, embora avance na perspectiva de uma gestão mais autônoma, no que diz respeito à tomada de decisão dos investimentos por parte dos agentes administrativos locais (governo, empresa, instituições), assim como nas observações feitas sobre algumas nuances epistemológicas da teoria da modernização, ele é inadequado para explicar o desenvolvimento em sociedades subdesenvolvidas; ainda assim, tal modelo não elimina, por completo, a imagem de desenvolvimento construída e proposta pelos teóricos da modernidade – imagem de uma sociedade altamente industrializada e urbanizada. Praticamente, todas as recomendações sugeridas pelo autor, nos conduzem para uma sociedade capitalista cujo crescimento é ponto de partida para disseminar o desenvolvimento de um território a outro (país, região, lugar e/ou organizações), resultando, assim, em um estágio no qual sempre haverá áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas. Do ponto de vista epistemológico, podemos classificar a teoria do efeito *linkage* como uma teoria de natureza e de abordagem estruturalista, haja vista que busca explicar a gestão do subdesenvolvimento pela via da análise histórico-estrutural e parte do pressuposto de que é possível desenvolver uma ciência regional com base na decomposição dos fenômenos do desenvolvimento, bem como do processo de aprendizagem dos agentes locais.

### 5.2.3. Teoria do Hexágono do Desenvolvimento Regional

A Teoria do Hexágono do Desenvolvimento, concebida por Sérgio Boisier<sup>36</sup>, surge do amadurecimento de uma coletânea de trabalhos publicados entre as décadas de 1980 e 1990, especificamente com: *Política Económica, Organización Social y Desarrollo Regional* (1980) e *Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: Entre a Caixa-Preta e o Projeto Político* (1996). Neles, Boisier desenvolve um pensamento mais estruturado, de caráter explicativo/normativo, dos elementos que compõem a gestão do desenvolvimento regional, passando, inicialmente, do modelo do triângulo do desenvolvimento regional para o atual hexágono do desenvolvimento regional. De modo geral, os estudos focam o contexto latino-americano, precisamente de países como Chile, Colômbia, Brasil e Argentina.

Na versão brasileira de *Política, Organização Social e Desenvolvimento Regional* (1989), Boisier afirma que, até a década de 1980, a gestão do desenvolvimento regional era tida como um resíduo dentro do quadro das preocupações sociais e políticas, e que as causas disso estavam na instauração de sistemas políticos autoritários e de sistemas econômicos neoliberais que predominaram nas décadas anteriores, precisamente a década de 1970. Entretanto, nos diz o autor: “O que observamos no dia de hoje, na América Latina, é, precisamente um interesse renovado e muito forte pelo controle do desenvolvimento regional, tanto por parte dos governos como das forças sociais regionalmente identificadas (p.590)”. Em função disso, entende que é preciso rever a prática tradicional do planejamento regional na América Latina, caso pretendam oferecer respostas adequadas à demanda atual. Assim, sugere rever:

- A prática de implementação de teorias, modelos, metodologias e políticas pensadas em função de contextos reais diferentes dos prevalecentes na América Latina, como, por exemplo, a universalização da estratégia de polos de crescimento;
- A visão restrita, no que diz respeito à amplitude do planejamento regional, haja vista o universo regional, não conclui em si mesmo, pois o diagnóstico e as políticas regionais têm de estar associados às escalas nacionais e globais;

---

<sup>36</sup> Chileno, nascido em 1939, com formação em Administração Empresarial, pela da Universidade do Chile, Master of Arts em Ciência Regional, pela Universidade da Pensilvânia, EUA e PHD (CL) em Economia Aplicada, pela Universidade de Alcalá de Henares, Espanha. Professor da Universidade Católica do Chile. Professor Visitante: Universidade de Los Lagos, Chile, Universidad Austral de Chile, Universidad de La Frontera, Chile, Universidad Nacional de San Martín, em Buenos Aires, Argentina. Presidente do Centro de Análise e Planejamento de Ações e Sociedade (CATS).

- O caráter monodisciplinar do planejamento regional, diga-se de passagem, que sempre esteve sob o controle dos economistas e sua ciência. Para ele, o planejamento regional não deve se restringir apenas a um campo de saber, mas deve ser entendido como um fenômeno social, que requer olhares de outros campos, como a sociologia, a antropologia, a história, etc.;
- A visão tecnicista de que o planejamento regional é algo exclusivo de especialistas e que é necessária uma separação artificial entre sujeito e objeto do planejamento. Os resultados adquiridos, com base nesses pensamentos, foram propostas de desenvolvimento regional elitistas, centralizadas e inviáveis, devido à ausência de participação da sociedade civil.

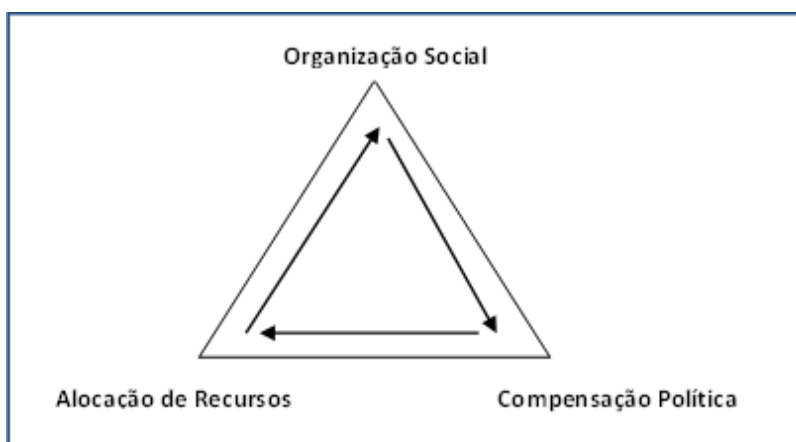
Uma vez revistos esses equívocos do planejamento regional, seria possível pensar em um novo paradigma de gestão do desenvolvimento. Porém, o autor reconhece que um novo paradigma não significa uma ruptura com o arsenal teórico até então utilizado, pois por mais radical que seja o novo enfoque, não abandonará por completo as características de paradigmas anteriores. O autor se refere ao *paradigma do cima-abaixo*. Nele, estão alguns princípios que são difíceis de serem rompidos, conforme nos relata o autor:

As principais características do referido paradigma ou, como alguns autores as denominam, suas principais “linhas oblíquas”, estão associadas ao conceito da industrialização como processo-motor do crescimento econômico (e da modernização), à ideia (concomitante) da urbanização e, finalmente, ao caráter marcadamente centralizador que, do ponto de vista da tomada de decisões, assumem as propostas de desenvolvimento regional. (BOISIER, 1989, p. 597)

Em função disso, Boisier deixa claro que a sua proposta de gestão do desenvolvimento não pretende romper com o modelo de desenvolvimento pensado para a sociedade capitalista, ou seja, uma sociedade urbana, industrializada, democrática, cujas decisões políticas, econômicas e sociais são tomadas por cada ator (Estado, Mercado e Sociedade), tendo em vista o seu raio de competência. Boisier (1989) visualiza uma sociedade na qual os atores principais sejam, por um lado, o Estado – como figura jurídica – e por outro a região (como configuração geossocial), cuja finalidade desses agentes seja promover, em longo prazo, o desenvolvimento das potencialidades humanas e não apenas do crescimento econômico. Para que isso, de fato, se viabilize, o autor entende que é preciso gerenciar a interação entre três processos: a) participação relativa da região no uso dos recursos naturais; b) impacto da política econômica global sobre a região; e c) capacidade de organização social da região. A interação entre esses processos é ilustrada pelo autor com a demonstração da figura 22,

denominada inicialmente de modelo triangular do desenvolvimento regional.

**Figura 22** - Modelo do Triângulo do Desenvolvimento Regional



Fonte: Boisier, 1989, p.685

O modelo triangular do desenvolvimento regional parte do entendimento de que cada região deve ter, a princípio, um estilo próprio de desenvolvimento, legitimado pela sociedade e garantido juridicamente pelo Estado. Ele (estilo de desenvolvimento) deve responder a questões tais como: *o que a região quer ser e aonde pretende chegar?* Tendo assim, uma forte relação com o projeto de nação, o projeto de região ou projeto comunitário, a depender da escala de atuação e abrangência do território. Para simplificar o conceito de estilo de desenvolvimento, Boisier (1989, p.603) toma como referência três elementos preponderantes na elaboração de um projeto de organização territorial, citados no documento *O estado do planejamento na América Latina e no Caribe (1980)*, publicado pela CEPAL, são eles:

- a) Mecanismo predominante de alocação de recursos:
  - I. Mercado com Estado subsidiado
  - II. Mercado parcialmente corrigido
  - III. Mercado regulamentado
  
- b) Políticas Sociais e bem-estar:
  - I. Política social subsidiária
  - II. Política social complementar
  - III. Persecução direta de objetivos sociais
  
- c) Tratamento dado ao capital estrangeiro e abertura externa:
  - I. Abertura mais ampla
  - II. Abertura regulamentada

### III. Abertura restringida

Baseando-se nesses elementos, o autor visualiza algumas tipologias de estilos de desenvolvimento em sociedade capitalista. Porém, deixando claro que o que diferencia um estilo de outro é o grau de automaticidade versus discricionariedade nos diferentes processos de política econômica, também, as implicações deste em diferentes atores sociais. O Quadro 13 traz uma demonstração das possíveis tipologias de projetos de desenvolvimento territorial.

**Quadro – 13** - Elementos do Projeto de Desenvolvimento Territorial.

<b>Características Internas dos e Elementos do Projeto Territorial</b>				
Elementos do Projeto Territorial		1	2	3
Alocação de Recursos	A	Mercado com Estado subsidiário	Mercado parcialmente corrigido	Mercado regulamentado
Políticas sociais e de bem-estar	B	Política social subsidiária	Política social complementar	Persecução direta dos objetivos
Tratamento dado ao capital estrangeiro e abertura de mercado	C	Abertura ampla	Abertura regulamentada	Abertura restringida

Fonte: Adaptação em Boisier, 1989, p. 604.

Para Boisier, uma vez definido o estilo de desenvolvimento ou projeto de desenvolvimento territorial, cabe aos atores regionais monitorar as forças geradoras do desenvolvimento (alocação de recursos, compensação política e organização social). No que se refere ao processo de alocação de recursos, o autor chama atenção para o fato de que as teorias econômicas do crescimento buscam explicar o *como* da dinâmica do crescimento e não o *porquê* e/ou *quem* gera essa dinâmica. Têm-se, como exemplos, as teorias das vantagens comparativas e a teoria da base de exportação. Em função disso, defende-se que o desenvolvimento de uma região depende da participação relativa no uso dos recursos naturais nacionais e do nível crescente de inclusão social em termos de participação política e de repartição do produto social. A expressão recursos naturais é utilizada na condição de recursos móveis com valor financeiro e, se possível, controlado pelo setor público. Diante disso, entende-se que o crescimento econômico é uma condição necessária, porém não suficiente para promover o desenvolvimento regional, haja vista que a soma dos recursos nacionais apreendidos pela região mais os recursos propriamente regionais determinam apenas o crescimento e não o desenvolvimento. O autor, então, defende a utilização do

planejamento como mecanismo de alocação de recursos. Para tanto, define planejamento como, tanto um campo substantivo de conhecimento ou de problema, quanto uma jurisdição territorial. Nesse sentido, é possível visualizar algumas tipologias de planejamento:

- *Planejamento Econômico*: trata-se do planejamento que tem como característica principal a alocação de recursos escassos em situação de múltiplos objetivos e finalidades;
- *Planejamento Técnico*: refere-se à situação sobre qual requer tomada de decisão para escolher entre meios alternativos aquele que melhor atende a um objetivo, ou a uma meta previamente estabelecida, ou seja, quando diz respeito à questão de eficiência produtiva;
- *Planejamento Físico*: refere-se ao planejamento que busca suprir as estruturas e elementos do território, como, por exemplo, cidades, vias de transporte, açudes, cultivos, uso do solo, etc.;
- *Planejamento Político*: visa sanar problemas de relações de poder entre diferentes setores ou entre os variados grupos sociais e não deve ser confundido com estratégia política para chegar ao poder, como habitualmente os partidos políticos fazem;
- *Planejamento Ambiental*: visa otimizar o uso dos recursos naturais de modo a satisfazer as necessidades dos elementos bióticos a abióticos.
- 

#### Quadro 14 - Tipologia do Planejamento

--	--	--	--	--	--	--

<b>Natureza/ Jurisdição</b>	<b>Eleição de Objetivo</b>	<b>Eficiência Produtiva</b>	<b>Suprir Estrutura</b>	<b>Distribuir Oportunidades</b>	<b>Modificar Estrutura de Poder</b>	<b>Otimizar Recursos Naturais</b>
<b>Nacional</b>						
<b>Regional</b>						
<b>Local</b>						
<b>Setorial</b>						
<b>Tipo de Planejamento</b>	Econômico	Técnico	Físico	Social	Político	Ambiental

Fonte: Boisier, 1989, p. 617.

Para Boisier (1989), o planejamento regional é um fenômeno social, multidimensional, que envolve alocação de recursos exógenos e endógenos, com vistas à promoção do bem-estar de um determinado território. A figura 42 acima ilustra a definição de planejamento regional proposto pelo autor. Nela é possível identificar as diversas dimensões (econômica, técnica, física, social, política e ambiental), bem como as finalidades e as jurisdições do desenvolvimento regional. Além disso, estão implícitos os tipos de desenvolvimento que o planejamento regional promove – desenvolvimento urbano-industrial e/ou desenvolvimento rural-agropecuário. Uma análise sobre onde estão sendo aplicados os investimentos públicos/privados pode ajudar a identificar o tipo de desenvolvimento que é priorizado pelo governo e/ou pela sociedade em questão – se urbano-industrial ou se rural-agropecuário.

Dando continuidade à análise do *modelo triangular do desenvolvimento regional*, a segunda força causadora do desenvolvimento, segundo Boisier seria a compensação que a região pode obter ou não com as políticas macroeconômicas e setoriais do país. Pela análise de Boisier, o governo ao formular as políticas macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, comércio exterior e renda) pode, de alguma forma, beneficiar ou prejudicar o desempenho econômico de uma dada região. Para evitar os impactos negativos das políticas macroeconômicas, os planejadores regionais devem contemplar em suas análises os efeitos que tais políticas provocaram no contexto local, a fim de negociar uma compensação junto aos centrais, uma vez que o crescimento econômico regional resulta da participação na dotação de recursos e dos efeitos da política macroeconômica.



Por fim, e não menos importante, Boisier apresenta a terceira força geradora de desenvolvimento – a capacidade de organização social da região – representada pelo conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais existentes na sociedade. Sem a existência desses, é possível até gerar crescimento econômico, contudo, não é possível que ocorra a transformação qualitativa do crescimento para o desenvolvimento. Em função disso, Boisier vê a organização social como a força dinamizadora do desenvolvimento, pois entende que essa tem como função principal mobilizar as outras forças. Para tanto, advoga a necessidade de uma estrutura institucional sólida, eficiente, principalmente no que diz respeito ao nível de qualidade da classe política, da tecnocracia regional e da classe empresarial, haja vista que esses atores terão que exercer função de negociação, perante o governo central ou outros agentes.

Isso posto, é possível observar que as três forças estão interligadas mediante certa forma de retroalimentação positiva. Uma vez que a organização social determina a compensação política e essa viabiliza as modificações na alocação de recursos. Esse processo não surge de forma espontânea, mas da ação planejada dos atores regionais. É nessa perspectiva que Boisier concebe a gestão do desenvolvimento. Porém, é no artigo intitulado *Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: Entre a Caixa-Preta e o Projeto Político* (1996) que Boisier melhor sistematiza a sua proposta de gestão do desenvolvimento, transformando o triângulo no hexágono do desenvolvimento regional.

Nesse trabalho, Boisier (1996) afirma que uma nova epistemologia do desenvolvimento regional encontra-se em curso, devido às reconfigurações de três cenários sociais: contextual, político e estratégico. No cenário contextual são destacadas as reconfigurações de dois fenômenos: abertura externa e a descentralização. A abertura externa é produto da globalização e essa, por sua vez, da nova ordem política internacional (neoliberalismo) e das novas tecnologias de informação (microeletrônica), ampliando, com isso, as relações mercantis entre países e regiões. A descentralização é resultante do processo político de abertura interna, estimulada por forças como a revolução científica e tecnológica, a reforma do Estado, a demanda da sociedade civil e a privatização dos mercados, criando ambientes modernos e competitivos. No cenário político, o autor destaca o processo de modernização do Estado e as novas funções dos governos. A modernização do Estado é colocada pelo autor como uma condição necessária para vencer no jogo da competição internacional, portanto, defende um Estado veloz, flexível e maleável, atrelado a um governo empreendedor, negociador, animador e eficaz.

A conclusão deve ser clara: se os novos governos regionais desejam ser atores verdadeiramente relevantes, sob o ponto de vista de um desenvolvimento racional de suas próprias regiões, deverão inventar novas formas de governo que lhes permitem ter acesso a recursos de diferentes naturezas, mas de crescente importância no desenvolvimento como, por exemplo, recursos psicossociais. (BOISIER, 1996, p.129)

Tudo isso contribui para uma nova forma de arranjos territoriais, hierarquicamente ordenados, que tem com parâmetro o conceito de região pivotal, definida como o menor território organizado que, simultaneamente, apresenta atributos de complexidade sistêmica, cultural e resiliente, uma vez que uma região pivotal pode associar-se a outras regiões pivotais, por meio de acordos e compromissos estratégicos de longo prazo.

Para Boisier, esses fenômenos contribuem para o surgimento de uma nova epistemologia do desenvolvimento regional, pois considera que estamos diante de uma transformação de paradigma. O *paradigma de cima para baixo* vem sendo substituído pelo *paradigma de baixo para cima*. O paradigma emergente, diferentemente do paradigma hegemônico, dá aos atores locais a autonomia de decidir sobre o futuro da região, por meio da metodologia do planejamento regional participativo, rompendo, dessa forma, com a lógica do planejamento regional centralizado, diga-se de passagem, muito utilizada nas décadas de 1960 e 1970, quando da implantação dos polos de crescimento.

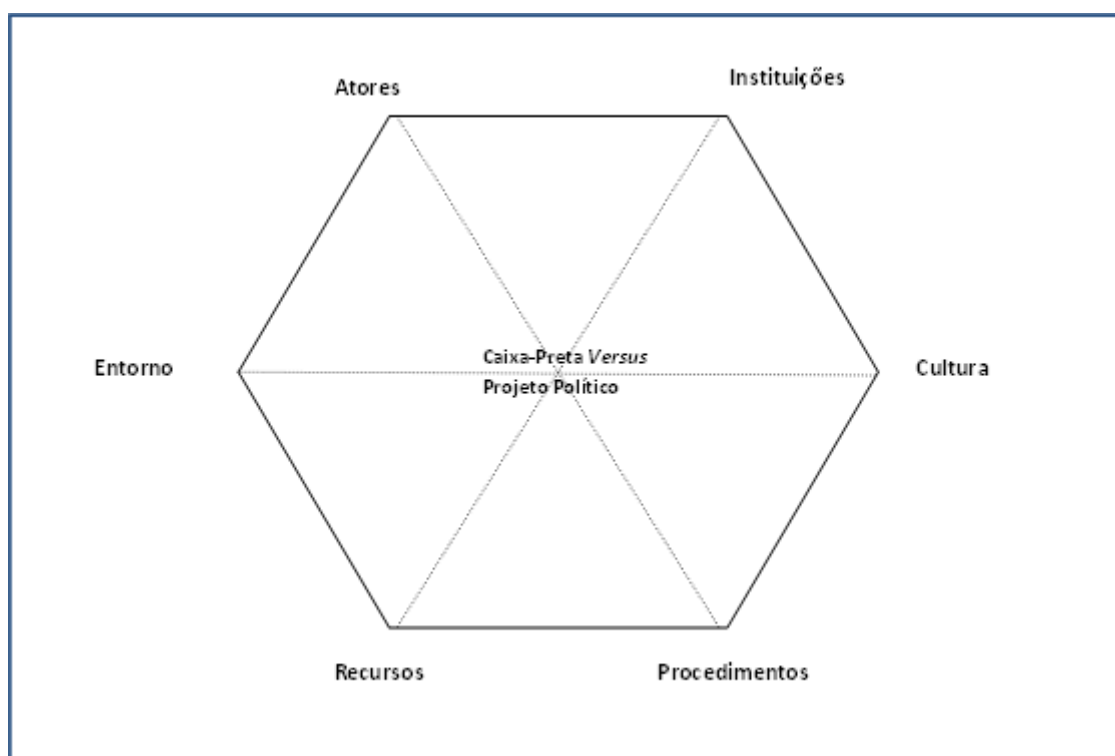
Com isso, novos conceitos de região foram introduzidos na literatura, a exemplo de região como “quase-Estado” e região como “quase-empresa”. O conceito de região como “quase-Estado” é apresentado como o poder político do território, portanto, a dimensão política do desenvolvimento regional. O contraponto desse conceito é o poder econômico, ou seja, a região como “quase-empresa”. Para Boisier, quando uma dessas forças não exerce a função devida, cabe a outra cobrar a atuação, pois toda região (territorial) deve apresentar uma estratégia que responda a quatro perguntas: 1) o que produzir e onde vender? 2) qual projeto desenvolver e como financiá-lo? 3) com quais recursos humanos pode-se contar e como empregá-los? e 4) qual a imagem corporativa e como promovê-la? Por essa lógica, quando a região tem um projeto político claro e legitimado pelos seus atores a função de coordená-lo fica mais fácil, uma vez que:

A gestão regional se traduz em processos sistemáticos e permanentes de negociação *para cima* (principalmente com o governo nacional e secundariamente com os outros agentes externos), para os lados, ou seja, com o conjunto de agentes e atores propriamente regionais, e *para baixo*, com os municípios ou outros atores da base social. (BOISIER, 1996, p.129)

O projeto político regional é, para Boisier, o principal instrumento de negociação quer

seja para cima, para baixo ou para os lados; entretanto, é preciso saber articular e coordenar seis elementos que normalmente estão presentes em qualquer território organizado. Esses elementos são: a) atores, b) instituições, c) cultura, d) procedimentos, e) recursos e f) entorno. A figura 43 constitui o hexágono do desenvolvimento regional proposto por Boisier. Elatem como função orientar os atores regionais (governo, Estado e Sociedade) para a necessidade de interligar esses elementos de forma inteligente e estruturada, a fim de viabilizar o projeto político da região. Do contrário, quando esses elementos ficam difusos e aleatórios tem-se uma caixa-preta, cujo conteúdo e funcionamento são desconhecidos.

**Figura 23** - Hexágono do Desenvolvimento Regional



Fonte: Adaptação em Boisier, 1996, p.136

Vejamos como Boisier descreve cada elemento do hexágono do desenvolvimento regional:

- **Atores**: são identificadas três categorias de atores e/ou agentes do desenvolvimento regional: de natureza individual, de natureza corporativa e de natureza coletiva. Os atores individuais são, geralmente, personalidades (políticos, profissionais liberais, líderes religiosos, líderes comunitários, investigadores etc.) formadoras de opinião. Os atores corporativos (sindicatos, associação empresarial, grupos estudantis, partidos políticos etc.) são identificados em função da personalidade jurídica

reconhecida pelo Estado. Já os atores coletivos (movimentos sociais) são identificados pela organização social e é sempre reconhecida pelo Estado. Deve-se considerar que cada ator tem o seu *ethos* e a sua norma de conduta que diretamente influência na sua tomada de decisão e nos encaminhamentos;

- *Cultura*: geralmente a cultura do desenvolvimento se manifesta de duas maneiras extremas: ora pela cultura da competição/individualidade, ora pela cultura da cooperação/solidariedade. A cultura da competição/individualidade é capaz de gerar crescimento, mas dificilmente gera desenvolvimento. Por sua vez, a cultura da cooperação/solidariedade sempre gera equidade, porém sem crescimento. Para Boisier, os planejadores do desenvolvimento regional precisam saber dosar esses dois padrões de cultura, considerando que as situações extremas não são inteligentes;
- *Instituições*: são tidas como importantes fatores de estímulo ao desenvolvimento regional, desde que essas sejam flexíveis, velozes, inteligentes e virtuais. O conceito de instituição aplicada, nesse caso, é o concebido por Douglas North, Prêmio Nobel de Economia, ou seja, as “instituições são as regras do jogo de uma sociedade, ou, mais formalmente, são as restrições concebidas pelo homem que conformam à interação humana” (NORTH, 1992, *apud* BOISIER, 1996, p 138), portanto, não se restringe simplesmente a uma lista de organizações públicas e/ou privadas;
- *Procedimentos*: dizem respeito à forma como o governo maneja os recursos (orçamentários, humanos, materiais, imateriais, informacionais, naturais etc.) e se esses estão em sintonia com a modernidade necessária para viabilizar o projeto de desenvolvimento regional;
- *Recursos*: além dos tradicionais recursos de produção a serem gerenciados pelos gestores do desenvolvimento regional, Boisier acrescenta os recursos psicossociais (autoconfiança coletiva, vontade coletiva, perseverança, consenso etc.);
- *Entorno*: refere-se ao meio externo, configurado pela multiplicidade de organismos, sobre os quais não se tem controle (apenas influência), mas com os quais a região como um todo se articula necessariamente. Este é constituído pelo mercado, pelo Estado, e pelas as relações internacionais.

No geral, a Administração do Desenvolvimento, proposta por Boisier, concebe o

desenvolvimento como um processo endógeno de mudança estrutural. Destaca o papel que os atores regionais exercem na transformação do sistema socioeconômico. Parte-se do princípio de que atores regionais possuem habilidades suficientes para responder aos desafios externos, para promover a aprendizagem social e para introduzir formas específicas de regulação social em nível regional-local.

A gestão do desenvolvimento ocorre em quatro “planos” inter-relacionados: no econômico, no político, no científico-tecnológico e no cultural. O plano econômico está ligado à apropriação de parte do excedente nacional e à capacidade de investimento da própria região para a diversificação da base econômica. Busca conciliar a estratégia de longo prazo dos atores regionais com as estratégias de longo prazo dos segmentos do capital externo. Está relacionado com a capacidade dos atores regionais de estabelecer pactos, acordos ou projetos coletivos que viabilizem a visão de futuro da região. No plano político, a gestão do desenvolvimento se manifesta na capacidade da região tomar decisões a respeito do seu projeto de desenvolvimento, do uso dos instrumentos para efetivá-lo, da possibilidade de participação e envolvimento das forças locais e da capacidade de negociar com os elementos que definem o entorno do território. O plano científico-tecnológico está relacionado com a capacidade interna do “território organizado” poder gerar seus próprios impulsos tecnológicos de mudança, capazes de provocar alterações qualitativas no sistema como um todo. O plano cultural está ligado à construção de uma “matriz produtora de identidade socioterritorial” capaz de gerar um *ethos*, um *pathos* e um *logos* de identificação coletiva. Isso passaria pela recuperação da cultura local e de sua reconstrução com base no projeto coletivo de desenvolvimento.

Como limitação é possível observar que, embora seja visível a inclusão de elementos de natureza sociológica e antropológica (atores, cultura, instituições, procedimentos) nas análises da gestão do desenvolvimento regional, ainda assim, verifica-se certa hegemonia dos elementos de natureza econômica (política macroeconômica) na condução do desenvolvimento regional. A teoria toma como parâmetro de sociedade desenvolvida o modelo proposto pela teoria do crescimento econômico de uma sociedade urbana e industrializa. Além disso, espera-se que os agentes administrativos sejam capazes de conduzi-la para um processo de integração dos mercados: local, regional e global. A teoria do hexágono do desenvolvimento regional possui fortes traços epistemológicos do paradigma estruturalista, haja vista que os pressupostos estimulam a crença de uma ciência regional que privilegia a decomposição analítica dos fenômenos do desenvolvimento cuja realidade é vista

com algo que existe na própria sociedade.

#### **5.2.4. Síntese Conclusiva das Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional**

A Administração do Desenvolvimento Regional (ADR) consiste em integrar territórios sociais ao sistema capitalista de produção. Fundamenta-se nos estudos dirigidos pelo campo das ciências regionais – geografia, economia, história, planejamento urbano, ecologia, entre outras. Em geral, busca-se observar, descrever e explicar os fenômenos relacionados à organização dos espaços de produção, distribuição e consumo de micro e mesoterritórios. As investigações são centradas em temas como: estratégia de localização de empreendimentos, análise interindustrial e ambiental, planejamento urbano, gerenciamento de recursos, sistema de informações, competitividade territorial, análise comportamental das instituições e agentes administrativos, entre outros. É fortemente influenciada pelo arcabouço teórico da economia política, em especial, pelo pensamento ortodoxo, pelo pensamento keynesiano e pelo institucionalismo econômico. Tem-se uma produção teórica pautada nas abordagens modernizante e estruturalista, bem como nos paradigmas sociológicos do funcionalismo e do estruturalismo. Nossa análise investigativa concentrou-se nas três teorias regionais citadas pela comunidade científica da ANPAD – teoria dos polos de crescimento, teoria do efeito *linkage* dos investimentos e a teoria do hexágono do desenvolvimento. Entretanto, ressaltamos, mais uma vez, que o conjunto dessas teorias não esgota o universo de teorias regionais, mas possibilita entender a evolução do campo da Administração do Desenvolvimento Regional.

A teoria dos polos de crescimento dá ênfase à gestão de polos produtivos. Entende a gestão do desenvolvimento como um fenômeno social que emana de uma empresa motriz, quando introduz no espaço inovações tecnológicas capazes de proporcionar relações econômico-administrativas com outras empresas e instituições do território. A teoria do efeito *linkage* dos investimentos, por sua vez, dá ênfase à capacidade dos agentes administrativos tomarem decisão sobre investimentos, entendendo a gestão do desenvolvimento como a implementação de estratégias sequenciais, capazes de otimizar os investimentos complementares e outras atividades de acordo com a capacidade de aprendizado dos agentes administrativos regionais. A teoria do hexágono do desenvolvimento regional dá destaque à gestão do projeto político regional, concebendo a gestão do desenvolvimento como processos

sistemáticos e permanentes de negociação *para cima* (principalmente com o governo nacional e secundariamente com os outros agentes externos), para os lados, ou seja, com o conjunto de agentes e atores propriamente regionais, e *para baixo*, com os municípios ou outros atores da base social. Nelas, está explícito que existe uma porção do espaço social a ser observada, descrita e explicada pelo campo da administração, considerando que o processo produção-distribuição-consumo capitalista requer uma organização do espaço, quer seja local, regional, nacional ou global.

Percebe-se que ao longo dessas sete últimas décadas (1940-2010) o arcabouço teórico da Administração do Desenvolvimento Regional, até então formulado, tem sido conduzido pelo campo da economia do desenvolvimento, salvo algumas contribuições pelos campos da geografia, da sociologia e da antropologia. O resultado disso é uma gestão do desenvolvimento fortemente influenciada pelos fundamentos ortodoxos da economia política, bem como um campo de conhecimento sem autonomia teórica. Dessa forma, a Administração do Desenvolvimento encontra-se imbricada na economia do desenvolvimento, sendo relegada ao segundo plano, uma vez que o fenômeno da gestão é visto pelos pensadores ortodoxos da economia como um procedimento meramente normativo, portanto, de segunda grandeza. Verifica-se, também, que o modelo de gestão do desenvolvimento, até então concebido, tem por finalidade promover uma sociedade nos moldes das sociedades ocidentais, cuja imagem idealizada é perpassada por uma sociedade urbana, industrializada e pautada no consumo de massa. Com isso, podemos afirmar que as teorias no campo da Administração do Desenvolvimento Regional, ao longo do tempo, vêm sendo fundamentadas por três importantes escolas do pensamento econômico, formado por conjuntos de teorias.

O primeiro conjunto de teorias, com ênfase na política de aglomeração dos fatores produtivos, é fundamentado com base no pensamento da escola keynesiana. Nesse campo estão as teorias formuladas no período do pós-guerra, principalmente entre as décadas de 1950 e 1960, com destaque para a teoria dos polos de crescimento (1955), teoria da causação circular cumulativa (1957), teoria do efeito *linkage* dos investimentos (1958) e a teoria da base de exportação (1959). No geral, essas teorias partem do princípio que os mecanismos de autocorreção do mercado são insuficientes para promover o bem-estar da sociedade, portanto, defendem a intervenção do Estado em ambientes onde imperam disparidades inter-regionais. Uma das características mais marcantes do modelo de gestão do desenvolvimento proposto por essas teorias, está na forma como as políticas regionais de desenvolvimento são concebidas, implementadas e avaliadas, são pensadas sempre dentro da lógica *Top-Down*, ou

seja, de cima para baixo.

O segundo conjunto de teorias, com ênfase na gestão dos fatores competitivos territoriais, fundamenta-se no pensamento neoliberal. Nesse campo, encontram-se um rol de teorias formuladas entre as décadas de 1980 e 1990, dentre elas destacamos, aqui, a teoria do hexágono do desenvolvimento regional (1980-1990) e a teoria da vantagem competitiva de territórios (1991). Essas teorias, de um modo geral, explicam o desenvolvimento de um determinado território (local, regional e/ou nacional) pela via dos ativos e recursos específicos, uma vez que, a gestão do desenvolvimento consiste em saber apropriar-se dos recursos específicos que o território possui, além de conquistar e manter novos mercados consumidores. Nessa perspectiva, é possível falar de capital territorial como uma espécie de coletânea de capitais (produtivo, natural, humano, científico-tecnológico, social, cultural e/ou institucional) que tende a diferenciar um território do outro. Diferentemente do modelo de gestão de desenvolvimento regional keynesiano que pauta suas ações administrativas no agente do Estado e na racionalidade do tipo *Top-Down*, o modelo de gestão de desenvolvimento regional, na perspectiva neoliberal, orienta suas ações administrativas pela via prioritária do Mercado, porém em parceria com os atores sociais, uma vez que, a concepção, a implementação e a avaliação das políticas regionais de desenvolvimento são pensadas dentro da lógica *Bottom-up*, ou seja, de baixo para cima.

No terceiro conjunto, as teorias são fundamentadas com base no pensamento da economia institucional, precisamente do novo institucionalismo, representado por Ronald Coase, Douglas North e Olivier Williamson. Nessa corrente estão: a teoria dos custos de transação (1937-1991), a teoria institucional do desenvolvimento econômico (1990) e a teoria da governança econômica (2002). De modo geral, essas teorias explicam o desenvolvimento dos territórios e das organizações sociais por meio de elementos como incertezas administrativas, redução dos custos de transação e conduta institucional. Diante disso, busca solucionar problemas regionais de forma compartilhada com a participação direta do Estado, do Mercado e da Sociedade, uma vez que, uma boa governança é aquela pautada na previsibilidade do ambiente, na transparência e no controle social. Isso, de alguma forma, explica o fato de boa parte das teorias que abordam o fenômeno da gestão do desenvolvimento ser de natureza modernizante e estruturalista, pois transita no *mainstream* do pensamento econômico.

Assim como fizemos na síntese conclusiva das teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional, apresentaremos também nas duas tabelas que se seguem, um



panorama de como se encontram fundamentadas as teorias da Administração do Desenvolvimento Regional. O Quadro 15 traz uma sistematização do campo, considerando as teorias objeto de análise nessa investigação, seus autores, ano de publicação e os principais conceitos produzidos por eles.

**Quadro 15** - Principais Conceitos Elaborados no Campo da Administração do Desenvolvimento Regional

<b>Teorias</b>	<b>Autores</b>	<b>Principais Conceitos</b>
Teoria dos Polos de Crescimento	François Perroux	Empresa Motriz, Indústria Motriz, Complexo Industrial, Polo de Crescimento Relações Econômicas Entre Empresas.
Teoria do Efeito <i>Linkagedos</i> Investimentos	Albert Hirschmam	Cadeias de Desequilíbrio, Sequência Ótima de Investimentos, Encadeamento Produtivo.
Teoria do Hexágono do Desenvolvimento Regional	Sérgio Boisier	Região Empreendedora, Projeto Político Regional, Negociação, Organização Social, Alocação de Recursos, Políticas Regionais Compensatórias.

Fonte: Elaboração própria.

A segunda traz uma sistematização do campo a partir das seguintes categorias: abordagem teórica (modernizante, estruturalista e pós-estruturalista), paradigma sociológico (funcionalista, estruturalista, interpretativista e humanismo radical) e o objeto de análise de cada teoria da Administração do Desenvolvimento Regional.

**Quadro 16** - Classificação das Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional

<b>Abordagem</b>	<b>Teorias</b>	<b>Paradigma</b>	<b>Objeto de Análise</b>
------------------	----------------	------------------	--------------------------

Teórica		Sociológico	
Modernista	Teoria dos Polos de Crescimento	Funcionalista	Gestão de Polos Industriais
	Teoria Hexágono do Desenvolvimento Regional	Funcionalista	Negociação do Projeto Político de Desenvolvimento Regional
Estruturalista	Teoria do Efeito <i>Linkage</i> dos Investimentos	Estruturalista	Tomada de decisão sobre investimentos

Fonte: Elaboração Própria.

Como se verifica, Administração do Desenvolvimento Regional é constituída por teorias de cunho modernizante e por teoria de base estruturalista. Teorias modernizantes, como mencionado na revisão de literatura deste trabalho, são as que explicam o processo de desenvolvimento pela via dos efeitos benéficos do capital, da ciência e tecnologia e da capacidade gerencial dos agentes administrativos. Nesse rol está a teoria dos polos de crescimento de Perroux e a teoria do hexágono do desenvolvimento regional de Boisier, dado que, tais teorias sustentam a tese de que, o desenvolvimento é um fenômeno social que depende da capacidade de inovação das empresas motrizes e da capacidade de negociação dos agentes administrativos (empresa, governo e sociedade). A abordagem estruturalista, por sua vez, explica o desenvolvimento pela inter-relação dos elementos que formam o sistema social (econômico, político, cultural, científico, tecnológico) e pelo processo histórico desse sistema. As teorias de desenvolvimento, formuladas dentro dessa abordagem, partem do pressuposto que as raízes do subdesenvolvimento estão na conexão entre dependência externa e exploração interna, e não sobre uma suposta falta de capital, tecnologia ou valores modernos. Nesse horizonte de pensamento encontra-se a teoria do efeito *linkage* dos investimentos de Hirschman, que considera a falta de autonomia dos países subdesenvolvidos, para tomar decisões sobre investimentos, como a principal causa do subdesenvolvimento e não a falta de recursos, quer sejam, monetários, tecnológicos, gerenciais ou naturais. Destacamos, mais uma vez, que essas teorias não totalizam o universo das teorias no campo da Administração

do Desenvolvimento Regional, apenas representam a nossa unidade de análises neste trabalho.

No que se refere aos paradigmas sociológicos de Burrell e Morgan (1979), podemos classificar as teorias da Administração do Desenvolvimento Regional em paradigma funcionalista e estruturalista. No campo do paradigma funcionalista está a teoria dos polos de crescimento de Perroux e a teoria do hexágono do desenvolvimento regional, uma vez que tais teorias pressupõem uma sociedade com existência concreta e real, orientada para construir um sistema produtivo (polos industriais integrados ao mercado global) ordenado e regulado pela lógica da economia de mercado e fundamentado numa ciência social objetiva e isenta de conotação de valor. No universo do paradigma estruturalista classificamos a teoria do efeito *linkage* dos investimentos considerando que, essa teoria, vislumbra uma mudança sociológica dos países subdesenvolvidos pela via autônoma das decisões sobre investimentos, portanto, desvinculada da lógica dominante dos países desenvolvidos, porém, numa perspectiva de uma ciência social objetiva que produza conhecimento empírico e útil.

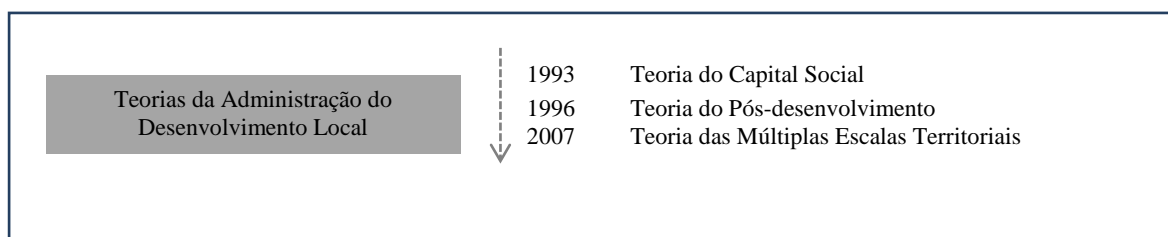
### 5.3. TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

A Administração do Desenvolvimento Local (ADL) consiste em integrar a discussão do lugar “porção do espaço na qual as pessoas habitam conjuntamente” ao modelo de gestão do desenvolvimento da sociedade capitalista. Essa necessidade de se discutir sobre a importância do lugar no processo de desenvolvimento ganhou destaque no debate estabelecido entre os defensores do Estado-Nacional, que argumentam ser esse o principal agente coordenador do desenvolvimento, e os defensores do livre mercado, que defendiam a tese da eficiência alocativa de recursos pela via exclusiva do mercado. Essa visão segmentada e oposta da gestão do desenvolvimento abriu espaço para discutir o papel das instituições econômicas, porém, não só estas, mas também, as sociais, culturais e políticas na dinâmica do desenvolvimento. O resultado disso foi o surgimento, a partir da década de 1990, de um número excessivo de teorias com foco no lugar e nas instituições sociais, rompendo, assim, com a visão dicotômica de Estado-mercado como agentes preponderantes na coordenação do desenvolvimento (BRANDÃO, 2012).

Nessa perspectiva, entre os autores citados pela comunidade científica da ANPAD no levantamento de dados da nossa investigação, capazes de fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento, e que, de alguma forma, utilizam a categoria analítica do

lugar em seus estudos e em suas formulações teóricas, estão: Robert Putnam, Carlos Brandão e Arturo Escobar. A figura 24, demonstra, cronologicamente, o período em que as teorias, formuladas por esses autores, despontaram no contexto internacional.

**Figura 8 - Sistematização das Teorias da Administração do Desenvolvimento Local.**



Fonte: elaboração própria.

Embora, como verificou Brandão (2012), sejam muitas as teorias com vieses localistas, estas três teorias permitem ter uma visão panorâmica do desdobramento epistemológico da Administração do Desenvolvimento Local, uma vez que são teorias que possuem enquadramento científico diferenciado. A *teoria do capital social*, de alguma maneira, representa um conjunto de teorias que busca explicar o desempenho de uma dada comunidade, pela ação cívica que ela possui, tais teorias são concebidas na perspectiva do pensamento moderno e tem como objetivo “incluir” essa dada comunidade na sociedade do crescimento. A *teoria das múltiplas escalas territoriais* considera que o desenvolvimento é um processo que resulta da divisão social do trabalho e da integração das escalas geográficas (local, regional e nacional) ao sistema capitalista de produção, e utiliza-se do método histórico-estrutural para explicar a gestão do desenvolvimento, em função disso, situa-se no âmbito do pensamento estruturalista. Por sua vez, a *teoria do pós-desenvolvimento* representa um conjunto de pensadores que não compartilham o conceito de desenvolvimento, historicamente construído pela ciência moderna, liderado pela economia política do desenvolvimento e aplicada pela administração do desenvolvimento, o que aproxima essa teoria ao pensamento pós-estruturalista. Para uma melhor compreensão dessa diferenciação epistemológica da Administração do Desenvolvimento Local, faz-se necessária uma análise mais apurada dessas teorias. Nesse sentido, estaseção tem por finalidade verificar quais as contribuições que os autores acima mencionados têm dado ao campo da Administração do Desenvolvimento. Para tanto, partimos do pressuposto de que a Administração do Desenvolvimento é um campo da ciência administrativa cuja finalidade é organizar as

relações sociais de produção, distribuição e consumo, quer sejam em países, regiões, lugares ou organizações, de modo a garantir o bem-estar da sociedade.

### 5.3.1. Teoria do Capital Social de Putnam

Em *Making Democracy Work* (1993), Robert Putnam<sup>37</sup> fundamenta sua teoria do capital social com base nos dados empíricos coletados junto à sociedade civil da Itália do final do século XX. Nessa investigação, verificou-se que em localidades onde existem alta densidade de comunidades, redes e associações cívicas há também maior engajamento cívico e desempenho institucional. Partindo-se das observações comportamentais micro e analisando a influência dessas no desempenho macro (político, econômico e institucional) da sociedade, Putnam, então, formula a sua teoria do capital social. No Brasil, o trabalho foi publicado com o título *Comunidade e Democracia* (1996). Posto isto, nosso objetivo nesta subseção, é descrever a teoria do capital social proposta por Putnam e verificar as contribuições dessa proposta para o campo da Administração do Desenvolvimento.

No começo da década de 1970, o governo italiano decidiu pôr em prática um dispositivo constitucional que previa a implantação de governos regionais. Essa decisão deu início a uma importante reforma que exigiu do Estado italiano mudanças institucionais de ordem política, econômica, jurídica e administrativa, uma vez que era necessário implantar novas instituições nas diversas regiões administrativas do Estado. Isso motivou Robert Putnam e mais tarde, Robert Leonard e Raffaella Nanetti a compreenderem como as instituições se desenvolvem e se adaptam ao seu meio social. A investigação durou mais de 20 anos (1970-1990) e tinha como objetivo responder: De que modo às instituições formais influenciam na gestão governamental e nas práticas políticas? Mudando-se as instituições, mudam-se também as práticas? O desempenho de uma instituição depende do contexto social, econômico e cultural? Para tanto, utilizaram-se de técnicas de pesquisa qualitativa (observação, imersão e entrevista) e quantitativa (regressão múltipla e análise fatorial) com a finalidade de avaliar o desempenho das 20 regiões administrativas. A avaliação centrou-se em

---

<sup>37</sup> Robert D. Putnam é um cientista político, professor de políticas públicas na Universidade de Harvard, autor de quatorze livros traduzidos para mais de vinte idiomas, sendo o *Making Democracy Work* (1993), o de maior notoriedade no meio acadêmico e político, considerado pela *Economist* como "uma grande obra de ciências sociais, dignos de classificação ao lado de Tocqueville, Pareto e Weber." Em 2006, Putnam recebeu o Prêmio *Skytte*, uma das mais altas distinções do mundo para um cientista político.

três dimensões: continuidade administrativa, decisão política e capacidade executiva. Essas, por sua vez, eram constituídas por indicadores, conforme a ilustração do quadro Comunidades cívicas italianas.

12

**Quadro 17** – Dimensões e indicadores de desempenho institucional em Putnam

<b>Dimensão</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Continuidade Administrativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estabilidade do Gabinete</li> <li>▪ Presteza orçamentária</li> <li>▪ Sistema de informação</li> </ul>
<b>Decisão Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Legislação reformadora</li> <li>▪ Inovação legislativa</li> </ul>
<b>Capacidade Executiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistema de creches públicas</li> <li>▪ Sistema clínicas familiares</li> <li>▪ Instrumentos de política industrial</li> <li>▪ Investimento no setor agrícola</li> <li>▪ Eficiência burocrática</li> </ul>

Fonte: Adaptação em Putnam, 2006.

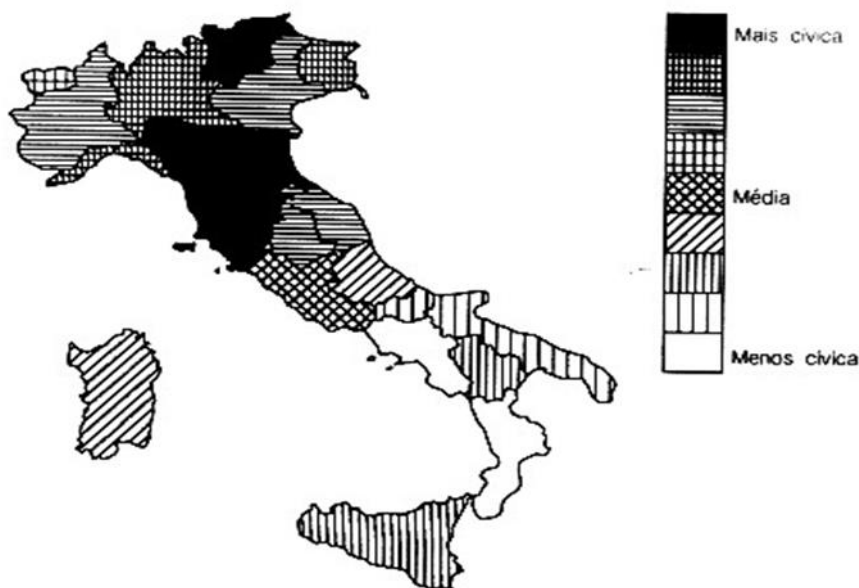
Dessa forma, os investigadores conseguiram classificar as regiões administrativas em três níveis de desempenho (alto, médio e baixo) bem como, em três níveis de comunidade cívica <sup>38</sup>(alta, média e baixa), conforme ilustração da figura Comunidades cívicas italianas.

**Figura 9** - Comunidades cívicas italianas

<sup>38</sup> O termo comunidade cívica é uma categoria analítica central nos estudos de Putnam, uma vez que a participação cívica é elemento determinante para explicar o desempenho institucional. A história do conceito tem raízes profundas na economia, na sociologia, na antropologia e na política e está relacionada a pensadores de grande relevância teórica como Alexis Tocqueville, John Stuart Mill,

Ferdinand Tönnies, Émile Durkheim, Max Weber, Karl Marx, John Locke, Jean-Jaques Rousseau, Adam Smith e Georg Simmel. Porém, é com os trabalhos de Pierre Bourdieu (1986), James Coleman (1988) e Robert Putnam (1993) que o termo adquiriu o sentido de capital social. Nele, está explicitado que as relações sociais, as normas, os valores e o envolvimento em grupos são elementos determinantes para o desenvolvimento das sociedades.

A comunidade cívica nas regiões italianas



Fonte: Putnan, 2006, p. 111.

O estudo revela um forte contraste entre o Norte e o Sul da Itália. As regiões localizadas no Norte são mais ricas e mais modernas, visto que são detentoras de recursos materiais e humanos semelhantes as das economias mais avançadas do mundo. Essas regiões possuem indústrias, edifícios modernos, infraestrutura urbana, recursos humanos, além de serviços públicos e empresariais qualificados. Nesse rol, estão as regiões: Emilia-Romagna, Úmbria, Toscana, Lombardia, Piemonte, Friuli-Venezia, Venécia, Trentino-Alto Adige, Ligúria, Lácio e Marche. Por sua vez, regiões localizadas no Sul possuem índices de desenvolvimento econômico e social pouco satisfatórios, baixa participação cívica, ineficiência administrativa, serviços públicos e empresariais de baixa qualidade, pensamento mais conservador, baixa capacidade empreendedora. Nesse rol estão regiões como: Sicília, Calábria, Basilicata, Puglia, Campânia, Molise e Sardenha.

Isto estimulou Putnam a verificar o nível de correlação entre modernidade econômica e desempenho institucional. O resultado dessa análise foi uma correlação positiva considerável ( $r = 0,77$ ). Porém, ainda era preciso esclarecer se a modernidade econômica determinava o desempenho institucional, se este determinava a modernidade econômica, ou se ambas as coisas são determinadas por um terceiro fator. No decorrer da investigação, Putnam, então, correlacionou desempenho institucional com comunidade cívica e obteve como resultado estatístico uma correlação positiva bastante significativa ( $r = 0,92$ ). Isso permitiu a Putnam, perceber que a correlação entre comunidade cívica e desempenho institucional é mais significativa que a correlação entre modernidade econômica e desempenho institucional.

Diante disso, defende a tese de que o desempenho de um governo local está de algum modo relacionado com o conceito de comunidade cívica ou capital social, dado que localidades onde há muitas associações, participações e atitudes cívicas parecem contar com governos mais eficientes, uma vez que, as localidades com maiores níveis de civismo são também prósperas, industrializadas e tem boas condições de infraestrutura urbana e social.

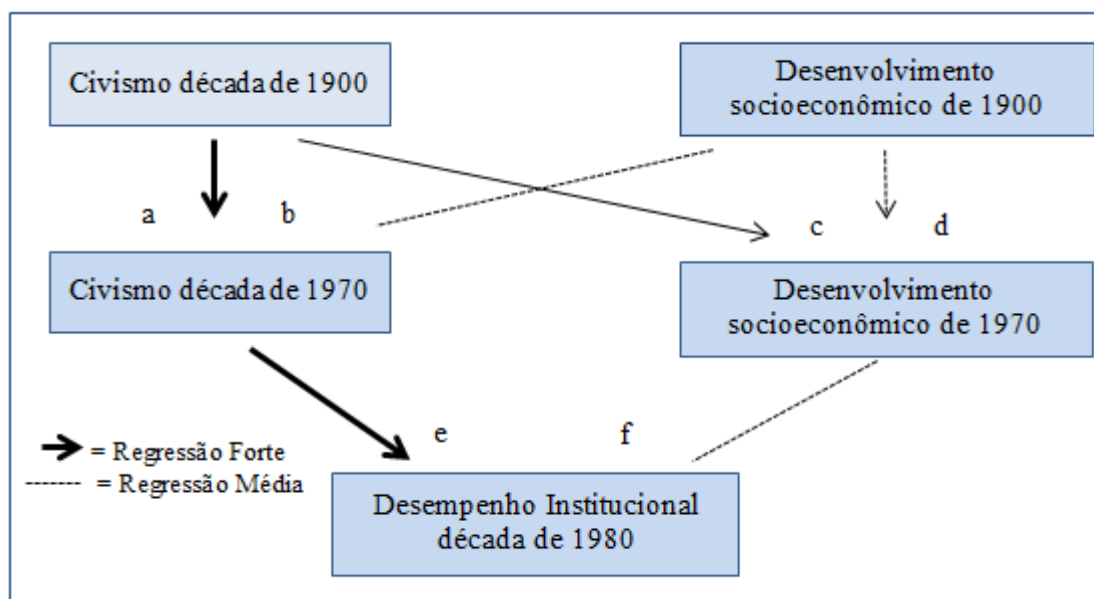
Para sustentar a tese do civismo como elemento explicativo das diferenças regionais entre Norte e Sul da Itália, Putnam recorre à técnica de regressão múltipla a fim de testar sua hipótese de investigação. Para isto, propõe:

- Prever o nível de desenvolvimento econômico nos anos de 1970, tomando por base o desenvolvimento e a participação cívica dos anos de 1900;
- Prever o grau de participação cívica nos anos de 1970, tomando por base os mesmos indicadores de desenvolvimento e participação cívica na virada do século.

O resultado dessas análises é demonstrado no diagrama abaixo. Nele, Putnam busca ilustrar que é a participação cívica atual e não o desenvolvimento socioeconômico atual que influência diretamente no desempenho institucional.

**Figura 10** - Diagrama de interação entre civismo, desenvolvimento socioeconômico e desempenho institucional na Itália década de 1900 e 1980.





Fonte: Putnam, 2006, p.167.

Vejamos a explicação e a interpretação que o próprio Putnam dá ao resultado das análises. Em suas palavras:

A seta b (efeito da economia sobre o civismo) é inexistente, enquanto a seta c (efeito do civismo sobre a economia) é forte – mais forte até do que a seta d. Além disso, a seta a (continuidade cívica) é bastante forte, enquanto a seta d (continuidade socioeconômica) é geralmente fraca. As possibilidades de desenvolvimento socioeconômico de uma região neste século dependem menos de seu potencial socioeconômico inicial do que de seu potencial cívico. Tanto quanto podemos julgar por essa simples análise, a atual correlação entre civismo e economia reflete principalmente o impacto do civismo sobre a economia, e não o inverso. (PUTNAM, 2006, p.166)

Como se pode perceber, Putnam busca conceber o desenvolvimento de uma determinada localidade por meio da abordagem histórico-cultural. Para ele, são as diferenças culturais, historicamente preservadas, que explicam o porquê de uma determinada localidade possuir desempenho socioeconômico mais elevado que outras. Esse posicionamento aproxima Putnam da escola neoinstitucionalista da economia e da ciência política (FERNANDES, 2000), uma vez que compreende o comportamento do indivíduo pela a visão de mundo que esse possui. O institucionalismo histórico-cultural enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. É nessa perspectiva teórica que Putnam busca fundamentar a sua teoria do capital social. O argumento central de Putnam é o de que localidades que têm uma forte tradição de engajamento cívico conseguem acionar

mecanismos que melhoram o desempenho das instituições e dos governos locais, isto é, “o capital social que existe nas normas e nas redes de engajamento cívico parece ser uma condição necessária tanto ao desenvolvimento econômico quanto à eficácia dos governos”(PUTNAM, 2012, p.37).

Como se percebe, a Administração do Desenvolvimento em Putnam está relacionada com o seu conceito de capital social, tendo em vista que este é o elemento principal para explicar a performance social, política e econômica de uma dada comunidade cívica. Para ele, quanto mais engajamento e participação cívica houver em uma comunidade, maior bem-estar coletivo essa tende-se a oferecer aos seus cidadãos. Em função disso, defende o fortalecimento das redes relacionais, das normas, dos valores e da confiança entre atores sociais, políticos e econômicos com a finalidade de proporcionar benefício à sociedade. Dessa forma, visualiza uma gestão do desenvolvimento institucional baseada na confiança, na cooperação e na inovação, considerando que as redes sociais também possuem valor econômico.

A tese de que o capital social exerce forte influência no desenvolvimento da sociedade ganhou credibilidade dentro dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas (ONU) etc, de tal forma, que no relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1997, *O Estado no Mundo em Transformação*, o Banco Mundial destaca, na terceira parte desse documento, as fragilidades administrativas do Estado, defendendo, com isso, a necessidade de incorporar a sociedade civil nas discussões sobre gestão do desenvolvimento. Esse documento passa ser um marco orientador para as reformas dos estados nacionais, bem como, para promoção de políticas públicas de desenvolvimento. Nele, fica claro o posicionamento do Banco Mundial em relação ao papel dos agentes administrativos (Estado, Mercado e Sociedade) na coordenação do desenvolvimento. Em síntese, o documento defende que o Estado deve abandonar a posição de “Estado Desenvolvimentista” e “Estado do Bem-Estar Social” para assumir a função de “Estado Negociador” dos diferentes interesses entre mercado, governo e sociedade civil. É dessa maneira que o Banco Mundial reconhece a sociedade civil como agente importante para a coordenação do desenvolvimento, ao lado do mercado e do Estado.

A partir desse momento, a temática da governança ganha centralidade nas políticas dos organismos internacionais e traz consigo novos conceitos gerenciais como: participação e engajamento cívico, empoderamento, transparência e controle social. Speranza (2005), ao analisar os fundamentos da gestão do desenvolvimento local do Banco Mundial, detecta que

tal gestão está fundamentada em três elementos estruturais: participação e engajamento cívico, empoderamento e desenvolvimento dirigido por comunidades. Esses elementos constituem as bases da Administração do Desenvolvimento Local do Banco Mundial, cuja inspiração está na teoria do capital social concebida por Putnam e demais pensadores.

A Administração do Desenvolvimento, que surge a partir da década de 1990, representa formas intermediárias de coordenação que desempenham uma função importante no desenvolvimento de uma dada sociedade. Para Muls (2008, p.4), essas formas intermediárias de coordenação representam todos os organismos e instituições locais, cuja atuação tenha uma finalidade produtiva ou de regulação social num determinado território. No geral, essas formas intermediárias de gestão do desenvolvimento manifestam-se nas relações sociais de produção, distribuição e consumo, por meio de comunidades, redes, associações e, até mesmo, nas relações hierárquicas entre firmas.

O fato é que a teoria do capital social proporcionou à Administração do Desenvolvimento a incorporação do poder local nas discussões sobre desenvolvimento, dado o discurso ideológico dos neoliberais contra a eficiência reguladora das estruturas e instituições do Estado-Nação. Para esses, o espaço nacional é incapaz de estabelecer as convergências sociais necessárias para promover o desenvolvimento. Isso só é possível nos espaços locais, porque os atores sociais exercem sua cidadania nas localidades e não nos espaços nacionais (ACSELRAD, 2002, p.39). Essa tese transformou-se numa espécie de dogma acadêmico nas décadas de 1980, 1990 e 2000, quando tudo parecia girar em torno do local. Daí, o aparecimento de uma infinidade de termos para se referir ao local – desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno, desenvolvimento integrado, desenvolvimento solidário. É exatamente, nesse contexto que percebemos o ressurgimento do campo da Administração do Desenvolvimento, quando, então, incorpora nos seus ditames gerenciais o conceito de governança, entendida como o poder compartilhado ou a ação coletiva gerenciada. Isso, de alguma forma, suscitou novas discussões no campo, tais como: o local é, de fato, um elemento propulsor ou um elemento inibidor do desenvolvimento? Qual é a melhor estratégia para promover o desenvolvimento local: estratégia de competição, estratégia de cooperação ou estratégia de sustentabilidade? Atores locais são capazes de criar capital social? Essas e outras questões norteiam as discussões no campo da Administração do Desenvolvimento Local.

Brandão (2012), ao estudar a gestão de territórios na literatura contemporânea, detecta que no período em que predominou o pensamento neoliberal (1980-2000), houve uma

mudança na agenda dos organismos internacionais e da academia no que se refere ao objeto de investigação, deixando-se de lado as questões nacionais para priorizar as investigações no campo do poder local, dando entender que “o local pode tudo”. Diante disso, verificou-se, nesse período, uma banalização do conceito do local, definido como: capital social, *cluster*, sistemas locais de inovação, redes, economia solidária, empreendedorismo comunitário, comunidade solidária e tantas outras denominações. Apenas para citar, destacamos aqui algumas das teorias que fundamentam tais conceitos: teoria da acumulação flexível, de Piore e Sabel (1984); teoria dos distritos industriais italianos, de Brusco, Becattini e Bagnasco (1987); teoria da vantagem competitiva localizada, de Porter (1990); teoria da nova geografia econômica, de Krugman (1991); teoria do crescimento endógeno de Romer e Lucas (1990); teoria capital social, de Putnam (1993); teoria da sociedade em rede, de Castells (1996); teoria dos arrojos produtivos locais, de Schmitz (1997); teoria do desenvolvimento local integrado sustentável, do Banco Mundial (1997); teoria da governança local, do Banco Mundial (1998); teoria da economia solidária e popular, de Coraggio e Singer (2002), entre outras. Ressaltamos aqui que não é nosso propósito analisar todas essas teorias, mas, demonstrar que o fenômeno da gestão do desenvolvimento vem ao longo desses sessenta anos sendo concebido, reformulado e reposicionado por diversos campos de conhecimento, porém, negligenciado pelos Estudos Ortodoxos da Administração, como também pelos Estudos Organizacionais, visto que essas teorias, embora tratem da gestão, estão em campos como o da economia, da sociologia, da geografia e/ou da ciência política.

Como todo estudo histórico e sociológico é relativo ao seu tempo e lugar, assim também, o estudo de Putnam não foge à regra. Embora conheçamos a relevância da teoria do capital social para os estudos no campo da Administração do Desenvolvimento é importante destacar que essa teoria, como qualquer outra, possui, de certa forma, algumas limitações. Fernandes (2000) e Frey (2003), ao analisarem a teoria do capital social de Putnam citam algumas dessas limitações:

- A teoria é dúbia quando reconhece que a comunidade cívica e capital social têm causas históricas e, ao mesmo, apresenta a ideia de reforma institucional. Será que é possível criar capital social em comunidades onde não há tradição?
- A teoria parte do pressuposto de que só é possível a existência de redes sociais quando essas contribuem para o engajamento cívico, contudo, as redes sociais também contribuem para causas não cívicas, como por exemplo, as alianças entre as comunidades sicilianas, russas e brasileiras com o mundo da máfia;

- A teoria tem características antagônicas, pois reconhece que de um lado conecta e integra pessoas para a promoção do bem-estar coletivo, por outro lado, gera exclusão de grupos não identificados com os propósitos da rede;
- A teoria dá ênfase apenas às organizações cívicas convencionais, desconsiderando, assim, as organizações informais não convencionais.

Por fim, fica evidente que a teoria do capital social, mesmo com as suas limitações, ocupou, nas décadas de 1980, 1990 e 2000, lugar de destaque na literatura sobre desenvolvimento. Trata-se de uma teoria revestida de caráter multidisciplinar (institucionalismo econômico e sociológico), multidimensional (micro, meso e macroeconômico) e multiforme (civil, governamental e empresarial) que possibilitou à Administração do Desenvolvimento incorporar novos objetos de estudos (redes, *cluster*, arranjos produtivos, parques tecnológicos, comunidades solidárias, cooperação etc.) e nova escala de análise (local) à sua agenda.

### **5.3.2. Teoria das Múltiplas Escalas Territoriais**

Em Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global, publicado em 2007 e reeditado em 2012, Carlos Brandão<sup>39</sup>, expõe a sua teoria das múltiplas escalas territoriais. Trata-se de uma teoria, formulada no contexto ideológico neoliberal, na época em que supervalorizavam as escalas global e local e deslegitimavam as escalas intermediárias, sobretudo, a nacional e a regional. Essa teoria parte do pressuposto de que entre a escala local e a global existem infinitudes de escalas territoriais que necessitam de concepções epistemológicas alternativas que possam suprir possíveis falhas/faltas encontradas no campo hegemônico da economia política do desenvolvimento. Território e Desenvolvimento é uma versão aprimorada e expandida da tese de Livre Docência do autor, intitulada A Dimensão Especial do Subdesenvolvimento, apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. No geral, a obra situa a gestão do território no centro das discussões da economia política do desenvolvimento, bem como da administração política do

---

<sup>39</sup> Carlos Brandão é economista, professor do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e coordenador do Observatório Celso Furtado para o Desenvolvimento Regional. É mestre em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor, Livre Docente pelo Instituto de Economia da UNICAP. Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

desenvolvimento.

Para compreendermos melhor a relação entre a teoria das múltiplas escalas territoriais e a economia e a administração política do desenvolvimento é pertinente retomar a crítica que Brandão (2012) faz ao *mainstream* do pensamento econômico. Para esse autor, no período em que prevaleceu o pensamento neoliberal (1980-2000) predominava a visão de que teria ocorrido o fim das escalas intermediárias e das mediações entre o local e o global. A tese defendida pelos neoliberais era de que com a globalização da economia o Estado-Nação perdeu sua atribuição de gestor das relações sociais de produção, e que, portanto, essa atribuição seria assumida pelo capital, as corporações, os consumidores e pelas redes de comunicação. Acrescenta-se a isso, as interpretações oriundas da chamada “nova teoria do crescimento endógeno”, concebida a partir dos trabalhos de Romer (1986) e Lucas (1998), bem como da teoria do capital social de Putnam (1993). Essas teorias explicam o desenvolvimento territorial por meio do uso estratégico do capital humano e do capital social e propagam a crença de que a escala local tem poder ilimitado. O fato é que nesse período prevalecia o consenso de um pensamento único localista que, para Brandão, agia como uma espécie de cortina de fumaça no meio acadêmico e político.

Muitas das diversas abordagens de *cluster*, sistemas locais de inovação, incubadoras, distritos industriais etc. possuem tal viés. A banalização de definições como “capital social”, redes, “economia solidária e popular”; o abuso na detecção de toda sorte de “empreendedorismo”, voluntariados, talentos pessoais e coletivos, microiniciativas, comunidades solidárias; a crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passam por parcerias “público-privadas”, baseada no poder de “governança” das cooperativas, agências, consórcios, comitês etc., criaram uma cortina de fumaça nas abordagens do tema. (BRANDÃO, 2012, p. 38)

Muitas teorias foram formuladas na tentativa de explicar e defender o localismo nos seus diversos aspectos e dimensões. Brandão (2012, p.42) fez um levantamento sistematizado dessas teorias e verificou certo paradoxo entre elas, considerando que ora o local é apresentado como um mero nó entrelaçado em uma imensa rede, ora aparece como um recorte singular, dotado de vantagens idiossincráticas e únicas, capaz de autopropulsão, identidade e autonomia. Mas, também, se apresenta como uma possibilidade do futuro que necessita de uma racionalidade instrumental para promover o agrupamento comunitário e solidário, baseado não em relações mercantis, mas, em relações de reciprocidade com ausência de conflitos. Essas diferentes percepções sobre o mesmo fenômeno produzem um pensamento paradoxal da gestão do território, uma vez que, ora há uma estrutura sem sujeito, ora sujeito

sem estrutura.

O esquema do Quadro 18, elaborado por Brandão, ajuda a compreender as diferenças conceituais presentes nos modelos de gestão do desenvolvimento territorial. De um lado, encontram-se as categorias analíticas do modelo de gestão do desenvolvimento nacional fundamentado no pensamento clássico de Estado. No outro, encontram-se as categorias analíticas do modelo de gestão do desenvolvimento local, fundamentado no pensamento neoliberal da economia. Desmistificar a hegemonia do pensamento localista é o propósito de Brandão em Território e Desenvolvimento. Em suas palavras: “entendo que o enfrentamento dessa visão, hoje hegemônica [localismo], passaria pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas (p.45)”.

**Quadro 18** - Gestão do Desenvolvimento Nacional versus Gestão do Desenvolvimento Local

<b>Gestão do Desenvolvimento Territorial Nacional</b>	<b>Gestão do Desenvolvimento Territorial Local</b>
1. Sociedade	1. Comunidade
2. Classes Sociais	2. Atores, agentes, talentos humanos
3. Capital (em suas frações) x Trabalho	3. Capital social, Capital Cultural, Capital Sinérgico, Capital humano
4. Propriedade dos meios de produção	4. Agenciamento de habilidades e a capacidade de federar a produção
5. Relações mercantis	5. Relações de reciprocidade
6. Mundo do trabalho	6. Capital humano, recursos humanos e sua empregabilidade
7. Estado	7. Mercado
8. Ação Pública	8. Iniciativa privada e parcerias público-privadas
9. Coerção de concorrência/rivalidades intercapitalistas	9. Cooperação
10. Fatores “exógenos” e macroeconômicos	10. Fatores “endógenos” e microeconômicos
11. Padrões de concorrências centrados em oligopólios	11. Micro e pequenas empresas e empresas em rede
12. Estruturas produtivas	12. Economia terciária e dos serviços
13. Poder e hegemonia	13. Atmosfera
14. Bloco histórico	14. Espírito empreendedor
15. Divergência, rivalidade, assimetria	15. Convergência
16. Equidade	16. Eficiência
17. Justiça ambiental	17. Sustentabilidade
18. Pouca capacidade de regulação	18. Governança local
19. Ética	19. Estética

Fonte: Brandão, 2012, pp. 44-45

Nessa perspectiva de apresentação de propostas alternativas ao modelo hegemônico localista, Brandão formula algumas questões norteadoras para o seu trabalho, são elas: a atual

onda de mundialização do capital subverteu e/ou aprimorou o uso que o capitalismo sempre fez das escalas espaciais? Que papel desempenham, nesse novo contexto, o local, a região, o espaço nacional? Brandão propõe a existência de uma ampla agenda de investigação para o campo das ciências sociais e de modo particular, nesse trabalho, para a Administração do Desenvolvimento. Assim, ao contrário dos neoliberais, Brandão defende a tese de que as escalas intermediárias ganham novo sentido e importância nessa fase do capitalismo.

Para sustentar sua tese, Brandão (2012) apresenta, no segundo capítulo, uma análise de como a dimensão espacial é abordada no *mainstream* da economia política do desenvolvimento, posteriormente apresenta a sua proposta de análise sobre a gestão do desenvolvimento territorial. De modo geral, o campo ortodoxo da economia política do desenvolvimento trabalha a dimensão espacial, na perspectiva de otimizar a distribuição dos fatores de produção. Para isso, faz uso de uma racionalidade instrumental que seja capaz de encontrar a localização ótima para alocação desses recursos e a localização ótima é aquela que garantirá menores custos de produção e de transporte. Em função disso, gera-se o fenômeno de desigualdade espacial. No campo do pensamento heterodoxo são citados os keynesianos, pós-keynesianos e os estruturalistas cepalinos. Esses partem do princípio de que o livre jogo do mercado gera desemprego e desigualdade, portanto, para lidar com as falhas do mercado é necessária a ação administrativa do Estado, no sentido de promover políticas discriminatórias de distribuição dos fatores de produção em territórios. Numa linha mais alternativa ao pensamento econômico são mencionadas as contribuições de alguns teóricos da geografia e da sociologia, como: Henri Lefebvre, Manuel Castells, David Harvey, Alain Lipietz, Ann Markusen e Milton Santos que trabalham a dimensão espacial como uma produção social decorrente das relações de conflitos e lutas que se travam em torno do ambiente construído.

Com isso, chega-se ao entendimento de que devido às desigualdades e diversidades locais e regionais geradas pelo próprio sistema capitalista de produção é impossível uma teoria geral do desenvolvimento. Assim, Brandão afirma (2012, p. 68): “É preciso pensar as regiões e os urbanos como *loci* de reprodução social específicos, investigar sua decorrente inserção em uma divisão internacional do trabalho, ou seja, analisar a produção de espaços concretos, captando suas determinações históricas particulares”. Para Brandão, as teorias existentes no campo da economia política do desenvolvimento pouco explicam a realidade dos espaços territoriais diversos e desiguais, uma vez que é necessário investigar os contornos histórico-institucionais concretos de cada território, visto que nele encontram-se as leis imanentes das relações sociais de produção, distribuição e consumo da sociedade.



A divisão social do trabalho é a principal variável explicativa do modelo de análise do desenvolvimento territorial, pois essa permeia todos os processos, em todas as escalas. A inclusão dessa variável analítica no modelo de gestão de território ajuda a explicar as heterogeneidades, as hierarquias e as especializações *intra* e *inter* existentes nas diversas escalas (nacional, regional, internacional). Em virtude disso, o próprio Brandão considera o seu modelo explicativo como pertencente ao campo da economia política do desenvolvimento, uma vez que tal modelo incorpora alguns conceitos comumente utilizados nesse campo. A análise desse modelo será apresentada na seção que se segue.

### Modelo de Análise de Desenvolvimento Territorial

Ao compreender que o desenvolvimento da sociedade capitalista só é possível por meio de rupturas, conflitos, desequilíbrios e assimetrias, Brandão, então, propõe um modelo de análise de desenvolvimento territorial composto de quatro dimensões ou forças (homogeneização, integração, polarização e hegemonia) capazes de explicar o processo de surgimento, evolução e decadência de espaços territoriais no sistema capitalista de produção.

Não sendo uma construção teórico-abstrata, mas um mapeamento das determinações fundamentais e dos elementos-chave para pesquisa da dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista, propõe-se aqui que a devida análise crítica do movimento desigual da acumulação de capital no espaço requer a verificação articulada dos processos de homogeneização, de integração, de polarização e de hegemonia nos recortes territoriais. (BRANDÃO, 2012, p. 70)

O modelo de análise de desenvolvimento territorial de Brandão tem inspiração no pensamento crítico e expressa a gestão do território com base na divisão social do trabalho, considerando que tal fenômeno encontra-se presente em todas as escalas espaciais e que dele surge o enquadramento e a hierarquização das relações sociais de produção, a partir dos núcleos centrais de poder e de decisão. Para tanto, o autor utiliza-se de novas interpretações analíticas, comumente trabalhadas na ciência regional, (homogeneização, integração, polarização e hegemonia), pois tais categorias quando formuladas foram utilizadas em contexto histórico diferente. De modo geral, o modelo de análise do desenvolvimento de territórios, proposto por Brandão, exige uma interpretação crítica das forças conservadoras e uma atitude proativa de romper, de criar, de comandar, de protagonizar, quando for necessário, considerando que o desenvolvimento significa, para esse autor, o alargamento dos horizontes de possibilidades e não uma trajetória natural rumo ao “Primeiro Mundo”, como defendem os teóricos do pensamento modernizante. A figura 27 ilustra as etapas do processo analítico de formação de territórios no sistema capitalista de produção.

**Figura 27** - Modelo de Análise de Desenvolvimento Territorial de Brandão



Fonte: Elaboração própria.

Na tentativa de verificar o contributo do modelo de análise de Brandão para o campo da Administração do Desenvolvimento, sintetizamos, aqui, a interpretação dada pelo autor as suas categorias analíticas. Vejamos:

- *Processo de Homogeneização*: é associado não ao sentido de espaço homogêneo da chamada ciência regional, que utiliza o conceito de espaço da geografia clássica (superfície, continuidade, paisagem) para delimitar região, mas ao movimento universalizante que o capital imprime na tentativa de desenvolver condições igualitárias para sua reprodução ampliada, arrebatando espaços remotos a um único domínio. O conceito de homogeneização, de Brandão, tem origem no pensamento marxista, precisamente na lei do movimento do capital de Marx e Engels. O próprio autor, ao reposicionar o conceito de homogeneização, cita fragmentos do *manifesto comunista*: “o capital necessita estabelecer-se em toda a parte, explorando em toda parte, criar vínculo em toda parte [...]. Essas são determinações de natureza genética do capital sob o aspecto de relação social” (BRANDÃO, 2012, p. 72) para afirmar que o capital busca a equivalência de suas condições reprodutivas em todo e qualquer lugar. Contudo, isso não significa dizer que existirá um nivelamento nas estruturas sociais, ao contrário, o processo homogeneizador do capital cria e recria estruturas heterogêneas e desiguais em seu movimento, quer sejam elas produtivas, sociais, regionais, políticas e/ou culturais;
- *Processo de Integração*: é concebido como um processo fortemente marcado pelo enfrentamento, pela concorrência, por rupturas, transformações, conquistas e tentativa de espaços e horizontes renovados com a finalidade de garantir a

reprodução e ampliação do capital. Podemos, então, dizer que, de modo geral, o processo de integração permite uma maior profundidade e alargamento da acumulação do capital, assim como o fim da independência e da autonomia dos lugares que serão movidos por tal processo, submetendo todos às mesmas leis coercitivas. Essa dinâmica social de produção e distribuição determina, por sua vez, o desenho de fronteiras e a estruturação de escalas. O processo de integração de uma determinada escala territorial ao sistema capitalista de produção ocorre mediante relações sociais de produção diversas que vão das relações de concorrência às relações de submissão e dependência. Pela análise de Brandão, a conexão ou não do território local na escala global depende das condições reprodutivas ambientais que este território tem a oferecer aos interesses e aos projetos do capital, uma vez que, muitas vezes, não é o local que decide se integrar ou não ao sistema, mas o próprio sistema. Não existe, o local, sem o regional e nem o regional sem o global, o que existe são múltiplas escalas se conectando para promover o ambiente favorável à reprodução e à ampliação do capital;

- *Processo de polarização*: o sentido de polarização impresso por Brandão não se restringe apenas ao conceito formulado, inicialmente, na ciência regional, diga-se de passagem, enraizado no conceito de indústria motriz e da variável distância. O sentido de polarização em Brandão é associado ao conceito de hierarquia de escalas. “Se o processo de integração nos dá uma ideia de enquadramento, o de polarização nos dá de hierarquia”, afirma Brandão (2012, p. 81). O processo de polarização deriva da concentração e centralização do capital, que, por sua vez, é decorrente da heterogeneidade estrutural, da cumulatividade e das forças aglomerativas presentes no espaço geográfico. Essa relação social de produção desenha e redesenha novos espaços geográficos e faz, com isso, surgir novas escalas, pontos nodais, arranjos e redes. O poder hierárquico nem sempre é estabelecido por nível (local, regional, internacional), mas por potencial de valorização e reprodução do capital;
- *Processo de hegemonia*: consiste na correlação de forças, entre agentes sociais, econômicos, políticos ou culturais para deter o poder de ditar, (re)desenhar, delimitar e negar domínio de ação e raio de manobra de agentes outros. O reconhecimento de um poder hegemônico permite a este enquadrar e hierarquizar relações sociais de produção, distribuição e consumo. “O ser hegemônico necessita

ser minimamente “dono de seu próprio destino”, ter preeminência, supremacia e capacidade de ser o condutor do processo para ter força suficiente para propor, articular e sustentar uma determinada unidade e aliança, e administrar e centralizar uma “coesão nacional imaginária”, que se exerce sobre determinados grupos subordinados (BRANDÃO, 2012, p. 84)”. O poder hegemônico é comandado no sistema capitalista de produção por grandes centros de decisões que utilizando o capital cultural-ideológico acumulado, desenha, (re)desenha, delimita e nega espaços territoriais.

De modo geral, podemos, assim dizer, que o pensamento de Brandão contribui para a Administração do Desenvolvimento quando revela que:

- A Administração do Desenvolvimento Local é limitada, no que se refere ao seu poder de decisão, perante o sistema capitalista de produção, visto que o reconhecimento e a legitimação do espaço e da gestão local dependem do interesse do poder hegemônico global;
- Existe uma supervalorização da escala local e global e uma minimização das escalas intermediárias, sobretudo, a escala nacional. Essa visão limita o potencial das nações e regiões subdesenvolvidas de promoverem seu projeto de desenvolvimento;
- É necessário (re)incluir as escalas intermediárias nas análises de desenvolvimento territorial, sobretudo a escala nacional, uma vez que esta é historicamente fixada, politicamente criada e legitimada, além disso, detém o poder de exercer o controle, a disciplina e a moderação das relações sociais de produção, distribuição e consumo na sociedade;
- A Administração do Desenvolvimento, como campo de conhecimento, precisa conceber a gestão do desenvolvimento como um fenômeno social de relação de poder que se dá em espaço multiescalar;
- A Administração do Desenvolvimento precisa incorporar as diversidades geográfica, demográfica, social, cultural e produtiva como elementos para solução de problemas e não como um problema em si, dado que as forças conservadoras impedem a criatividade e a diversidade cultural “dos de baixo”, para manter o padrão de privilégios “dos de cima”.

Pelos pressupostos apresentados, a *teoria das múltiplas escalas territoriais*

caracteriza-se como uma teoria pertencente aos Estudos Críticos da Administração, bem como aos Estudos Críticos do Desenvolvimento, uma vez que compreende o território como um espaço socialmente construído por indeterminação, por contingência, por *locus* de lutas políticas e pelas “possibilidades” (econômicas, sociais, políticas, culturais) que mobilizam, acionam, instauram e rompem escalas. Porém, trata-se de uma teoria, cujo sentido de desenvolvimento, está fortemente vinculado a abordagem economicista defendida pela economia política do desenvolvimento. Isso limita o seu campo de visão, já que não considera as possibilidades de outras formas de organização social da produção, distribuição e consumo da sociedade, senão a da organização social do mercado.

De modo geral, a teoria nos revela que numa análise sistêmica as escalas são interdependentes, portanto não há sentido falar de escala autônoma, em contexto capitalista, quer seja este local, regional ou global, visto que no sistema-mundo tudo tende a uma inter-relação. O foco central da teoria é a formação histórica do sistema capitalista de produção, que por meio da divisão social do trabalho estabelece o seu processo hegemônico.

### 5.3.3. Teoria do Pós-desenvolvimento

O pensamento pós-desenvolvimento ou *teoria do pós-desenvolvimento* surge dos estudos críticos concebidos pelo pós-modernismo, pós-estruturalismo e pós-colonialismo. No geral, o pensamento pós-desenvolvimento busca desconstruir o conceito de desenvolvimento formulado, historicamente, dentro dos cânones da economia política do desenvolvimento, sobretudo, o do cálculo utilitarista de Jeremy Bentham e John Stuart Mill que valorizam a maximização dos ganhos e a minimização das perdas, discutindo, com isso, conceitos como progresso, crescimento, necessidade, subdesenvolvimento e pobreza. Os principais representantes dessa corrente são: James Ferguson, Wolfgang Sachs, Majid Rahnema, Gilbert Rist, Serge Latouche, Gustavo Esteva e Arturo Escobar.

Na nossa pesquisa de levantamento, junto à comunidade da ANPAD, o único nome dos teóricos do pós-desenvolvimento citado foi de Arturo Escobar<sup>40</sup>. Em função disso, nossa

---

<sup>40</sup> Arturo Escobar é colombiano com nacionalidade norte-americana, estudou engenharia química, mas seus interesses sempre estiveram dirigidos para o campo das ciências sociais, sobretudo, para a antropologia. Em 1987 obteve seu doutoramento pela Universidade da Califórnia, em Filosofia, Desenvolvimento, Política e Planejamento, cujo título da tese foi *Poder e Visibilidade: a invenção e a gestão do desenvolvimento no terceiro mundo*. Foi aluno de Michel Foucault, com quem aprendeu a técnica de análise do discurso. Lecionou

análise sobre pós-desenvolvimento será direcionada, exclusivamente, para o pensamento desse autor. Entretanto, é importante ressaltar que o pós-desenvolvimento dificilmente será um programa unitário e homogêneo de pensamento, uma vez que existe entre esses pensadores uma crítica variada sobre o modelo de desenvolvimento, historicamente implantado. Essa variação crítica, de alguma forma, pode ser verificada nos trabalhos de Rist, Latouche e Escobar. Embora esses autores concordem que o modelo de desenvolvimento, historicamente construído, nada mais é do que uma ilusão e um instrumento de controle dos países do Primeiro Mundo para com os países do Terceiro Mundo, porém, divergem quanto ao que poderia ser o desenvolvimento (RANDOMSKY, 2011). Por questões metodológicas, restringiremos nossa análise à interpretação formulada por Arturo Escobar.

O interesse de Escobar pelo objeto desenvolvimento provém do incômodo causado pelo modo como a antropologia do desenvolvimento, até então, abordava o tema. Na visão desse autor, a antropologia do desenvolvimento e seus operadores apenas contribuíam para alimentar a ilusão e promover o controle dos países do Terceiro Mundo, uma vez que muitos dos antropólogos, por falta de espaço na academia, atuavam ou ainda atuam como consultores das agências internacionais de desenvolvimento e, em função disso, estão a serviço do pensamento hegemônico da economia política do desenvolvimento (SCHRÖDER, 1997; BAINES, 2004; RADOMSKY, 2011). Para Escobar, a visão funcionalista e utilitarista do desenvolvimento precisava ser rediscutida, reanalisada e reinterpretada pelas ciências sociais, no geral e em particular, pela antropologia do desenvolvimento (ESCOBAR, 1995).

Esse descontentamento com a antropologia do desenvolvimento, além de sua aproximação com os estudos sobre teoria da complexidade, pós-estruturalismo, pós-modernidade, microfísica do poder e análise do discurso, levaram Escobar, ainda na década de 1980, a defender uma tese sobre *Poder e Visibilidade: a invenção e a gestão do desenvolvimento no terceiro mundo*, pela Universidade da Califórnia. A repercussão desse trabalho no meio acadêmico foi imediata e logo se transformou em livro alguns anos depois, dando origem, então, ao *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (1995) e ao *La invención Del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción Del desarrollo* (2007 [1995]). Nesses dois trabalhos, se encontra o argumento de que o Terceiro Mundo não é fenômeno social natural de uma realidade objetiva, mas, um fenômeno criado com base em interesses geopolíticos de poder, sobretudo, dos EUA, mas, não só este, como

---

em universidades, principalmente dos Estados Unidos da América, mas, também, na Finlândia, Barcelona e Inglaterra. Atualmente, é professor da Universidade da Carolina do Norte (EUA) e desenvolve pesquisas na área da antropologia do desenvolvimento, ecologia política, movimentos sociais e ciência e tecnologia.

também dos demais países do Primeiro Mundo, que mediante a aplicação de algumas tecnologias específicas de gestão e de governo, tentam controlar os países da América Latina, África e Ásia.

Escobar (2007) considera o desenvolvimento como um regime de representação inventado no pós-guerra que, desde seu início, modelou inelutavelmente toda possível concepção da realidade e a ação social dos países que a partir de então são conhecidos como subdesenvolvidos.

O desenvolvimento foi - e continua a ser em grande parte – uma abordagem de cima para baixo, etnocêntrica e tecnocrática que trata as pessoas e culturas como conceitos abstratos, estatísticas que podem ser movimentadas para cima e para baixo em gráficos de progresso. (ESCOBAR, 2007, p. 44)

O discurso e a prática do desenvolvimento são moldados por agentes superiores (governos, agências, empresas, centros de pesquisa, universidades etc.) com a finalidade de prometer, por meio da gestão, a “certeza” de que é possível promover a modernização de estruturas arcaicas pela via do progresso econômico, social, cultural e político. A viabilização dessa promessa se dá pela participação direta do capital e de todos os elementos que sustentam a teoria do desenvolvimento, com destaque para:

*Fatores relacionados com a formação de capital:* tecnologia, população e recursos, política fiscal e monetária, industrialização e desenvolvimento agrícola, intercâmbio e comércio;

*Fatores culturais:* nível de educação e uma cultura orientada a incorporação de valores da cultura moderna;

*Criação de instituições para gerenciar o processo:* organizações internacionais (FMI, Banco Mundial ou certas agências técnicas das Nações Unidas), oficinas de planejamento nacional e agências técnicas de outros tipos. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 125)

Porém, ao longo dessas sete últimas décadas, os resultados alcançados pelo discurso e pela prática do desenvolvimento, realmente percebidos pela a humanidade, foram: a concentração da riqueza, a distribuição da pobreza, a destruição dos recursos naturais, a violência e a desigualdade social com seus efeitos perversos. Diante disso, Escobar e também os demais pensadores do pós-desenvolvimento consideram o conceito de desenvolvimento, formulado no campo da economia do desenvolvimento e implementado pela administração do desenvolvimento, como um conceito em ruína na paisagem intelectual, visto que as diversas tentativas sugeridas para modificar esses cenários foram fracassadas. Apenas para lembrar citamos:

- A conferência de Bandung em 1955, para promover a força política global dos países do Terceiro Mundo;
- As políticas de ajuda internacional para a modernização dos países subdesenvolvidos;
- A crítica marxista e cepalina da década de 1960, sobre o modelo de desenvolvimento da economia política;
- As visões de multidimensionalidade do desenvolvimento com o IDH, formulado no âmbito do PNUD;
- O modelo de autoconfiança defendido pelos líderes dos países do Sul Global;
- O modelo de desenvolvimento sustentável;
- As metas do milênio concebidas pela ONU.
- O foco do desenvolvimento na redução da pobreza.

Com isso, Escobar (1995; 2007; 2008b) chega ao entendimento de que o insucesso da gestão do desenvolvimento é parte integrante da administração política dos países do Primeiro Mundo para manter o *status quo* de dominador e controlador dos países do Terceiro Mundo. Diante disso, os pensadores do pós-desenvolvimento, entre eles Escobar, fazem três importantes críticas ao modelo de desenvolvimento da economia política, a saber:

- *Análise do discurso do desenvolvimento*: as críticas que Escobar faz ao conceito de desenvolvimento formulado pela economia do desenvolvimento são fundamentas em técnicas de análises do discurso de base foucaultiana, em que avalia a dinâmica do discurso e do poder nas representações sociais. Por meio da técnica de análise do discurso, verifica-se que a temática do desenvolvimento aparece no contexto internacional num momento histórico de grande disputa ideológica e geopolítica do pós-guerra, fundamentada, estrategicamente, nas relações econômicas, sociais, políticas, culturais e institucionais. Para Escobar (2007), o discurso de quem fala (Primeiro Mundo) é referendado pelos *experts* (especialistas) do desenvolvimento que, atrelados às instituições (ONU, BM, FMI, OMC,), detêm a “verdade” e, por intermédio desta, criam certa “realidade”. Tais realidades são categorizadas como desenvolvida, em desenvolvimento e/ou subdesenvolvida. É nesta perspectiva que a promessa do desenvolvimento chega como uma espécie de “cavalo de troia” da modernidade para os países da África, Ásia e América-Latina;



- *O fracasso do desenvolvimento*: outro aspecto fortemente criticado pelo pensamento pós-desenvolvimento é que apesar da generalização da miséria, da desigualdade, dos desequilíbrios, da exploração e da opressão que gera, o desenvolvimento concebido pela economia política continua sendo discutido, planejado e financiado com destaque na agenda internacional. Os fracassos dos programas, projetos e ações para promoção do desenvolvimento, nos países da África, Ásia e América-Latina, são fracassos do ponto de vista dos objetivos isolados dessas intervenções, mas não são fracassos do ponto de vista da administração estratégica do desenvolvimento, pois uma intervenção, ainda que falida, se inclui perfeitamente na manutenção sutil da ordem social;
- *O economicismo do desenvolvimento*: o pós-desenvolvimento denuncia o *modus operandi* do desenvolvimento de sempre condicionar as relações humanas e sociais da vida moderna à lógica da economia de mercado, diga-se de passagem, uma invenção também da modernidade. Nessa lógica, todas as demais dimensões, o social, o cultural, o político, o jurídico, o administrativo, ficam, de alguma forma, subordinadas à economia de mercado e negligenciam as relações econômicas de reciprocidade, solidariedade, redistribuição e de subsistência.

A crítica do pensamento pós-desenvolvimento para o desenvolvimento, concebido pela economia do desenvolvimento e implementado pela a administração do desenvolvimento, toca em questões consagradas do pensamento dominante sobre desenvolvimento. Esta crítica desvenda o mito de que mais crescimento econômico, mais aceleração, permitirão aos países subdesenvolvidos alcançarem os mesmos patamares dos países desenvolvidos. Além disso, questiona se o desenvolvimento é, de fato, um projeto desejado por todos e se todos querem ser o que os países do Primeiro Mundo foram, são e serão.

Vale a pena destacar que a crítica dos pensadores pós-desenvolvimento se diferencia, entre outras questões, da crítica dos pensadores da teoria da dependência, precisamente do pensamento cepalino, em virtude do fato de que, do ponto de vista epistemológico, os pensadores cepalinos formularam suas teses com base no estruturalismo econômico que consistia em analisar e corrigir as estruturas econômicas que impediam ou bloqueavam o desenvolvimento, para depois aderir ao modelo de desenvolvimento capitalista. Já a crítica dos pensadores pós-desenvolvimento é fundamentada, como já mencionado, nas abordagens epistemológicas da pós-modernidade, do pós-estruturalismo e do pós-colonialismo, portanto,

estes pensadores não vislumbram aderir ao modelo de desenvolvimento da economia política. Estes pensadores partem do pressuposto de que um modelo de pós-desenvolvimento só será possível ser construído depois que a “era do desenvolvimento” tiver sido, totalmente, ultrapassada. Martins (2006, p. 92), analisando o pensamento do pós-desenvolvimento, deixa claro que esta corrente propõe não um suspeito retorno nostálgico para os tempos pré-modernos, em que o mercado não era hegemônico, mas a passagem para um novo contexto, que é apresentado como pós-capitalismo e pós-modernismo.

Desta forma, podemos então deduzir que uma “gestão do desenvolvimento” na perspectiva do pós-desenvolvimento, grosso modo, deve atender a algumas diretrizes:

- (Re)pensar, (re)analisar, (re)conceituar os principais vetores do desenvolvimento, principalmente a economia, o estado, a educação e a ciência e tecnologia;
- Desvalorizar a ideia de universalização, de progresso, de racionalidade instrumental, de cálculo utilitarista e de dominação;
- Valorizar as sociedades que não se desenvolveram;
- Valorizar os modelos alternativos de convivência social;
- Desvalorizar as práticas dominantes de gerenciamento do desenvolvimento, comumente implementadas pelas agências internacionais, por meio dos *experts* do desenvolvimento.

Essas diretrizes, de alguma forma, estão presentes na proposta de pós-desenvolvimento de Escobar (1995; 2005b; 2007; 2008b), de forma mais clara, no trabalho intitulado *O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?* Publicado na coletânea *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciencias sociais* (2005a), organizada por Edgardo Lander. Neste trabalho, o autor busca refletir sobre uma questão também colocada por Brandão (2012) que consiste em saber o seguinte: Em tempo de globalização, qual a contribuição do lugar? Em que medida podemos reinventar tanto o discurso como a prática do desenvolvimento, de acordo com a lógica baseada no lugar? O trabalho traz para o centro da discussão a gestão do desenvolvimento local. Em função disso, sistematizamos o pensamento pós-desenvolvimento de Escobar no universo da Administração do Desenvolvimento Local, tal como fizemos com o pensamento de Putnam (2009) e Brandão (2012). Tratam-se de três trabalhos epistemologicamente diferentes, porém, analisando a mesma escala geográfica, o local.

Para Escobar (2005a), o processo de universalização da ciência marginalizou o local e o lugar nas teorias ocidentais. Na tentativa de criar uma linguagem universal e de dar visibilidade à ciência burguesa o lugar passou-se a ser um resíduo nas ciências sociais. A consequência disso é a hegemonia do capitalcentrismo<sup>41</sup> nas teorias sociais que desvaloriza ou marginaliza as possibilidades de um desenvolvimento não capitalista. Diante disso, o autor defende a retomada do lugar e do local na perspectiva de um olhar epistemológico para além da ciência moderna e das práticas gerenciais capitalistas.

Escobar (2005a; 2008b) parte do pressuposto de que o fenômeno da globalização é um desdobramento do desenvolvimento capitalista, portanto, trata-se de uma nova forma de colonização. Nesse fenômeno, o global é sempre associado ao espaço, ao capital, à história e as agências de desenvolvimento, enquanto o local é associado ao lugar, ao trabalho e às tradições. Com isto, afirma Escobar (2005a, p. 63): “o lugar [...] desapareceu no “frenesí da globalização” dos últimos anos, e este enfraquecimento do lugar tem consequências profundas em nossa compreensão da cultura, do conhecimento, da natureza, e da economia”. Assim, faz-se necessário retomar a discussão sobre lugar para melhor compreender tais fenômenos. Para isso, Escobar (2005a; 2008b; 2010) direciona suas investigações empíricas para as comunidades tradicionais do Terceiro Mundo, sobretudo, do continente latino-americano, precisamente dos países como Colômbia, Brasil e Venezuela.

Os estudos de Escobar demonstram que muitas comunidades tradicionais do Terceiro Mundo “constroem” a natureza de formas diferentes das formas modernas dominantes, pois estas comunidades utilizam os ambientes naturais de maneiras muito particulares. “Estudos etnográficos dos cenários do Terceiro Mundo descobrem uma quantidade de práticas, significativamente diferentes, de pensar, relacionar-se, construir e experimentar o biológico e o natural” (ESCOBAR, 2005a, p.65). Em função disso, não se pode interpretar tais práticas tomando como referência os conceitos de natureza, de cultura e de economia da sociedade moderna e do globocentrismo. Por isso, é imprescindível a existência de novas categorias teóricas para explicar o potencial alternativo de práticas econômicas e culturais das comunidades tradicionais. O autor vê as teorias do pós-desenvolvimento e da ecologia política como espaços de esperança para reintroduzir uma epistemologia baseada no lugar, mesmo estando num momento histórico dominado pela globalização. Acrescenta ainda, que a defesa

---

<sup>41</sup> Capitalcentrismo é uma expressão cunhada pelas geógrafas Julie Granham e Catherine Gibson para criticar as teorias sobre desenvolvimento, globalização e pós-desenvolvimento que situam o capitalismo no centro da narrativa do desenvolvimento. Para essas autoras, tais teorias tendem a desvalorizar ou marginalizar as possibilidades de um desenvolvimento não capitalista.

do lugar vem sendo conduzida pelos antropólogos, geógrafos e ecologistas políticos pós-estruturalistas e, também, por ativistas de movimentos sociais, ambientalistas e ecólogos.

[...] se o objetivo da literatura do pós-desenvolvimento é, da mesma maneira, tornar visíveis as práticas das diferenças culturais e ecológicas que poderiam servir de base para alternativas, faz-se necessário reconhecer que estes objetivos estão indissolúvelmente vinculados a concepções de localidade, de lugar e de uma consciência baseada no lugar. O lugar – como a cultura local – pode ser considerado “o outro” da globalização, de maneira que uma discussão do lugar deveria oferecer uma perspectiva importante para repensar a globalização e a questão das alternativas ao capitalismo e à modernidade. (ESCOBAR, 2005a, p.69)

Escobar (2005a) vê a possibilidade das experiências locais, de relações sociais de produção, distribuição e consumo, de base não capitalista, (economias de subsistência, economias biodiversificadas, economia solidárias, organizações autogestionárias, etc.) tornarem-se alternativas ao modelo hegemônico de desenvolvimento. O autor destaca que modelos alternativos ao desenvolvimento capitalista não significam oposição, subordinação ou complementaridade, mas, sim, formas diferentes de viver em sociedade. É nessa direção que Escobar (2008b) visualiza a Administração do Desenvolvimento Local. Numa perspectiva teórica, epistemológica e metodológica alternativa à ortodoxia da Administração do Desenvolvimento Local que tem como finalidade auxiliar a modernidade e o moderno na construção de uma única visão de mundo. Para Escobar, “outra gestão do desenvolvimento é possível” se nos libertarmos da prisão psíquica dos modelos teóricos concebidos no campo da ciência moderna, do sul-global e do capitalcentrismo. De alguma forma, a libertação da “prisão psíquica” começa ao reconhecer a relevância do lugar na natureza e a natureza do lugar em época de globalização.

Falar de ativar lugares, naturezas e conhecimentos locais contra as tendências imperiais do espaço, o capitalismo e a modernidade não é uma operação *deus ex machina*, mas uma maneira de ir além do realismo crônico fomentado por modos estabelecidos da análise. Sem dúvida, os lugares e as localidades entram na política da mercantilização de bens e a massificação cultural, mas o conhecimento do lugar e da identidade pode contribuir para produzir diferentes significados de economia, natureza e deles mesmos, dentro das condições do capitalismo e da modernidade que o rodeiam. As esferas ecológicas públicas alternativas podem abrir-se desta maneira contra as ecologias imperialistas da natureza e da identidade da modernidade capitalista. (ESCOBAR, 2005a, p.73)

Escobar (2008b) nos revela, por meio de suas investigações empíricas na região do Pacífico colombiano, que é possível conceber outras formas de constituição de mundo, cujos projetos sociopolíticos são pautados em desenvolvimentos alternativos, alternativas ao

desenvolvimento e alternativas à modernidade. Os Projetos sociopolíticos para desenvolvimentos alternativos objetivam garantir o bem-estar da comunidade, satisfazendo suas necessidades básicas de segurança alimentar, habitação, locomoção e convivência. Estes projetos se voltam para uma contraintervenção das agências internacionais e dos operadores do desenvolvimento capitalista que habitualmente introduzem seus projetos pré-concebidos, enquanto esses valorizam as iniciativas locais construídas socialmente. Já na perspectiva de alternativa à modernidade, os projetos sociopolíticos enfrentam não apenas o discurso do desenvolvimento, mas, sobretudo, a estrutura que sustenta esse discurso, a modernidade. Estas três formas convivem em diferentes projetos e ao mesmo tempo, demonstrando, com isso, ser possível construir modelos diferentes do hegemônico e do linear.

Contudo, é importante destacar que, conforme a lei da física, cada ação gera uma reação, nesse sentido, não tardou a crítica da academia ao pensamento do pós-desenvolvimento. Martins (2006) e Rodomsky (2011), ao analisarem os fundamentos dessa corrente, identificaram nas suas revisões de literatura duas importantes críticas ao pensamento do pós-desenvolvimento, são elas:

- O pós-desenvolvimento não apresenta uma proposta alternativa consistente ao modelo de gestão do desenvolvimento, uma vez que, no geral, incide em uma teorização abstrata que desconsidera processos sociais reais;
- O pós-desenvolvimento culpa o Estado, os governos, os organismos internacionais e as agências de desenvolvimentos pelos resultados do mal-estar social da humanidade, acreditando ser a sociedade civil e os movimentos sociais os salvadores do “desenvolvimento”, entretanto, essa hipótese não é empiricamente verificável, principalmente no Terceiro Mundo, onde a vida social e econômica continua dependente do poder interventor do Estado.

A conclusão que podemos ter desse debate é que estamos diante de um conceito extremamente contraditório, já que é perceptível o descompasso do discurso com a prática e da prática com o resultado alcançado. Nesse sentido, não resta dúvida de que mesmo não apresentando um significado convincente do que seja o desenvolvimento e qual ou quais as formas para alcançá-lo, o pós-desenvolvimento nos ensina que numa tentativa de repensar o desenvolvimento e sua gestão é imprescindível agregar novos valores morais ao seu significado, como o da reciprocidade, da solidariedade, da redistribuição, da subsistência, da autonomia, do limite natural e não simplesmente condicionar o seu significado apenas aos valores da mercantilização das relações humanas e sociais. O pós-desenvolvimento revela os

equivocos do modelo de gestão do desenvolvimento capitalista, ao passo que direciona para a possibilidade de reconstruir uma gestão que não seja pautada apenas nos princípios performáticos de eficiência, eficácia e competitividade, mas que possamos considerar também os aspectos subjetivos da gestão.

#### **5.3.4. Síntese Conclusiva da Administração do Desenvolvimento Local**

A Administração do Desenvolvimento Local se apresenta como uma área da ciência da administração cuja finalidade é observar, descrever, analisar, explicar e orientar as relações sociais de produção, distribuição e consumo dos lugares, de modo a garantir o bem-estar da localidade. Consiste num espaço de diálogo entre Estado, mercado e sociedade civil, uma vez que parte do pressuposto de que a cidadania só pode ser exercida quando se habita um lugar. Em função disso, não admite modelos pragmáticos e prescritivos de gestão do desenvolvimento. O processo decisório - *o que produzir, como produzir e para quem produzir* - não é entendido como exclusivo do Estado, muito menos da lógica econômica do livre mercado, mas um processo construído socialmente.

Nesse modelo de gestão, o agente coordenador do processo de desenvolvimento tende a ser a sociedade civil e os princípios gerenciais norteadores tendem a ser a participação e engajamento cívico, o empoderamento, a transparência e o controle social. Porém, deve-se considerar que numa lógica capitalista cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, portanto, trata-se também de uma gestão com poder de decisão limitado (ESCOBAR, 2005a; BRANDÃO, 2012).

Administração do Desenvolvimento Local, analisada nesse trabalho, fundamenta-se nos estudos realizados no campo da economia política, da ciência política e da antropologia do desenvolvimento. Pauta-se nas abordagens teóricas modernizante, estruturalista e pós-estruturalista. Na abordagem modernizante os temas predominantes são: capital social, redes sociais, acumulação flexível, distritos industriais flexíveis, governança, cidades globais, empreendedorismo social, comunidades criativas. Na perspectiva de uma abordagem teórica estruturalista, os temas norteadores são: a divisão internacional do trabalho, a heterogeneidade, as hierarquias dos lugares, as representatividades locais, e o simbolismo cultural. Já no horizonte pós-estruturalista, as investigações são pautadas no questionamento dos conceitos historicamente construídos pela ciência moderna e implementados pela

sociedade capitalista, como desenvolvimento, saberes locais, natureza, racionalidade, recursos, desempenho, crescimento, pobreza, acumulação etc. De alguma forma, podemos dizer que estes temas nortearam também as três teorias de Administração do Desenvolvimento Local, analisadas nesse trabalho. O Quadro 19 traz uma sistematização dos principais conceitos abordados nas teorias analisadas.

**Quadro 19** - Principais Conceitos Elaborados no Campo da Administração do Desenvolvimento Local

<b>Teorias</b>	<b>Autores</b>	<b>Principais Conceitos</b>
Teoria do Capital Social (1993)	Robert Putnam	Comunidade cívica, Participação Cívica, Atitude Cívica, Capital Social, Desempenho Institucional.
Teoria das Múltiplas Escalas Territoriais (2007)	Carlos Brandão	Divisão Social do Trabalho, Homogeneização, Integração, Polarização, Hegemonia.
Teoria do Pós-desenvolvimento (1996)	Arturo Escobar	Modernidade, Desenvolvimento, Capitalcentrismo, Eurocentrismo, Conhecimento Local, Comunidades Alternativas, Pós-desenvolvimento.

Fonte: elaboração própria.

No que refere aos paradigmas sociológicos de Burrell e Morgan (1979), podemos então classificar as teorias da Administração do Desenvolvimento Local da seguinte forma: a) a *Teoria do Capital Social* de Putnam – apresenta características de um paradigma interpretativista, visto que considera a realidade social como um fenômeno decorrente da história e da experiência subjetiva e intersubjetiva dos indivíduos e não uma realidade natural das coisas. Nessa teoria, o conceito de comunidade cívica assume papel de destaque no desempenho institucional, pois a história, a cultura, as relações sociais, as normas, os valores e a participação cívica são elementos determinantes para o desenvolvimento da sociedade; b) a *Teoria das Múltiplas Escalas Territoriais* – possui características de uma teoria formulada na perspectiva do paradigma estruturalista radical, dado que considera a gestão do desenvolvimento como algo concebido e implementado pelas forças dominantes (divisão social do trabalho, homogeneização, integração, polarização e hegemonia) do sistema capitalista de produção. A teoria está interessada em compreender as tensões intrínsecas e a maneira como os detentores do poder controlam a gestão; c) a *Teoria do Pós-desenvolvimento* – adquire, por sua vez, fortes traços do paradigma humanista radical, uma vez que, tal como os interpretativistas, pressupõe que a realidade social não existe no sentido concreto e real, pois é algo socialmente criado e socialmente sustentado que leva a uma patologia humana,

uma espécie de prisão psíquica. Nesse paradigma, a ciência é vista como um instrumento de dominação a serviço do capitalismo, cujos conceitos riqueza, pobreza, desenvolvimento, subdesenvolvimento são vistos como modos de dominação ideológica que precisam ser desconstruídos para evidenciar outra visão de mundo. O Quadro 20 apresenta uma síntese das análises realizadas juntos às teorias que compuseram, neste trabalho, o campo da Administração do Desenvolvimento Local, de modo a verificar a abordagem teórica, o paradigma sociológico, o objeto de análise, o sentido dado ao conceito de Administração do Desenvolvimento, bem como as limitações ou lacunas presentes nas teorias.

**Quadro 20** – Classificação das Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional.

<b>Abordagem Teórica</b>	<b>Teorias</b>	<b>Paradigma Sociológico</b>	<b>Objeto de Análise</b>
<b>Modernizante</b>	Teoria do Capital Social	Interpretativista	Contexto Social
<b>Estruturalista</b>	Teoria das Múltiplas Escalas Territoriais	Estruturalista	Integração de Territórios
<b>Pós-estruturalismo</b>	Teoria do Pós-desenvolvimento	Humanismo	Desconstrução do Desenvolvimento

Fonte: elaboração própria.

#### 5.4. SÍNTESE CONCLUSIVA DAS TEÓRIAS DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

O desafio de compreender a função da ciência da administração nos estudos sobre desenvolvimento nos levou ao entendimento de que, talvez, não exista nas ciências sociais nenhum outro conceito capaz de promover a interligação de saberes como o conceito de desenvolvimento. De alguma forma, isso pôde ser percebido, com mais nitidez, nos diálogos



entre a economia do desenvolvimento, a sociologia do desenvolvimento, a geografia do desenvolvimento e a antropologia do desenvolvimento. Assim, partimos da premissa de que um campo de conhecimento como o da administração, que no seu cotidiano lida com relações sociais de produção, distribuição e consumo, não poderia ficar apático diante das questões relacionadas à gestão do desenvolvimento.

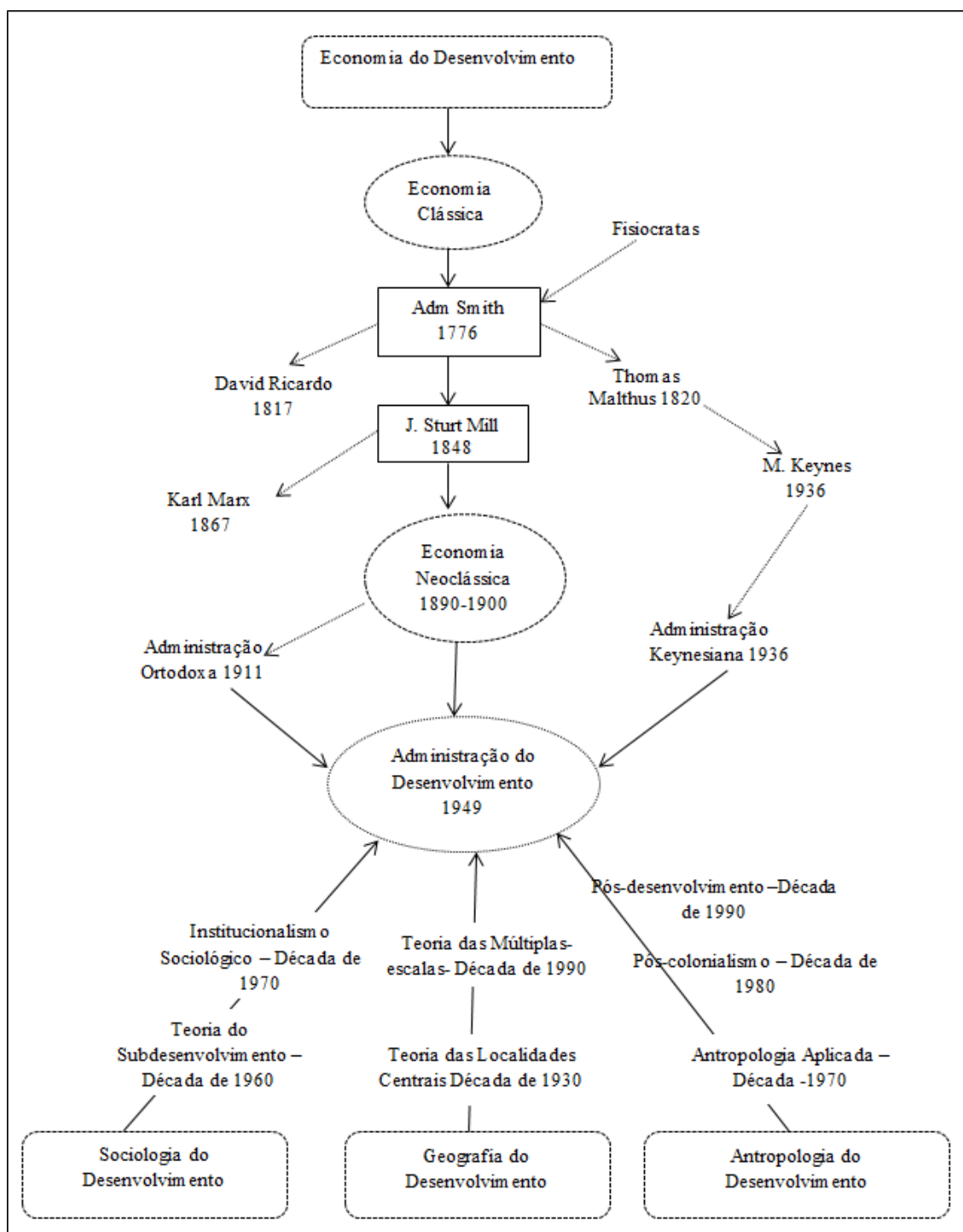
O ponto de partida para compreendermos a função da ciência da administração nos estudos sobre desenvolvimento encontra-se no contexto histórico de reconstrução do pós-guerra, quando, naquela ocasião, surgiu a disciplina Administração do Desenvolvimento. Porém, hoje, raramente encontramos um posicionamento mais preciso da administração sobre a questão. Diante disso, procuramos desvendar se a *Administração do Desenvolvimento é uma disciplina em busca da relevância ou a relevância em busca da disciplina?* A resposta para esse questionamento necessitou de uma imersão na história das ciências sociais, sobretudo, da administração, bem como dos contributos da comunidade científica da ANPAD, principalmente com as suas indicações teóricas. Com isso, foi possível encontrar a genealogia da Administração do Desenvolvimento e classificar as teorias, indicadas pela comunidade da ANPAD, conforme o modelo de análise paradigmática de Burrell e Morgan (1979). Para tanto, consideramos a gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo, tal como argumenta Santos (2004), como objeto científico da administração e não as organizações, como imaginam os teóricos dos Estudos Organizacionais. Assim, tomamos como argumentos de verificação as seguintes hipóteses:

- H<sub>1</sub>: Parte do conhecimento elaborado no campo das ciências sociais, quando se refere à gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo, pertence ao campo esquecido pela ciência da administração, o campo da Administração do Desenvolvimento;
- H<sub>2</sub>: Administração do Desenvolvimento é o campo da ciência administrativa que observa, descreve, analisa, explica e orienta as relações sociais de produção, distribuição e consumo, quer sejam em países, regiões, lugares ou organizações, de modo a garantir o bem-estar da sociedade.

A verificação da H<sub>1</sub> é demonstrada com auxílio da representação gráfica da genealogia da Administração do Desenvolvimento (figura 28). A genealogia da Administração do Desenvolvimento foi construída com base nos fundamentos da revisão de literatura e das análises de conteúdo realizados neste trabalho. Nessa tarefa mapeamos as contribuições de quatro importantes campos das ciências sociais – economia do desenvolvimento, sociologia

do desenvolvimento, geografia do desenvolvimento e antropologia do desenvolvimento – para o campo da Administração do Desenvolvimento. Vejamos, então, os seus contributos.

**Figura 28** - Genealogia da Administração do Desenvolvimento



Fonte: elaboração própria.

A contribuição da economia do desenvolvimento para a Administração do Desenvolvimento provém da própria origem da ciência econômica. Em *A Riqueza das Nações* (1776), Adam Smith, ao elaborar o seu conceito de economia, propõe uma forma de garantir o bem-estar do povo e do Estado. Assim define:

Economia política, considerada um ramo da ciência do estadista ou do legislador, propõe dois objetos distintos: primeiro, suprir renda ou produtos em abundância para o povo, ou, mais apropriadamente, possibilitar que provenham tal renda ou provento por si sós; e segundo, suprir o Estado ou *Commonwealth* com uma renda suficiente para os serviços públicos. Ela se propõe a enriquecer tanto o povo quanto o soberano. (SMITH, 1996, p. 413)

A expressão “economia política”, aplicada por Smith, evidencia, essencialmente, a necessidade de um campo de conhecimento capaz de auxiliar tanto o povo como o estadista no processo de produção, distribuição e consumo da riqueza. Parece-nos que a definição de economia política inicialmente elaborada por Smith, mas, referendada e consolidada pelos demais componentes da escola clássica da economia, com exceção de Marx, aproxima-se muito do que classificamos como Administração do Desenvolvimento. Para Marx, existe uma diferença entre o que é economia política, na condição de campo do conhecimento científico, para o que é política de governo, na condição de forma de promoção do bem-estar da sociedade, tal como foi proposta por Smith. É nessa crítica de Marx à economia política formulada por Smith que habita o argumento da gestão como objeto científico da administração, visto que, pela análise de Marx, Walras e Marshall, a definição de economia política formulada por Smith não teria serventia para definir ciência econômica. Portanto, é justamente nessa lacuna que reside o campo da Administração do Desenvolvimento. O não científico na economia é para a administração o seu objeto de análise.

Posto isso, é preciso entender que a ciência da administração, assim como a Administração do Desenvolvimento, tem fortes relações epistemológicas, metodológicas e praxiológicas com o campo da economia, dado que a administração ortodoxa (1911), formulada por Taylor, Fayol e seguidores, constitui uma aplicação dos pressupostos da escola neoclássica da economia (1890-1990) e a Administração do Desenvolvimento (1949), no seu nascedouro, corresponde a uma aplicação dos conhecimentos produzidos pelas administrações ortodoxa e keynesiana. Isso, de alguma maneira, ficou evidente nas análises de conteúdo das teorias indicadas pela comunidade científica, principalmente em: teoria da inovação, de Schumpeter (1911); teoria da oferta ilimitada de mão de obra, de Lewis (1954); teoria estruturalista da Cepal (1949); teoria da polarização, de Perroux (1955); e teoria do efeito *linkage* dos investimentos, de Hirschman (1958). Esse arcabouço teórico, embora esteja consagrado no campo da economia, sobretudo da economia do desenvolvimento, lida com questões pertinentes à gestão do desenvolvimento. Isso se torna mais clarividente quando são observados os objetos de análise de cada teoria, ou seja, gestão da inovação, gestão de recursos humanos, gestão de termos de troca, gestão de polos industriais e gestão de

investimentos.

A contribuição da sociologia do desenvolvimento para a Administração do Desenvolvimento deu-se por via de duas importantes correntes de pensamento da sociologia: a teoria do subdesenvolvimento (1960) e o institucionalismo sociológico (1970). A teoria sociológica do subdesenvolvimento compreende os países subdesenvolvidos como estruturas criadas para compor o sistema global de troca que se originou no século XVI, no início do capitalismo, e não como estruturas geográficas isoladas, associado a uma falta de difusão tecnológica, capital e valores ocidentais, como argumentam alguns pensadores da economia. Essa corrente trouxe para os estudos do desenvolvimento temas como pobreza, desigualdade, bem-estar, violência, políticas sociais, entre outros. No universo das teorias analisadas neste trabalho encontra-se a teoria da dependência, de Cardoso e Faletto (1969), cujos fundamentos estão na sociologia weberiana. Porém, destacamos que essa corrente de pensamento teve importantes contribuições da sociologia marxista por meio dos trabalhos de Ruy Mauro Marini, André Frank, Teotônio dos Santos, Vania Bambirra, dentre outros. A teoria da dependência, de Cardoso e Faletto, centra sua análise nas relações sociais entre classes e grupos locais com classes e grupos internacionais, com vistas a uma aliança estratégica entre Estado, capital estrangeiro e capital nacional, evidenciando, com isso, a gestão de alianças estratégicas.

O institucionalismo sociológico, despontado no final da década de 1970, por sua vez, entende o desenvolvimento como um fenômeno social resultante não só das regras, procedimentos e/ou normas formais, mas também dos sistemas de símbolos, dos esquemas cognitivos e dos modelos morais que fornecem "padrões de significação" que guiam a ação humana. Para essa corrente, as instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas, também, o que se pode imaginar fazer num contexto dado. Nessa linha de pensamento encontram-se as seguintes teorias: teoria da sociedade prismática, de Fred Riggs (1968); Teoria Paraeconômica, de Guerreiro Ramos (1981); e a teoria do capital social, de Putnam (1993). Essas teorias contribuem para a Administração do Desenvolvimento quando introduzem um conceito de gestão para além dos pressupostos da racionalidade instrumental e do *homo economicus*, abordando, com isso, a gestão da ecologia institucional, gestão de alocação de recursos em sistemas sociais e a gestão das comunidades cívicas.

A geografia do desenvolvimento contribui para a Administração do Desenvolvimento, num primeiro momento, com a teoria das localidades centrais, formuladas por Walter

Christallerem (1933), explicando a lógica capitalista para localização de unidades produtivas no espaço geográfico. Inspirada nessa vertente encontra-se a teoria da polarização de Perroux (1955). Numa segunda fase, a geografia do desenvolvimento coopera com a Administração do Desenvolvimento ao apresentar a teoria das múltiplas escalas e espaços geográficos. Nessa vertente teórica o espaço não é apenas um palco de processos ecológicos e sociais, mas, também, um instrumento social e político de transformação. O pensamento de Milton Santos representa essa outra possibilidade de conceber o espaço social. Em *Por outra globalização*, esse teórico estimula a busca pela construção de um novo conceito de mundo globalizado, discute o ser da sociedade globalizada e aponta a necessidade de se criar uma globalização mais humanizada, uma vez que, para ele, o global não existe sem o local e vice-versa. Embora, não esteja totalmente no campo da geografia do desenvolvimento, a teoria das múltiplas escalas territoriais, de Carlos Brandão (2007), coaduna com essa possibilidade teórica.

Por fim, destacamos a contribuição da antropologia do desenvolvimento para a Administração do Desenvolvimento. De modo geral, a antropologia dedica-se a estudar o homem e a humanidade de maneira totalizante, abrangendo, assim, todas as dimensões (biológica, social ou cultural), porventura, existentes em uma determinada sociedade. Em função disso, a cultura é, por natureza, o objeto científico da antropologia, portanto, a contribuição mais pertinente da antropologia para a Administração do Desenvolvimento consiste em ajudar a observar, descrever, analisar, explicar e orientar as relações culturais entre homem-sociedade-natureza.

Nesse horizonte, no campo da antropologia do desenvolvimento, destacamos três importantes vertentes teóricas: a antropologia aplicada, o pós-colonialismo e o pós-desenvolvimento. A antropologia aplicada teve papel geoestratégico no mundo pós-guerra, dado que contribuiu para a delimitação das áreas de influência dos dois blocos políticos (EUA e URSS). Nesse período, sua função era mapear os países que, de alguma forma, apresentavam características pluriétnicas, de alto crescimento populacional, de baixa produtividade e instáveis politicamente. Posteriormente, a antropologia aplicada passou a assessorar os organismos internacionais (ONU, BM, UNESCO, FAO etc.) na implantação de programas de desenvolvimento social e econômico (SEIXAS, 2005). Na década de 1980, a vertente pós-colonialista da antropologia do desenvolvimento assume a tarefa de promover a reflexão e a crítica das formas de intervenção dos países colonizadores e dos organismos internacionais junto aos países subdesenvolvidos. Nesse período, a antropologia do

desenvolvimento abre o debate sobre os “verdadeiros” objetivos do modelo de gestão do desenvolvimento proposto pelos países desenvolvidos. Porém, é com a vertente do pós-desenvolvimento (1990) que esse debate ganha notoriedade, principalmente com as contribuições de James Ferguson, Wolfgang Sachs, Majid Rahnema, Gilbert Rist, Serge Latouche, Gustavo Esteva e Arturo Escobar. No rol da vertente pós-desenvolvimento, destacamos, neste trabalho, as contribuições de Escobar (1995; 1998; 2005a; 2005b; 2008a; 2008b) para o campo da Administração do Desenvolvimento, quando aponta outras formas de gestão do desenvolvimento, diferentes do modelo de gestão do desenvolvimento comumente conhecido na sociedade moderna capitalista.

Dessa maneira, reconhecemos que parte do conhecimento elaborado no campo das ciências sociais, precisamente da economia do desenvolvimento, da sociologia do desenvolvimento, da geografia do desenvolvimento e da antropologia do desenvolvimento, quando se referem à gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo, pertence ao campo esquecido pela ciência da administração, o campo da Administração do Desenvolvimento. Por sua vez, a verificação da H<sub>2</sub> também se confirma quando entendemos a gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo como objeto científico da administração, e não a organização como defendem alguns teóricos. A organização é o objeto científico dos estudos organizacionais e não dos estudos administrativos. Embora as organizações, muitas vezes, constituam espaços com os elementos essenciais da gestão (cultura, poder, comportamento, memória etc.), elas são espaços particulares nos quais habita apenas o objeto. É importante esclarecer que quando falamos em gestão, não estamos nos referindo apenas ao conjunto de técnicas, processos, ferramentas e/ou às relações internas das organizações, mas, sobretudo, às relações mais amplas, as da macrogestão da sociedade. Esse entendimento, em parte, é corroborado pela comunidade científica da ANPAD, uma vez que para os membros dessa entidade o elemento que melhor representaria o objeto de estudo da Administração do Desenvolvimento seria a gestão, com 45% (quarenta e cinco por cento); seguido pela organização, com 24% (vinte e quatro por cento); a estrutura, com 12,5% (doze vírgula meio por cento); e o indivíduo, com 10,6% (dez vírgula seis por cento).

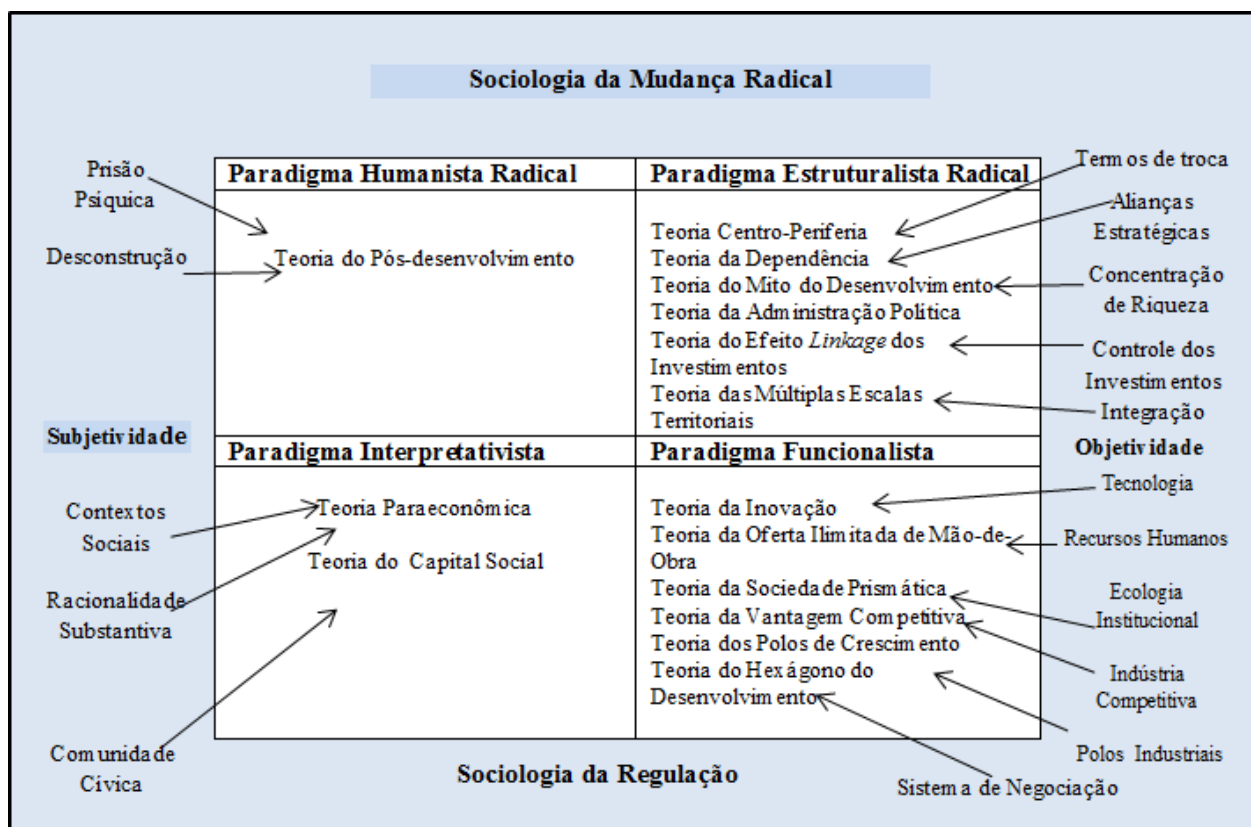
Ao considerar essa suposição como verdadeira, podemos deduzir, no conjunto das teorias estudadas, que a gestão do desenvolvimento constitui o principal fenômeno social observado, descrito, analisado e explicado. Isso fica evidente quando dedicamos atenção aos elementos centrais de cada teoria, tais como: inovação, alocação de recursos, termos de troca, polos industriais, alianças estratégicas, indústrias competitivas, sistema de negociação,

comunidade cívica. Esses elementos versam sobre questões relacionadas ao universo da gestão. Outro aspecto a ser observado no conjunto das teorias é o foco de análise, pois, trata-se de um conjunto de teorias que analisa a gestão do desenvolvimento em países, regiões, lugares e organizações e que, de alguma forma, busca promover o bem-estar da sociedade. Com isso, podemos, então, afirmar que cabe a esse campo de conhecimento, em diálogo com os demais, assumir para si a responsabilidade de observar, descrever, analisar, explicar e orientar a gestão das relações de produção, distribuição e consumo de uma determinada sociedade, independente do tempo e do espaço em que esta esteja.

Na tentativa de compreendermos como o campo da Administração do Desenvolvimento se apresenta epistemologicamente, recorreremos ao suporte do modelo de análise paradigmática, proposto por Burrell e Morgan (1979), com a finalidade de verificar as influências de tais paradigmas na epistemologia do campo. Contudo, é importante considerar que modelos são representações abstratas da realidade e mostram apenas o que é relevante para uma questão específica, negligenciando demais aspectos, ou seja, todo modelo tem suas limitações explicativas, portanto, reconhecemos que o modelo de Burrell e Morgan também tem suas limitações, principalmente porque este modelo leva em consideração apenas os paradigmas epistemológicos da ciência moderna e exclui ou não contempla os paradigmas da ciência pós-moderna. Porém, para efeito de uma representação simplificada da realidade ilustramos na figura 29, os paradigmas sociológicos do campo da Administração do Desenvolvimento.



**Figura 29** - Paradigmas Sociológicos da Administração do Desenvolvimento



Fonte: elaboração própria.

No geral, as análises demonstram uma forte concentração das teorias de desenvolvimento dentro do paradigma funcionalista e estruturalista. O paradigma funcionalista crê em uma ciência objetiva, isenta de valor, a-histórica, e em uma sociedade regulada e explicada com base na racionalidade instrumental e utilitária. Nesse universo encontram-se: a teoria da inovação, a teoria da oferta ilimitada de mão de obra, a teoria da sociedade prismática, a teoria da vantagem competitiva, a teoria dos polos de crescimento e a teoria do hexágono do desenvolvimento. O paradigma estruturalista compreende a ciência como um fenômeno social objetivo, portanto, com validade universal, independente de ideologia, cultura, época ou lugar, contudo acredita em uma sociedade que se caracteriza por tensões e contradições entre elementos antagônicos presentes na própria sociedade, levando com isso, para uma possível mudança social. No universo dessa visão de mundo estão presentes: a teoria centro-periferia, a teoria da dependência, o mito do desenvolvimento, a teoria da administração política, a teoria do efeito *linkage* dos investimentos e a teoria das múltiplas escalas territoriais. De modo geral, o estruturalismo está interessado em compreender as tensões e contradições existentes na sociedade e a forma como os detentores

do poder na sociedade procuram controlar tais fenômenos (BURREL e MORGAN, 1979). No paradigma interpretativista, ou seja, onde a realidade social não existe em sentido concreto, mas, na experiência subjetiva e intersubjetiva dos indivíduos, estão: a teoria paraeconômica e a teoria do capital social. Por fim, encontra-se a teoria do pós-desenvolvimento que, a nosso ver, possui fortes características do paradigma humanista radical, dado que a ciência é vista como um instrumento subjetivo a serviço do capitalismo que coloca o homem em um estágio patológico de prisão psíquica, sendo assim, o desenvolvimento um construto social da modernidade, elaborado pela ciência para controle das instituições capitalistas.

Desta forma, concluímos que a Administração do Desenvolvimento se constitui como um campo de conhecimento multidimensional, pois lida com aspectos econômicos, políticos, sociais, espaciais, ambientais, técnico-científicos etc.; também, interdisciplinar, dado que necessita do suporte teórico de outros saberes, a exemplo da economia do desenvolvimento, da sociologia do desenvolvimento, da geografia do desenvolvimento, da antropologia do desenvolvimento, entre outros; além de se apresentar como um campo multiparadigmático, embora, ainda, com concentração nos paradigmas funcionalista e estruturalista. Essa conclusão corrobora com o pensamento da comunidade científica da ANPAD, uma vez que as teorias aqui analisadas foram provenientes das indicações dos participantes do estudo exploratório sobre a temática. Porém, lamentamos o fato dessa conclusão não ser reconhecida institucionalmente na ciência da administração. Nossa tese para explicar essa contradição, se tomarmos como objeto de estudo da administração a gestão, consiste em termos, então, uma disciplina em busca de sua relevância por parte da comunidade científica, porém, não considerando esse fato, temos então uma relevância, ou seja, o fenômeno da gestão do desenvolvimento em busca de uma disciplina. Caso isso persista, fica então o questionamento: a quem de fato cabe o estudo da gestão do desenvolvimento?

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os filósofos têm apenas interpretado o mundo de maneiras diferentes; a questão, porém, é transformá-lo (Karl Marx em: O Capital)

A tese que norteou esta investigação procurou desvendar se a *Administração do Desenvolvimento é uma disciplina em busca da relevância ou a relevância em busca da disciplina?* Para explorá-la foi necessário percorrer a história da ciência da administração e da teoria do desenvolvimento. Percorrendo essa trajetória, verificamos que parte do conhecimento produzido no campo das ciências sociais, quando se referem à gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo, pertence ao campo esquecido pela ciência da administração, o campo da Administração do Desenvolvimento. Essa suposição se confirma quando a gestão é considerada objeto científico da administração. Reconhecida essa possibilidade epistemológica, a Administração do Desenvolvimento se expressa como uma disciplina que busca o reconhecimento da sua comunidade científica. Quando não, trata-se de um fenômeno social (gestão do desenvolvimento), de grande relevância para teorias sobre desenvolvimento que necessita de amparo científico. Para qualquer que seja a possibilidade, espera-se um posicionamento epistemológico da administração, quanto às questões relacionadas à gestão do desenvolvimento. Diante disso, chegamos ao final deste trabalho com três contribuições explicativas para a problemática levantada. Vejamos:

Contribuição Explicativa I: Administração do Desenvolvimento Como uma Disciplina em Busca da Relevância.

Reconhecer a Administração do Desenvolvimento como disciplina autônoma significa dizer que estamos diante de um construto científico multiparadigmático. Concebido, inicialmente, dentro da ortodoxia do pensamento administrativo, ou seja, pelo positivismo empírico, pelo liberalismo econômico e pela crença implacável na transferibilidade da racionalidade administrativa, sob o comando dos países hegemônicos do mundo capitalista, bem como pelos pressupostos do pensamento keynesiano de garantir o bem-estar social mediante atuação dos organismos internacionais (BM, FMI, ONU) e da participação direta dos estados no planejamento e na execução das políticas econômicas e sociais das nações; posteriormente, pelos fundamentos do pensamento neoliberal, apoiado na visão hobbesiana utilitarista da natureza humana e na crença da eficiência do mercado, como agente perfeito para alocações de recursos escassos; atualmente, a Administração do Desenvolvimento vem

sendo conduzida pelos estudos críticos em administração (ECA). Nesta perspectiva teórica, busca-se: valorizar os aspectos não performáticos da gestão; evidenciar a desnaturalização dos efeitos opressivos e/ou maléficos do desenvolvimento; ressignificar conceitos, tais como gestão, desenvolvimento e bem-estar; e emancipar o sujeito das prisões psíquicas criadas pela modernidade. Essa trajetória epistemológica ilustra a pluralidade de pensamentos em que se assenta a Administração do Desenvolvimento.

O estudo empírico, realizado junto à comunidade científica da ANPAD, confirma essa trajetória, uma vez que as teorias indicadas para fundamentar o campo transitam entre o universo da ciência moderna e pós-moderna. Além dos tradicionais paradigmas epistemológicos do modelo de Burrell e Morgan (1979), também foram citadas outras possibilidades paradigmáticas como a teoria crítica, a teoria da complexidade, o multiculturalismo e o aspecto histórico-estrutural. Essa composição multiparadigmática faz da Administração do Desenvolvimento um campo metaparadigmático, ou seja, um campo interdisciplinar que busca revelar disparidade e complementaridade entre paradigmas epistemológicos.

É preciso compreender que a Administração do Desenvolvimento nunca deixou de existir como disciplina, considerando que sempre foi conduzida por outros campos de conhecimento. Em função disso, trata-se de um saber com os conteúdos completamente fragmentados e diluídos em diversos campos de conhecimento, que necessitam de um olhar epistemológico e do reconhecimento das comunidades científicas, sobretudo, da administração. No nosso entendimento, o que explica o não reconhecimento da Administração do Desenvolvimento, por parte da comunidade científica da administração, é o fato dessa ciência não ter delimitado com precisão o seu objeto científico, deixando margem para os teóricos dos estudos organizacionais sugerirem a organização e não a gestão como objeto de estudo. Desse modo, o campo da administração foi, aos poucos, abandonando o estudo da gestão do desenvolvimento e delegando-o para outras ciências, sobretudo, para a economia do desenvolvimento. Essa falta de clareza epistemológica concedeu aos estudos organizacionais um lugar de destaque no campo da administração, precisamente entre a década de 1960 e 2000. Entretanto, com o surgimento dos estudos críticos em administração (ECA) e com a própria autonomia dos estudos organizacionais a discussão sobre a gestão como objeto de estudo da administração ganha importância epistemológica dentro do campo, reconhecendo, como isso, a relevância da Administração do Desenvolvimento para o campo da administração.

Contribuição Explicativa II: Administração do Desenvolvimento Como Fenômeno Social Relevante, Porém, em Busca de uma Disciplina.

Sendo a gestão do desenvolvimento uma categoria analítica com forte destaque para teorias sobre desenvolvimento, a Administração do Desenvolvimento passa a ser um construto social de ampla relevância epistemológica, porém, sem amparo científico. Nesse contexto, o questionamento a ser feito é: a quem, de fato, cabe o estudo da gestão no universo do desenvolvimento, uma vez que a economia se propõe a estudar a escassez dos recursos, a sociologia, o fato social, a geografia, o espaço, além da antropologia e a cultura? Ao analisarmos o conteúdo das teorias sobre desenvolvimento, verificamos que existe em todas elas uma poção significativa do conteúdo que diz respeito ao universo da gestão, portanto, trata-se de uma variável privilegiada e fundamental para explicar o desenvolvimento, porém, completamente desprezada, epistemologicamente, pelas demais disciplinas. Em nosso entendimento, é nesse desprezo epistemológico que reside um fato social específico (gestão do desenvolvimento), relevante para explicar o desenvolvimento, porém, sem amparo científico adequado.

É importante esclarecer que, quando citamos a gestão do desenvolvimento como fato social, não estamos nos referindo apenas a um conjunto de métodos, técnicas e/ou ferramentas gerenciais, mas, acima de tudo, um fenômeno decorrente das relações sociais de produção, distribuição e consumo, que, de alguma forma, orienta a concepção e o modo de funcionamento dos elementos constituintes de uma dada sociedade, seja ela pré-capitalista, capitalista, socialista ou pós-moderna. A gestão do desenvolvimento como fato social compreende não só a microgestão, mas, a meso e a macrogestão da sociedade. A macrogestão, tal como o regime político, a ordem jurídica, o sistema econômico, é um contrato social decorrente do acordo estabelecido entre os membros da sociedade. Nela, contém o projeto de nação com as diretrizes gerais: *O que a nação quer ser? Aonde pretende chegar? Como devemos organizar o sistema de produção? Como devemos distribuir a riqueza gerada? Quem deve consumir a riqueza gerada por essa sociedade?* A mesogestão ou a gestão pública é constituída no âmbito do Estado, deve garantir as aspirações e desejos da sociedade ou da gestão social, frente aos interesses e ações da microgestão ou da gestão empresarial. A ação enérgica dessas três categorias de gestão – gestão social, gestão pública e gestão empresarial – delimita o campo de atuação da Administração do Desenvolvimento e exige da comunidade científica da administração um posicionamento quanto à responsabilidade acadêmica desse fato social.

Contribuição Explicativa III: Administração do Desenvolvimento Como Campo de Conhecimento.

A história da ciência nos ensina que a evolução de um campo de conhecimento não é contínua nem simples, mas se dá em saltos, em rupturas, em complexidades, com avanços e retrocessos. Portanto, compreender a Administração do Desenvolvimento como um campo de conhecimento científico na contemporaneidade exige uma visão de ciência para além da ciência moderna clássica. É preciso, também, incorporar os pressupostos da ciência pós-moderna, uma vez que estamos diante de um campo metaparadigmático, como bem sinalizou a comunidade científica da ANPAD. Em função disso, o significado de campo científico como um jogo de forças, formulado por Boudieu (2004), no qual quem melhor se articula detém melhores “capitais” e sabe quais as escolhas compensa fazer, adquire centralidade na contemporaneidade da Administração do Desenvolvimento. Isso, de alguma forma, é observado no percurso científico da Administração do Desenvolvimento, precisamente entre aspectos epistemológicos, metodológicos e praxiológicos.

Do ponto de vista epistemológico, a Administração do Desenvolvimento se expressa como um campo de conhecimento com presença marcante do pensamento positivista-funcionalista, do estruturalismo e, mais recentemente, do pós-estruturalismo. Essa composição multiparadigmática possibilita compreender o campo para além da visão polarizada, dando-lhe, portanto, a oportunidade de acesso a uma visão dialógica ampliada, revelando, com isso, disparidades, complementaridades entre os paradigmas, concebendo, assim, um campo metaparadigmático. Devido a isso, a gestão do desenvolvimento passou a ser um construto formado por uma rede de saberes, poderes, instituições e significados. No *paradigma positivista-funcionalista*, a gestão do desenvolvimento dar-se-á por meio do processo de modernização das estruturas sociais, ou seja, por meio da difusão dos valores e das tecnologias ocidentais, bem como pela mudança quantitativa da base econômica, via produção de uma “massa crítica” com a finalidade de uma mudança qualitativa da sociedade em um dado tempo futuro. No *paradigma estruturalista*, a gestão do desenvolvimento surge da conexão entre dependência externa e exploração das relações sociais internas. Em função disso, a gestão é delineada com base na análise histórico-estrutural dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Já no *paradigma pós-estruturalista*, a gestão do desenvolvimento é vista como um instrumento de dominação das sociedades ocidentais do Primeiro Mundo para com os países subdesenvolvidos e colonizados. Diante disso, argumenta-se a necessidade de outros modelos de gestão do desenvolvimento, para além dos concebidos pelo pensamento

funcionalista e estruturalista. Essa composição multiparadigmática do campo possibilita espaço para um programa de pesquisa bastante diversificado e amplo. A agenda de pesquisa sugerida pela comunidade científica da ANPAD aponta para essa direção, uma vez que elenca um conjunto de temas relevantes para compreender as relações sociais, porventura existentes, entre Sociedade, Estado e Mercado, bem como entre indivíduos, organizações e sociedades.

Do ponto de vista metodológico, a Administração do Desenvolvimento, na condição de campo de conhecimento, deve trabalhar com métodos e técnicas de pesquisa capazes de absorver características da racionalidade instrumental e, ao mesmo tempo, da racionalidade substantiva. Destacamos que ambas são opostas, porém entre os extremos existe um universo de possibilidades. Dessa forma, temos pela frente o desafio de conceber novos métodos e técnicas que levem em consideração não apenas o utilitarismo, a hierarquia, o desempenho, a maximização dos benefícios, a minimização dos custos, mas, principalmente, a autorrealização, o entendimento, o julgamento ético, a autenticidade e os valores emancipatórios. Para tanto, é preciso ultrapassar as fronteiras dicotômicas entre objetividade versus subjetividade, abordagem quantitativa versus qualitativa, experimento versus observação. Na contemporaneidade do saber científico, precisamente no campo das ciências humanas e sociais, são necessárias outras formas de produção de conhecimento, para além das formas dicotômicas e excludentes.

No campo praxiológico, a Administração do Desenvolvimento precisa reconhecer que o modelo de gestão do desenvolvimento, historicamente implantado, não conseguiu realizar ou realizar de forma satisfatória suas promessas. Promessas como a da igualdade, da liberdade, da paz perpétua e/ou do bem-estar social continuam no âmbito da retórica. Na prática, o que, de fato, verificamos é: a concentração da riqueza, a violação dos direitos humanos, o aumento da pobreza, a discrepância entre classes sociais, o desemprego estrutural, a destruição da natureza e os conflitos entre as nações. A atual crise do capitalismo é, na verdade, o resultado concreto desse modelo de gestão do desenvolvimento que tem como princípios norteadores a industrialização, o crescimento econômico, o consumo de massa e a acumulação e concentração de capitais. Uma análise mais aprofundada sobre os acordos e diretrizes formuladas no período correspondente ao pós-guerra servirá de embasamento para explicar essa suposição, especialmente o desdobramento dos Acordos de Bretton Woods (1944).

O momento atual deixa clara a necessidade de “outro modelo de gestão”, em outras palavras, na perspectiva do pós-desenvolvimento, de outros modelos, uma vez que num

mundo multicultural não devemos ser tão prepotentes ao ponto de acreditar que um único modelo de gestão seja satisfatório para toda humanidade. Porém, devemos reconhecer que o modelo vigente não mais satisfaz essa humanidade, considerando que temos presenciado, no início deste século, diversas manifestações sociais, como: Os Indignados, na Europa; *Ocupe Wall Street*, na América do Norte; Primavera Árabe, no Oriente Médio e Norte da África; Revolta Civil do Brasil; e tantas outras de menores impactos na mídia global. São revoltas em países completamente diferentes, que deriva da crise, da falta de esperança no futuro, do aumento da injustiça, que nasce da crescente distância entre os ricos e os pobres. Diante disso, entendemos que a gestão do desenvolvimento deve ser cada vez mais uma questão de interesse público e não um assunto reservado apenas aos organismos internacionais, aos especialistas e/ou aos mandatos políticos. Deve ser uma política de Estado e não uma ação de governo, deve ser um contrato social da, com e para a sociedade.

A agenda de pesquisa proposta pela comunidade acadêmica da ANPAD caminha nessa direção, uma vez que os temas sugeridos foram além do universo corporativo empresarial, pois incorporaram temas inerentes ao Estado e à Sociedade. Desse modo, entendemos que a contribuição da Administração do Desenvolvimento para as questões empíricas, inicialmente, deve passar pelo processo de observação, descrição e explicação das diversas relações, acaso existentes, entre Sociedade, Estado e Mercado, bem como entre indivíduos, organizações e sociedade, para depois sugerir intervenções gerenciais. Em função disso, consideramos completamente relevante e atualizada a agenda de investigação sugerida pela a comunidade acadêmica da ANPAD para o campo da Administração do Desenvolvimento. Para aqueles que pretendem trilhar no universo de investigação dessa disciplina, recomendamos desvendar os seguintes temas de pesquisa:

- Estado, Governo e Desenvolvimento;
- Gestão, Sociedade e Desenvolvimento;
- Indivíduos, Organizações e Desenvolvimento;
- Território, Inovação e Desenvolvimento;
- Empresa, Mercado e Desenvolvimento;
- Meio Ambiente e Sustentabilidade;
- Epistemologia e Metodologia da Administração do Desenvolvimento.

Ao nos aprofundarmos nessas temáticas, estaremos, de alguma forma, identificando os



obstáculos do desenvolvimento e contribuindo para a construção de um modelo de gestão do desenvolvimento para além do modelo convencional, centrado exclusivamente nos pressupostos da racionalidade instrumental, do *homo economicus*, da eficiência do mercado, da produção em massa, do crescimento e da acumulação de riqueza. Muitos são os problemas que necessitam de outra lógica de gestão, apenas para lembrar podemos citar: fome, poluição, energia, recessão, escassez, desemprego e concentração desigual. Esses problemas não podem ser compreendidos isoladamente, nem podem ser selecionados apenas numa lógica doméstica, pois, trata-se de uma herança estratégica de gestão do desenvolvimento equivocada e fracassada para garantir o bem-estar da humanidade. Esses problemas tornaram-se questões globais, portanto, não podem ser resolvidos apenas pelo arcabouço de uma disciplina e muito menos pela lógica de um grupo privilegiado de nações. Assim, a administração, como ciência, não pode se isentar da responsabilidade de observar, prescrever, analisar e explicar as mazelas da sociedade, além de supor que a tarefa de encaminhar, aconselhar e/ou orientar são atos inferiores e que devem ficar apenas sob a responsabilidade da esfera governamental. A administração precisa trazer para si a responsabilidade da construção de uma proposta alternativa aos resultados alcançados em todo o mundo, a fim de conduzir a direção do nosso destino, até aqui, liderado pela lógica da economia de mercado.

Outro ponto a ser destacado nestas considerações finais refere-se às limitações para o desenvolvimento desta investigação. Em primeiro lugar, como relatado no decorrer do trabalho, trata-se de uma temática pouco explorada no campo da administração, portanto, com poucos referenciais teóricos e empíricos dentro do campo; segundo, trata-se de uma investigação com base na percepção da academia brasileira de administração, isso, de alguma forma, pode limitar a nossa compreensão sobre o assunto, uma vez que consideramos prudente testar as hipóteses aqui verificadas em outras comunidades acadêmicas; terceiro, o estudo necessita incluir na sua unidade de análise os demais atores sociais, principalmente os atores governamentais, sociedade civil e os organismos internacionais (ONU, BM, FMI, UNESCO, FAO etc.) com o intuito de captar as percepções, entendimentos e opiniões desses atores sobre o campo da Administração do Desenvolvimento. Por fim, o estudo necessita de comprovação empírica, porém, para isso, é necessária a formulação de novas teorias e novos modelos de gestão do desenvolvimento. Todavia, destacamos que as análises aqui realizadas já apontam algumas categorias analíticas que essas teorias e/ou modelos de gestão podem considerar, uma vez que, quando estudamos as teorias sobre desenvolvimento, os conceitos fundamentais para o entendimento da Administração do Desenvolvimento foram: inovação,

recursos humanos, termos de troca, polos industriais, controle dos investimentos, alianças estratégicas, ecologia institucional, indústrias competitivas, integração, bem como comunidade cívica, racionalidade substantiva e prisão psíquica. Dessa forma, consideramos que qualquer que seja a teoria formulada e/ou modelo de gestão do desenvolvimento proposto será necessária a inclusão de algumas dessas categorias analíticas, visto que, de alguma forma, o debate sobre a gestão para o desenvolvimento ou do desenvolvimento perpassa essas categorias analíticas. Esperamos, diante do exposto, que possamos receber as críticas e as contribuições da comunidade científica quanto às questões aqui pontuadas. No mais, vamos ficando por aqui, porém, na esperança de que outra Administração do Desenvolvimento seja possível.

Elinaldo Leal Santos  
elinaldoub@gmail.com

## REFERÊNCIAS

- Acsehrad, H. (2002). Território e Poder: a política das escalas. In T. Fischer (Org.) *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação* (pp. 33-44). Salvador: Editora Casa da Qualidade.
- Aktouf, O. (2001). Administração e Teorias das Organizações Contemporâneas: Rumo a um humanismo radical? *Revista Organizações & Sociedade*, nº 8, v21, 2001, pp. 13-33.
- Aktouf, O. (2002). Governança e Pensamento Estratégico: Uma Crítica a Michael Porter. *Revista de Administração de Empresas – REA-Jul/Set* 43-53.
- Aktouf, O. (2004). *Pós-Globalização, Administração e Racionalidade Econômica: A Síndrome do Avestruz*. São Paulo: Editora Atlas.
- Aktouf, O. (2005). O Ensino da Administração: Por uma pedagogia para mudança. *Revista Organizações & Sociedade*, nº 35, v12, pp. 151-158.
- Alvesson, M.&Willmott, H.(1992). *Critical Management Studies*. London: Sage.
- Andrade, M. C. de (1970). *Espaço, Polarização e Desenvolvimento*. 2ª ed.São Paulo: Editora Brasiliense.
- Arrighi G. (2003). Globalização e Macrossociologia histórica. *Revista de Sociologia Política*, v. p. 13-23.
- Arrighi, G. (2008). *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- Azevedo, A. (2006). A Sociologia Antropocêntrica de Alberto Guerreiro Ramos. *Tese de Doutorado*, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Baines, S.(2004). Antropologia do Desenvolvimento e a questão das sociedades indígenas. *Revista Antropológicas*, v. 15, n. 8, pp. 29-46.
- Banco Mundial, (1997). *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial: O Estado no Mundo em Transformação*. Washington, EUA.
- Bardin, L. (1979). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barney, J. B.; Hesterly, W. (2004) Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. In: CLEGG, S. R. et al. *Handbook de Estudos Organizacionais*. V. III, São Paulo: Atlas.
- Beck, U. (1997) A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: Giddens, Anthony et al. *Modernização reflexiva*. São Paulo: UNESP, 1997. pp. 11-71.
- Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*,

Washington, v. 55, n. 4, July/Aug. pp. 313-324.

Boisier, S. (1989). Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In Hadad, P. R. *Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise* (pp. 589-687). Fortaleza. BNB.

Boisier, S.(1996). Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa preta e o projeto político. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. Nº 13. Jun. pp.111-143.

Bourdieu, P. (2002). *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Editora UNESP.

Brandão, C. (2012). *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas-SP: Editora Unicamp.

Braverman, H. (1974). *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar.

Brum, A. J. (1999) *Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. Petrópolis-JR: Editora Vozes/UNIJUÍ.

Brundtland, G. H.(1987). *Nosso Futuro Comum*. Editora FGV. Rio de Janeiro-RJ.

Bruseke, F. J. (2003). O Problema do Desenvolvimento Sustentável. In: Cavalcanti, C. *Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. 4º ed. São Paulo: Cortez Editora, pp. 29-39.

Burrell, G.; Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. London and Exeter, NH: Heinemann.

Cardoso, F. H.; Faletto, E. (1972). *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica* (3ª Edição). Rio de Janeiro: Editora Zahar.

Chalat, J. F. (2000) *A ciências sociais e management*. São Paulo: Atlas.

Chevallier, J; Loschak, D. (1980) *A ciência administrativa*. Mem Martins:Europa-America.

Coleman, J.(1990).*Foundations of Social Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, MA.

Cooke, B. (2008). Participatory Management as Colonial Administration. In: Dar, S.; Cooke, B. *The Development Management*. London-New York: Zed Books, p.111-149.

Cooke, B. (2004). O Gerenciamento do (Terceiro) Mundo. *Revista de Administração de Empresas – ERA/FGV*, Rio de Janeiro,v.44, n. 3, jul-set.

Couto, M.(2011). *E se Obama fosse africano?: e outras intervenções*. São Paulo: Editora Companhia das Letras.

Cunha, M. P. (2000). Ciência organizacional: Passado, presente futuro ou uma viagem dos clássicos aos pós-modernos. In: Cunha, M. P. *Teoria Organizacional: Perspectivas e*

*Prospectivas*. Lisboa: Dom Quixote, pp47-65.

Dar, S.; Cooke, B. (2008). *The Development Management*. London-New York: Zed Books.

Davel, E.; Alcadipani, R.(2003). Estudos Críticos em Administração: A produção científica brasileira dos anos 1990. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: v.43, nº4, Out/Dez, pp.72-85.

Diegues, A. C. (2008). A Globalização da Proteção da Natureza: O papel das grandes ONGs transnacionais e da ciência. In:Dupas,G.(Org). *Meio Ambiente e Crescimento Econômico: Tensões Estruturais*. São Paulo: Editora Unesp.

Diniz, F. (2006). *Crescimento e Desenvolvimento Económico: Modelos e Agentes do Processo*. Lisboa-Pt. Editora Sílabo.

Dlamini, M. P. (2008). From Development Administration to The Developmental State: Challenges for African Countries. *African Association for Public Administration and Management*.

Donavan, R.J. (1982). *Tumultuous years. The presidency of Harry S. Truman (1949-53)*.New York.

Dos Santos, T.(2002) *Teoría de la dependência: balance y perspectivas*. México: Plaza & Janes.

Drucker, P. (1999). *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Pioneira.

Drucker, P. (2002). *O Melhor de Peter Drucker: Obra Completa*. São Paulo: Editora Nobel.

Dwivedi, O.P; Nef, J. (2007). *Managing Development in a Global Context*.Book Depository. New Yorke.

Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Escobar, A. (2005a) O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: Lander, E. (Org).*A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro. pp. 63-79.

Escobar, A. (2005b). El “postdesarrollo” como concepto y prática social. In: Mato, D. *Políticas de economía, ambiente y sociedad tiempos de globalización* – Universidad Central de Venezuela – Caracas: pp. 17-31.

Escobar, A. (2005c). Economics and the Space of Modernity; tales of Market, Production and labour.In: *Cultural Studies*.v.19, nº 2 March, pp 130-175. Disponível em: <http://www.unc.edu/aescobar/>.

Escobar, A. (2007 [1995]). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. (Cap.6 . Visualización de una era posdesarrollo). Santafé de Bogotá: Norma.

- Escobar, A. (2008a). Afteword. In: Dar, S.; Cooke, B. *The Development Management*. London-New York: Zed Books, 2008, pp.198-203.
- Escobar, A. (2008b). *Territories of difference: Place, movements, life, redes*. Durham: Duke University Press.
- Escobar, A. (2010). Latin America at a Crossroads. *Cultural Studies* v.24, n.1 January pp. 1-65.
- Esteva, G. (2000). Desenvolvimento. In: Sachs, W. *Dicionário do Desenvolvimento: Guia para conhecimento como poder*. Petrópolis: Editora Vozes, pp. 59-83
- Evans, P. (2003). Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*: Porto Alegre, Ano 5, nº 9, pp.20-63.
- Evans, P.(2010). Será Possível uma Globalização Alternativa? *Periferia*: v.1, n1, pp. 5-36.
- Fadul, E. M. C.; Silva, M.A.M. (2009). Limites e Potencialidades Disciplinares da Administração Pública e dos Estudos Organizacionais. *Revista de Administração Contemporânea*. Curitiba: v.13 nº3 Jul/Agos, pp. 351-365.
- Faria, J. H.(2009). Consciência Crítica Com Ciência Idealista: Paradoxos da Redução Sociológica na Fenomenologia de Guerreiro Ramos. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 7, n. 3, p. 419-446, set.
- Faurier, V.; Grey, C. (2000) At the critical moment: conditions and prospects for critical management studies, *Human Relations*. v. 53, n 1, p. 7-32.
- Fernandes, A. S. A. (2000). A Comunidade Cívica em Walzer e Putnam. *Revista Lua Nova* n. 51, pp. 71-96.
- Fischer, T. (2002). *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- Fischer, T. (2008). Gestão do desenvolvimento social de territórios. Salvador: *O&S*, v. 15, n. 45, abril-jun.
- França Filho, G. C. (2003). Gestão Social: Um Conceito em Construção. In: *IX Colóquio Internacional Sobre Poder Local - II Colóquio Internacional El Análisis De Las Organizaciones Y La Gestión Estratégica: Perspectivas Latinas*. Salvador-Bahia-Brasil, 16 a 18 de Junho.
- França Filho, G. C. (2004). Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S. *A Administração Política Como Campo do Conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-Hucitec, pp. 119-143.
- Fraser, N. (1996) Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: Calhoun, Craig (Ed). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press.

- Fraser, N. (2007). - Reconhecimento sem ética? *Revista Lua Nova*, nº. 70, pp. 101-138.
- Frey, K. (2001) A Dimensão Político-Democrática das Teorias de Desenvolvimento Sustentável e Suas Implicações para a Gestão Local. *Revista Ambiente & Sociedade*. Ano IV, Nº 9, pp. 1-34.
- Frey, K. (2003). Capital social, comunidade e democracia. *Revista Política e Sociedade*, n.2, abril pp. 175-187.
- Furtado, C. (1974). *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Furtado, C. (1992). *Brasil – a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Galeano, E. (1970). *As Veias Abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Gil, A. C. (1994). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Gil, A. C., Oliva, E. C. & Silva, E. C. (2007). Desenvolvimento da Regionalidade: Novo Campo da Administração. *XXXI EnANPAD*. Rio de Janeiro 22 a 26 de setembro.
- Gil, A.C.; Oliva, E. C.; Novaes & Silva, E. C. (2008). Como Investigar no Campo da Regionalidade. *Anais...* Salvador, Encontro de Administração Pública e Governança, EnAPG, ANPAD.
- Godoi, C. K. (2010) Perspectiva de Análise do Discurso nos Estudos Organizacionais. In: C. K. Godoi, *et al Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos* (pp. 378-401). São Paulo: Saraiva.
- Gómez, J. M. (2005). O "Desenvolvimento" Como Mecanismo de Controle Social: Desdobramentos Escalares. *Revista Pegada* (UNESP), v. 6, nº 1, pp. 53-57.
- Grassi, R. A. (2002). Concorrência schumpeteriana e capacitações dinâmicas: explicitando elos teóricos. Texto preparado para o *VII encontro nacional da Sociedade de Economia Política – Curitiba*.
- Gulrajani, N. (2009). The Future of Development Management: Examining possibilities and potential. London: *Development Studies Institute*, may.
- Gulrajani, N. (2010). New vistas for development management: examining radical–reformist possibilities and potential. *Public Administration and Development*. nº 30, pp. 136–148.
- Habermas, J. (2003a) *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (2002). – A luta por reconhecimento no Estado democrático de direito. In: *A inclusão do outro*. S. Paulo, Edições Loyola.
- Haque. M. S. (2010) Rethinking development administration and remembering Fred W.

Riggs. *International Review of Administrative*, pp.767-773.

Harrison, E. F. (1978) *Management and Organizations*. London: Editora: Houghton Mifflin.

Heady, F. (1970). *Administração Pública: Uma perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.

Hicks, N.; Streeten, P. (1988). Indicadores de Desenvolvimento: A busca de uma unidade de medida de necessidades básicas. In: Caiden, G.; Caravantes, G. *Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento*. Caxias do Sul: EDUCS, pp.71-95

Hirschman, A. O. (1961). *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

Hirschman, A. Ascensão e Declínio da Economia do Desenvolvimento. *Revista de Ciências Sociais*, v 25, n 1, São Paulo, 1989.

Hobsbawm, E. (2000). *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo* (5ª ed.). Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Hobsbawm, E. (2007). *Globalização, Democracia e Terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

Ianni, O. (1999). O Estado-Nação na Época de Globalização. *Econômica*, v1. N.1, jul, 1999, pp. 105-118

Islam, N.; Henault, G. (1988). Do PIB às necessidades básicas: Uma revisão crítica do desenvolvimento e da administração do desenvolvimento. In: Caiden, G.; Caravantes, G. *Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento*. Caxias do Sul: EDUCS, pp. 225-252.

Japiassu, H.(1992). *Introdução ao Pensamento Epistemológico*. (6ª Edição). Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Jeisat, J. (2002). *Comparative Public Administration and Policy*. Perseus Books Group. Oxford.

Jeisat, J. (2009) Administration, globalization, and the Arab States. *Public Organization Review*, n.9, p. 37-50.

Kipping, M.(1997). Consultancies, institutions and the diffusion of Taylorism in Britain, Germany and France, 1920 to 1950s. *Business History*, 39(4), 67-83.

Kirlin, J. J. (1996). The big questions of public administration in a Democracy. *Public Administration Review*, Washington, v. 56, n. 5, Sep./Oct. pp. 416-423.

Kotler, P. (1997). *O Marketing das Nações: Uma abordagem estratégica para construir as riquezas das nações*. São Paulo: Editora Futura.

Kotler, P.; Gertner, D.; Rein, & Haider (2006). *Marketing de Lugares- Como conquistar crescimento de longo prazo na América Latina e Caribe*. São Paulo: Editora Prentice Hall.



- Kupfer, D.; Hasenclever, L. (2002). *Economia industrial*. São Paulo: Campus.
- Lakatos, E. M. (1995). *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Atlas.
- Lewis, S.W. A. (1969). O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. In. A. N. Agarwale e S. Singh (Org), *A economia do subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Forense, 1969: 406-456.
- Lopes, C; Sachs, I & Dowbor, L. (2010). *Crises e oportunidades: uma agenda de mudanças estruturais*. São Paulo: Instituto Paulo Freira.
- Maia, J. M. (1999). *Economia Internacional e Comércio Exterior*. São Paulo: Editora Atlas.
- Malthus, T. R. (1983). *Ensaio Sobre o Princípio da População*. São Paulo: Editora Abral Cultural (Os Economistas).
- Marchi, J. J. (2010). Bases do conhecimento científico e sua influência na formação da ciência da administração. *Anais... I Colóquio de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração*, Florianópolis-SC, UFSC.
- Markusen, A. (1995). Áreas de Atração de Investimentos em um Espaço Econômico Cambiante: Uma tipologia de distritos industriais. *Revista Nova Economia*, v.5 nº2 dez, pp.9-42.
- Martins, H. F. (1995). A modernização da administração pública no contexto do Estado. *Dissertação de Mestrado*. FGV-EBAP, Rio de Janeiro, RJ. Disponível: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8036>.
- Martins, H. F. (2004). Administração para o Desenvolvimento: A relevância em busca da disciplina. *Revista Governança & Desenvolvimento*, n. 1, abril 2004.
- Martins, H. F. (2006). A burocracia e a revolução gerencial: A persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista Eletrônica Sobre Reforma do Estado*, n.6, jun/ago pp.1-34
- Martins, P. H.(2006). Antiglobalização e Antiestatismo na perspectiva do Pós-desenvolvimento e do Antiutilitarismo. In. Cimadamore, A. *et al* (Org). *A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. CLACSO, Buenos Aires, pp. 87-101.
- Marx, K. (1974). *O Capital*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- Matos, E. A. (2008). O Programa "Aliança para o Progresso": o discurso civilizador na imprensa e a educação profissional no Paraná – Brasil. in: Simpósio Internacional Processo Civilizador, 11., 2008, Buenos Aires. *Anais...*Buenos Aires: Universidade de Buenos Aires.
- McCurdy, H. E (1999). Fred W. Riggs: Contributions to the Study of Comparative Public Administratio *International Studies Association*, Conference in Washington, 15-20 February.
- Misoczky, M. C. & Andrade, J.A. (2005). Uma crítica à crítica domesticada nos estudos

organizacionais. *Revista de Administração Contemporânea*. Curitiba: v.9, nº1, Jan/Mar. pp.215-233.

Misoczky, M. C. (2011). World visions in dispute in contemporary Latin America: development x harmonic life. *Organization*. v.18, p.345-363.

Montenegro Gómez, J. R. (2006) Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. *Tese de Doutorado*: Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente-SP.

Morgan, G. (1996). *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas.

Morgan, G. (2005). Paradigmas, Metáforas e Resolução de Quebra-Cabeça na Teoria das Organizações. *Revista de Administração de Empresa*, v.45, n1, jan-mar, pp. 58-69

Morin, E. (1982) *Ciência com consciência*. Lisboa: Europa-América.

Motta, P. R.([1972], 2008) Administração para o Desenvolvimento: A disciplina em busca da relevância. *Revista de Administração Pública (RAP)* jul/set.

Muls, L.M. (2008). Desenvolvimento Local, Espaços e Territórios: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. *Revista Economia*. V. 9, n. 1, p. 1-21.

Murphy, J. (2008). The Rise of Global Managers. In: Dar, S.; Cook, B. *The Development Management*. London-New York: Zed Books, pp. 18-40.

Nef, P.; Dwivedi, O.P. (1988). Teoria e Administração do Desenvolvimento: uma cerca em volta de um terreno vazio? In G. E. Caiden & G. R. Caravantes (Org) *Reconceituação do conceito de desenvolvimento*. Caxias do Sul-RS: EDUCS.

Neumann Jr., F. X. (1996). What makes public administration a science? Or, are its “Big Questions” really big? *Public Administration Review*, Washington, v. 56, n. 5, p. 409 – 415, Sep./Oct. pp.409-415.

Nojima, D. (2008). Teoria do desenvolvimento e economia regional: uma análise da experiência brasileira – 1995-2005. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

North, D. C. (1977). Teoria da Localização e Crescimento Regional. In Schwartzman, *Economia Regional e Urbana*, Belo Horizonte: CEDPLAR.

Osborne, D.; Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial*.

Paes de Paula, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Paes de Paula, A. P.; Maranhão, C.M.S.A.; & Barros, A. N. (2009). Pluralismo, pós-estruturalismo e “gerencialismo engajado”: os limites do movimento critical management studies. *Cadernos EBAPE*. Rio de Janeiro: v.7 nº3, set, pp.393-404.

- Paes de Paulo, A.P.; Maranhão, C.M.S.A.; Barreto, R. O.; & Klechen, C. F. (2010). A tradição e a autonomia dos estudos organizacionais críticos no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: v.50, nº1, Jan/Mar, pp.10-23.
- Peng, W. S. (2008) A Critique Of Fred W. Riggs, Ecology Of Public Administration. *International Public Management Review*.V. 9, 213-223.
- Perroux, F. (1967). *A Economia do Século XX*. Lisboa: Editora Herber.
- Porter, M. (1979)."How competitive forces shape strategy", *Harvard business Review*, March/April.
- Porter, M. (1989). *Vantagem Competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Porter, M. (1993). *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Porter, M. (1999). *Competição, On Competition: Estratégias Competitivas Essências*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Prebisch, R. (2000). O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In. Bielschowsky, R. (org.), *Cinquenta anos de pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, pp. 70-136.
- Prestes-Motta, F C.(1974). A Planificação Regional Francesa: breve notícia de seus aspectos administrativos. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro: v.14, nº4, pp. 94-97.
- Prestes-Motta, F.C. (1971). Algumas Considerações Sobre Desenvolvimento Organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro: v.11, nº 3, pp31-46.
- Putnam, R. (2012). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna* (5ª edição) Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Radomsky, G. F. W. (2011). Desenvolvimento, Pós-estruturalismo e Pós-desenvolvimento: a crítica da modernidade e a emergência de “modernidades” alternativas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n.75, pp. 149-160.
- Ramos, A. G. (1958). *A Redução Sociológica: Introdução ao Estudo da Razão Sociológica*. Rio de Janeiro: Iseb.
- Ramos, A. G. (1972). Models of man and administrative theory. *Public Administration Review*.p. 241 -246, v. 32, n. 3, May/June.
- Ramos, A. G. (1983). *Administração e Contexto Brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV.
- Ramos, A. G. (2003 [1967]). A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo de possibilidade. *Revista Administração Pública- Clássicos da Revista de Administração Pública - RAP*. pp. 7 – 44.

Ramos, A. G. (2003 [1970]). A Nova Ignorância e o Futuro da Administração Pública na América Latina. *Revista Administração Pública* -Clássicos da Revista de Administração Pública - RAP. p. 7 - 45, 2003 [1970]. Edição especial.

Ramos, A. G.(1989). *A Nova Ciência das Organizações: Uma reconceitualização da riqueza das nações* (2ª edição).Rio de Janeiro: FGV.

Ramos-Rodrigues, A. R e Ruiz-Navarro, J. (2004). Changes inthe intellectual structure of strategic management research: a bibliometric study of the Strategic Management Journal, 1980-2000. *Strategic Management Journal*, 25, p. 981-1004.

Reed, M. (1999).Teorização Organizacional: Um campo historicamente contestado. In: Caldas, M.; Fachin, R.; Físcher, T.(Eds). *Handbook dos estudos organizacionais: modelos de análises e novas questões em estudos organizacionais*, São Paulo: Atlas ( v.1, pp. 61-98).

Ricardo, D. (1982). *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Editora Edita Victor Civita.

Richardson, R. J. (2011). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. Editora Atlas, São Paulo.

Riggs, F. W. (1962). Trends in the Comparative Study of Public Administration. *InternationalReviewofAdministrativeSciences*, v. 28, pp. 9-15.

Riggs, F. W. (1964). *A Ecologia da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Riggs, F. W. (1968) *Administração nos Países em Desenvolvimento: A Teoria da Sociedade Prismática*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Rist, G. (2001) *Le Developement: une històire de croyanceocidentale*. Paris: Presses de Science Po.

Santagada, S. (1993). Indicadores Sociais: Contexto Social e Breve Histórico. *Revista FEE*,Porto Alegre: v20, n 18, pp. 245-255

Santos, E. L.; Santana, W.G.P. Administração do Desenvolvimento: Passado, Presente e Futuro. *Anais...I Colóquio de Epistemologia e Sociologia da Administração*. UFSC-Florianópolis-SC, 2011.

Santos, M. (2003). *Economia Espacial: Crítica e Alternativas* (2ª Edição), São Paulo: Editora Edusp.

Santos, R. S & Ribeiro, E. M. (1993). Administração Política Brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: v.24, n.4, out/dez pp.102-135.

Santos, R. S. (2001). Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: v.35, n.5, set/out, pp.49-77.

Santos, R. S. (2004). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-Hucitec.

Santos, R. S. (2010-a) *Carta e Manifesta da Administração Política Para o Desenvolvimento do Brasil: Garanhuns (PE)*. São Paulo: Editora Hucitec.

Santos, R. S. (2010-b) *Keynes e a proposta da administração política para o capitalismo*. São Paulo: Editora Hucitec.

Santos, R. S.; Ribeiro, E. M.; & Santos, T. C. S. (2009). Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: v.43, n.4, jul/ago, pp.919-941.

Santos, R. S.; Santos, T. C. S.; Gomes, F. G. & Filho, L. M. A. A Crise, o Estado e os Equívocos da Administração Política Contemporânea. *III Encontro de Administração Política Para o Desenvolvimento do Brasil*. Campina Grande-PB: jun pp.1-35.

Saravia, E. (2004). A Nova Administração para o Desenvolvimento. *Anais do IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración*, Madrid, España, 2- 5 nov.

Sasaki, S.(1992). The introduction of scientific management by the Mitsubisshi Electric Engineering Co. and the formation of an organized Scientific Management movement in Japan in the 1920s and 1930s.*Business History*,34(2), 12-27.

Schröder, P. (1997). A Antropologia do desenvolvimento: É possível falar de uma subdisciplina verdadeira? *Revista de Antropologia*. v.40, n.2, pp. 83-100.

Schumpeter, J. A (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

Schumpeter, J. A. (1997). *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural.

Seixas, P. C. (2005). Antropologia e Intervenção Humanitária para o Desenvolvimento. A Humanidade que o Humanitário Construiu: Conceptualização e Acção, pp. 1-32, Recuperado em 6 novembro, 2013, em: <http://homepage.ufp.pt/pseixas/artigospub/>

Sen. A.(2000). *Desenvolvimento com Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Serva, M. (1997) A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. *Revista de Administração de Empresa- RAE*. v. 35, n. 2, abr-jun, pp.18-30.

Serva, M., Dias, T. e Alperstedt, G.D. (2010). Paradigma da Complexidade e Teoria das Organizações: Uma reflexão epistemológica. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: v.50, nº3, jul/set, pp.276-287.

Simon, H. A. (1979) *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: FGV.

Slomski, V., Mello, G. R. Tavares Filho, F. & Macêdo, F. Q. (2008). *Governança Corporativa e governança na Gestão Pública*. São Paulo: Atlas.

Smith, A.(1996). *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Editora Nova Cultura.

Sousa-Santos, B. (1999). Porque é tão difícil construir uma teoria crítica? *Revista Crítica de*

*ciências Sociais*. Coimbra: n.54, pp 197-215.

Sousa-Santos, B. (2005). A crítica da governança neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. V. 72. Out, 7-44.

Sousa-Santos, B. (2010) *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo. Editora Cortez.

Souza, N. J. (2005). Teoria dos Polos, Regiões Inteligentes e Sistemas Regionais de Inovação. *Revista Análise*, v.16, n.1, jun/jul, pp.87-112.

Speranza, J. S. (2005). Desenvolvimento Local – Aproximação entre o Banco Mundial e o debate brasileiro: limites ou possibilidades? *Dissertação de Mestrado*, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro-RJ.

Stiglitz, J. (1998). *Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos*. UNCTAD, Genebra: out. Disponível em: ([www.nead.org.br](http://www.nead.org.br)). Acesso em: 15.08.2012.

Subramaniam, V. (2001) Comparative Public Administration: The Prismatic Approach versus The Political Economy Approach. *International Review of Administrative Sciences*. V. 67, 335-342.

Tenório, F, G, (2005). (Re)visitando o conceito de gestão social. *Revista Desenvolvimento em Questão*. nº 5, v.3 pp.101-124.

Tenório, F. (1998). *Gestão Social: metodologias e casos*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Tenório, F. (2006). A Trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). *Revista de Administração Pública – RAP* Rio de Janeiro 40(6), pp. 1145-62, Nov. /Dez.

Thompson, J. D. (1956). On building an administrative science. *Administrative Science Quarterly*, v1, n.1, pp.102-111.

Tragtemberg, M. (2005). *Administração, poder e ideologia*. São Paulo. Editora UNESP

Tragtemberg, M.(2006). *Burocracia e Ideologia*. São Paulo. Editora UNESP.

Veloso, F. A.; Villela, A. & Gioambiagi (2008). Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma análise empírica. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: v.62, n.2, abr/jun pp.221-246.

Vizeu, F. (2010). (Re)contando a Velha História: Reflexões sobre a Gênese do *Management*. *Revista de Administração Contemporânea*. Curitiba: v14, n.5, Set/Out, pp.780-797.

Vizeu, F.; Meneghetti, F. K.; Seifert, R. E.(2012). Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 10, n. 3, pp. 569-583, set. 2012.

Wallerstein, I. (2000). Globalization or the Age of Transition? A Long-Term View of the Trajectory of the World System. *International Sociology*, v. 15(2), pp. 251–267.

- Wallerstein, I. M. (2002). *Após o liberalismo*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Walter, S. A. & Bach T. M. (2009) Adeus papel marca-textos, tesouras e cola: Inovando o processo de análise de conteúdo por meio do Atlas. ti. In: XII SemeAD – Empreendedorismo e Inovação, 27 e 28 de Agosto, EAD/FEA/USP. São Paulo.
- Wanderley, S.; Faria, A. (2012). The Chandler-Furtado case: A de-colonial re-framing of a North/South (dis) encounter. *Management & Organizational History*. v.7, pp. 219-236.
- Whitley, R. (1977) The sociology of scientific work and the history of scientific developments. In: Blume, S. (ed). *Perspectives in the Sociology of Science*, John Wiley and Sons, Chichester – New Youk-Brisbane- Toronto, pp. 21-50.
- Wiltgen, R. S. (1991). Notas Sobre Polarização e Desigualdade Regional. *Ensaio FEE*, v.12 n.2, pp.532-539.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zylbersztajn, D. (1995). Estruturas de governança e coordenação do agribusiness uma aplicação da nova economia das instituições. São Paulo, 238p. *Tese de Livre-Docência*. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Questionário de Investigação

#### Questionário de Pesquisa

Este questionário é parte de uma das etapas da pesquisa de doutorado do Curso de Administração da UFBA/UTAD, cujo finalidade é analisar a função da ciência administração nos estudos sobre desenvolvimento. Destina-se aos professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação dos cursos de administração das universidades brasileiras. As informações aqui obtidas serão de uso apenas acadêmico, preservando o anonimato dos participantes. Muito Obrigado!

#### Perfil dos Participantes:

Instituição:	Formação Acadêmica:
Titulação:	Tempo de docência e/ou atuação na área da Administração:
Área de Atuação:	

1. Na sua opinião a ciência administrativa contribui na resolução de problemas que envolvem a temática do desenvolvimento?
  - Contribui muito
  - Contribui
  - Contribui talvez
  - Contribui pouco
  - Não contribui com nada
  
2. Na sua opinião é necessário um campo de conhecimento na ciência da administração para estudar as questões do desenvolvimento?
  - Totalmente necessário
  - Necessário
  - Talvez
  - Desnecessário
  - Totalmente desnecessário
  
3. Durante a sua formação acadêmica você teve acesso algum componente curricular cujo enfoque tenha sido a gestão do desenvolvimento?
  - Não tive acesso
  - Sim, tive acesso. Se sim, qual ou quais?

---



---



4. Supondo que exista dentro do campo da ciência administrativa uma sub-área ou uma disciplina acadêmica que seja conhecida pela sua comunidade científica por Administração do Desenvolvimento, qual seria o elemento que melhor representaria o objeto de estudo dessa disciplina?

R: \_\_\_\_\_

5. Na sua opinião Administração do Desenvolvimento seria um campo de conhecimento fundamentado em qual paradigma do pensamento científico? Pode escolher mais de uma alternativa, caso seja necessário.

( ) **Funcionalista**, cujos pressupostos estimulam a crença de uma ciência social objetiva e isenta de valores onde a realidade é uma situação concreta.

( ) **Interpretativista**, cujos pressupostos estimulam a crença de uma ciência social subjetiva e onde a realidade é uma projeção da imaginação humana.

( ) **Estruturalista**, cujos pressupostos estimulam a crença de uma ciência objetiva que privilegia a decomposição analítica dos fenômenos sociais e onde a realidade é percebida como algo que existe por si própria sendo a sociedade uma força dominadora.

( ) **Humanista**, cujos pressupostos estimulam a crença em uma ciência subjetiva, onde a realidade é influenciada por processos psíquicos e sociais que canalizam, restringem e controlam as mentes humanas

( ) outro,

qual? \_\_\_\_\_

6. Na sua opinião as teorias que compõem o arcabouço da Administração do Desenvolvimento devem ser desenvolvidas com base em qual nível de formulação? Pode escolher mais de uma alternativa, caso seja necessário.

( ) Nível macro (tenta englobar todos as dimensões da sociedade)

( ) Nível meso (engloba uma dimensão da vida social)

( ) Nível micro (engloba alguns elementos da vida social)

7. Na sua opinião o método de análise para formulação de teorias no campo da Administração do Desenvolvimento devem ser por meio de: Pode escolher mais de uma alternativa, caso seja necessário.

( ) método dedutivo, cuja verdade universal conduz a uma conclusão particular.

( ) método indutivo, cuja verdade particular é generalizada para as demais

( ) método fenomenológico, busca isolar um fenômeno para estudá-lo separadamente dos demais e esclarecer a verdade sobre o mesmo.

( ) método estruturalista, a verdade é decorrente de uma análise estrutural da sociedade.

( ) método *grounded theory*, teoria fundamenta em dados empíricos

( ) outro, qual?

\_\_\_\_\_

8. Na sua opinião as teorias formuladas no campo da Administração do Desenvolvimento devem dar ênfase em:

( ) Indivíduos ( ) Coletividade ( ) Estrutura ( ) Todos esses elementos

9. Na sua opinião a quem cabe a coordenação do processo de desenvolvimento

( ) Cabe ao Estado

( ) Cabe ao Mercado

( ) Cabe a Sociedade

( ) Cabe ao Estado, Mercado e Sociedade

( ) Não existe um coordenador nesse processo

10. Na sua opinião quais seriam os temas mais relevantes para compor uma agenda de pesquisa para Administração do Desenvolvimento. Cite no mínimo cinco temas

---

---

---

---

---

---

---

11. Você seria capaz de citar três obras da literatura da Administração que teriam afinidade com Administração do Desenvolvimento? ( ) Sim ( ) Não. Se sim, quais?

---

---

---

---

12. Você seria capaz de citar três outras obras da literatura científica do século XX, que teriam afinidade com Administração do Desenvolvimento? ( ) Sim ( ) Não. Se sim, quais?

---

---

---

---

**APÊNDICE B – Tabulação da Pesquisa de Campo**

<b>Distribuição dos entrevistados por região</b>			
<b>Região</b>	<b>Universidade / Faculdade</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Abstenção	-	1	1,30%
Centro Oeste	UFG	1	1,30%
	UNB	2	2,50%
Nordeste	UFBA	11	13,80%
	UESB	8	10,00%
	UNEB	4	5,00%
	UFPE	3	3,80%
	FJT	2	2,50%
	UFPB	2	2,50%
	IFBA	1	1,30%
	UEPB	1	1,30%
	UESC	1	1,30%
	UFAL	1	1,30%
	UNIFACS	1	1,30%
Norte	UFT	2	2,50%
	UNIR/RO	1	1,30%
Sudeste	UFV	8	10,00%
	UFF	2	2,50%
	UFMG	2	2,50%
	UNINOVE	2	2,50%
	USP	2	2,50%
	ESAMC/Uberlândia	1	1,30%
	FIC/UNIS	1	1,30%
	ANAPAD e CNPq	1	1,30%
	CEFET/MG	1	1,30%
	FGV	1	1,30%
	FGV/EAESP	1	1,30%
	FGV/RJ	1	1,30%
	PUC/SP	1	1,30%
	UFES	1	1,30%
	UFLA	1	1,30%
	UFRJ	1	1,30%
Sul	UFRGS	5	6,30%
	PUC/PR	2	2,50%
	UFSC	2	2,50%
	UDESC	1	1,30%
	UFPR	1	1,30%
<b>Total</b>		<b>80</b>	<b>100,00%</b>

### Perfil dos Participantes da Pesquisa

<b>Titulação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Abstenção	2	2,50%
Mestrado	40	50,00%
Doutorado	22	27,50%
Graduação	13	16,30%
PhD	3	3,80%
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100,00%</b>

<b>Formação Acadêmica</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Administração	54	70,10%
Administração e outra	6	7,80%
Engenharia	5	6,50%
Economia	4	5,20%
Ciências Contábeis	4	5,20%
Ciências Sociais	2	2,60%
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>100,0%</b>

Nota: 3 participantes não citaram a área de formação acadêmica

<b>Área de atuação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Abstenção	1	1,00%
Administração Empresarial	38	38,00%
Administração Geral	40	40,00%
Administração Pública	14	14,00%
Administração Social	7	7,00%
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100,00%</b>

Nota: 29 pessoas atuam em mais de uma área.

<b>Tempo de atuação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Abstenção	8	10,00%
5 – 9	16	20,00%
10 – 14	16	20,00%
15 – 19	8	10,00%
20 – 24	8	10,00%
1 – 4	7	8,80%
25 – 29	6	7,50%
30 – 34	6	7,50%
0 (nenhum)	2	2,50%
½	1	1,30%
36 – 40	1	1,30%
41 – 45	1	1,30%

<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100,00%</b>
--------------	-----------	----------------

Nota: Tempo médio de atuação na área de administração 14 anos.

Questão 1: Percepção da contribuição da ciência da administração para os estudos sobre desenvolvimento.

<b>Resposta</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Contribui	43	53,80%
Contribui muito	22	27,50%
Contribui talvez	8	10,00%
Contribui pouco	6	7,50%
Não contribui com nada	1	1,30%
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100,00%</b>

Questão 2: Percepção quanto a necessidade de um campo de conhecimento na ciência da administração para estudar as questões do desenvolvimento.

<b>Resposta</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Necessário	35	43,8%
Totalmente necessário	26	32,5%
Talvez	11	13,8%
Desnecessário	7	8,8%
Totalmente desnecessário	1	1,3%
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100,0%</b>

Questão 3: Acesso durante a formação acadêmica a componentes curriculares com enfoque em desenvolvimento

<b>Resposta</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Não	47	58,8%
Sim	33	41,3%
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100,0%</b>

<b>Resposta</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
[sim] Sem Resposta	8	20,00%
Economia do Desenvolvimento	4	10,00%
Desenvolvimento Organizacional	3	7,50%
Análise de Desenvolvimento Regional	2	5,00%
Desenvolvimento Econômico	2	5,00%
Desenvolvimento Urbano e Regional	2	5,00%
Sociedade e Desenvolvimento	2	5,00%
Sociologia do Desenvolvimento	2	5,00%
Administração Pública	1	2,50%
Análise de Desenvolvimento Regional	1	2,50%

Competitividade	1	2,50%
Desenvolvimento Geral	1	2,50%
Desenvolvimento Humano	1	2,50%
Desenvolvimento Regional	1	2,50%
Economia Regional	1	2,50%
Estratégia de Desenvolvimento	1	2,50%
Gestão Ambiental	1	2,50%
Gestão de Organização e Trabalho	1	2,50%
Gestão de P&D	1	2,50%
Inovação	1	2,50%
Inteligência Organizacional	1	2,50%
Políticas de Desenvolvimento Econômico-Social	1	2,50%
Tecnologia da Informação e Desenvolvimento	1	2,50%
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100,00%</b>

#### Questão 4: Percepção Quanto ao Objeto de Estudo da Administração do Desenvolvimento

Objeto	Temas	Quantidade	% Objeto	% Total
<b>Gestão</b>	Gestão de Processos	9	19,1%	8,5%
	Gestão de Políticas de Desenvolvimento	8	17,0%	7,5%
	Gestão do Bem-estar	6	12,8%	5,7%
	Gestão Social	5	10,6%	4,7%
	Gestão de Políticas Públicas	5	10,6%	4,7%
	Gestão Pública	3	6,4%	2,8%
	Gestão de Cidades	3	6,4%	2,8%
	Gestão Ambiental	3	6,4%	2,8%
	Gestão das Relações Sociais	2	4,3%	1,9%
	Gestão Global, Regional e Local	<b>47</b>	<b>100,00%</b>	<b>44,3%</b>
	<b>Total</b>			
<b>Organização</b>	Desenvolvimento Organizacional	10	40,0%	9,4%
	Estratégias Organizacionais	4	16,0%	3,8%
	Mudanças Organizacionais	4	16,0%	3,8%
	Comportamento Organizacional	3	12,0%	2,8%
	Policulturismo	3	12,0%	2,8%
	Relações de Poder	1	4,0%	0,9%
	<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100,0%</b>	<b>23,6%</b>
<b>Indivíduo</b>	Ser Humano	5	45,5%	4,7%
	Educação Humana	3	27,3%	2,8%
	Condições Humanas	1	9,1%	0,9%
	Sistemas Humanos	1	9,1%	0,9%
	Papel do indivíduo	1	9,1%	0,9%
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100,0%</b>	<b>10,4%</b>	
<b>Estrutura</b>	Estrutura Econômica	5	33,3%	4,7%
	Estrutura Científica/Inovação	4	26,7%	3,8%
	Estrutura Social	2	13,3%	1,9%
	Território	2	13,3%	1,9%
	Estrutura Estatal	1	6,7%	0,9%
	Estrutura Integrada	1	6,7%	0,9%
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100,0%</b>	<b>14,2%</b>	
<b>Abstenção/</b>		<b>8</b>	<b>100,0%</b>	<b>7,5%</b>

Sem resposta		
<b>TOTAL</b>	<b>106</b>	<b>100,0%</b>

Questão 5: Percepção dos Paradigmas Científicos na Administração do Desenvolvimento.

Resposta	Quantidade	%
Abstenção	1	0,80%
Estruturalista	40	33,10%
Humanística	26	21,50%
Interpretativista	22	18,20%
Funcionalista	17	14,00%
Metaparadigmático	5	4,10%
Complexidade	3	2,50%
Histórico-estrutural	2	1,70%
Sistêmico	2	1,70%
Fenomenológico	2	1,70%
Teoria Crítica	1	0,80%
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>100,00%</b>

Questão 6: Nível de formulação teórica em Administração do Desenvolvimento

Resposta	Quantidade	%
Nível macro	67	54,9%
Nível meso	31	25,4%
Nível micro	24	19,7%
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>100,0%</b>

Questão 7: Métodos para análises em Administração do Desenvolvimento

Resposta	Quantidade	%
Abstenção	2	1,50%
Método estruturalista	39	29,80%
Método grounded theory	29	22,10%
Método fenomenológico	27	20,60%
Método indutivo	14	10,70%
Método dedutivo	12	9,20%
Combinação de métodos	2	1,50%
Análise sociológica do discurso	1	0,80%
Construtivista	1	0,80%
Holístico	1	0,80%
Multiparadigmática	1	0,80%
Etnografia	1	0,80%
Qualquer método	1	0,80%
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>100,00%</b>

## Questão 10: Agenda de Pesquisa Para Administração do Desenvolvimento

<b>Agenda de Pesquisa</b>		
<b>Temas</b>	<b>Nº Citações</b>	<b>%</b>
Estado, Governo e Desenvolvimento	71	25,50%
Gestão, Sociedade e Desenvolvimento	58	20,90%
Indivíduos, Organizações e Desenvolvimento	49	17,60%
Território, Inovação e Desenvolvimento	48	17,30%
Empresa, Mercado e Desenvolvimento	21	7,60%
Meio Ambiente, Sustentabilidade e Meio Ambiente	19	6,80%
Epistemologia e Metodologia da Administração do Desenvolvimento	12	4,30%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100,00%</b>

<b>Gestão, Sociedade e Desenvolvimento</b>		
<b>Temas</b>	<b>Nº Citações</b>	<b>%</b>
Empreendedorismo e Negócios Solidários	10	17,20%
Gestão do Bem-Estar Social	10	17,20%
Mobilização, Organização e Transferência Social	8	13,80%
Redes Sociais	8	13,80%
Participação, Democracia e Inclusão Social	7	12,10%
Demanda e Controle Social	6	10,30%
Gestão de Cidades	4	6,90%
Gestão de Bens Comuns	3	5,20%
Desigualdade Social	2	3,40%
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100,00%</b>

<b>Empresa, Mercado e Desenvolvimento</b>		
<b>Temas</b>	<b>Nº Citações</b>	<b>%</b>
Empreendedorismo Empresarial	6	28,60%
Organização Industrial	4	19,00%
Competitividade	4	19,00%
Finanças Empresariais	3	14,30%
Internacionalização de Empresas	1	4,80%
Políticas Microeconomias	1	4,80%
Regulação e Controle do Mercado	1	4,80%
Relações Comerciais	1	4,80%
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,00%</b>



<b>Estado, Governo e Desenvolvimento</b>		
<b>Temas</b>	<b>Nº Citações</b>	<b>%</b>
Políticas Públicas de Desenvolvimento	19	26,80%
Política Macroeconômica	11	15,50%
Governança e Instituições	9	12,70%
Políticas Públicas Sociais (Educação, Saúde, Habitação, Emprego)	9	12,70%
Planejamento Estatal /Governamental	7	9,90%
Estrutura e Funcionamento do Estado	4	5,60%
Políticas Públicas de Infraestrutura Urbana	3	4,20%
Desenvolvimento de Instrumentos Gerenciais P/ Setor Público	3	4,20%
Finanças Públicas	2	2,80%
Políticas e Cooperações Internacionais	2	2,80%
Parceria Público-Privado	1	1,40%
Responsabilidade Governamental	1	1,40%
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100,00%</b>

<b>Indivíduos, Organizações e Desenvolvimento</b>		
<b>Temas</b>	<b>Nº Citações</b>	<b>%</b>
Cultura e Mudança Organizacional	10	20,40%
Desenvolvimento e Comportamento Humano	10	20,40%
Desenvolvimento e Dinâmica Organizacional	9	18,40%
Contexto e Ambiente Organizacional	5	10,20%
Direitos Humanos e Relações de Trabalho	4	8,20%
Gestão de Pessoas	3	6,10%
Processo Decisório	3	6,10%
Relações de Poder	3	6,10%
Estrutura Organizacional	2	4,10%
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>100,00%</b>

<b>Território, Inovação e Desenvolvimento</b>		
<b>Temas</b>	<b>Nº Citações</b>	<b>%</b>
Inovação	16	33,30%
Gestão do Desenvolvimento Regional	10	20,80%
Gestão do Desenvolvimento Local	7	14,60%
Desenvolvimento tecnológico	7	14,60%
Relações Territoriais (global, regional e local)	5	10,40%
Gestão do Desenvolvimento Global	2	4,20%
Gestão do Desenvolvimento Nacional	1	2,10%
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>100,00%</b>

<b>Meio Ambiente, Sustentabilidade e Desenvolvimento</b>		
<b>Temas</b>	<b>Nº Citações</b>	<b>%</b>
Sustentabilidade	13	68,40%
Relação Entre Crescimento, Desenvolvimento e Sustentabilidade	2	10,50%
Gestão Ambiental	3	15,80%
Responsabilidade Ambiental	1	5,30%
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>100,00%</b>

<b>Epistemologia, Metodologia da Administração do Desenvolvimento</b>		
<b>Temas</b>	<b>Nº Citações</b>	<b>%</b>
Desenvolvimento de Teorias	5	41,70%
Metodologias de Avaliação do Desenvolvimento	3	25,00%
Administração e História do Desenvolvimento	2	16,70%
Metodologias Para Promoção do Desenvolvimento	2	16,70%
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100,00%</b>

Questão 11: Capacidade de indicar três obras da literatura da ciência da administração para fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento

<b>Resposta</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Sim	47	58,8%
Não	33	41,3%
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100,0%</b>

<b>Autores</b>	<b>Nº de Citação</b>	<b>%</b>
Alberto Guerreiro Ramos	21	35,00%
Carlos Brandão	5	8,30%
Reginaldo Santos	5	8,30%
Celso Furtado	4	6,70%
Michael Poter	4	6,70%
Robert Putnam	4	6,70%
Peter Drucker	3	5,00%
Bill Cooke	2	3,30%
Bresser-Pereira	2	3,30%
Fred Riggs	2	3,30%
Joseph Schumpeter	2	3,30%
Milton Santos	2	3,30%
Oliver Willianson	2	3,30%
Omar Aktouf	2	3,30%
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100,00%</b>

Obras	Nº de Citação	%
A Nova Ciência das Organizações (Alberto Guerreiro Ramos)	8	20,50%
Administração e Contexto Brasileiro (Alberto Guerreiro Ramos)	6	15,40%
Território & Desenvolvimento (Carlos Antônio Brandão)	5	12,80%
A Vantagem Competitiva das nações (Michael Porter)	4	10,30%
Comunidade e Democracia (Robert David Putnam)	4	10,30%
A redução sociológica (Alberto Guerreiro Ramos)	3	7,70%
A Administração Política Como Campo do Conhecimento (Reginaldo S. Santos)	3	7,70%
Administração no Países Em Desenvolvimento (Fred W. Riggs)	2	5,10%
Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (Celso Furtado)	2	5,10%
Teoria do Desenvolvimento Econômico (Joseph Schumpeter)	2	5,10%
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100,00%</b>

Áreas de conhecimento	Nº de Citação	%
Estudos Sobre Desenvolvimento	14	22,60%
Estudos Organizacionais	13	21,00%
Administração Global/Geral	8	12,90%
Políticas Públicas	8	12,90%
Administração Pública e Estatal	6	9,70%
Economia Política	5	8,10%
Administração Estratégica	4	6,50%
Empreendedorismo e Inovação	4	6,50%
<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>100,00%</b>

Questão 12: Capacidade de indicar três obras da literatura científica do século XX para fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento.

Resposta	Quantidade	%
Sim	42	52,5%
Não	38	47,5%
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100,0%</b>

Autores	Nº de Citação	%
Amartya Sen	11	29,70%
Celso Furtado	6	16,20%
Milton Santos	6	13,10%
Reginaldo Santos	5	13,50%
Joseph Schumpeter	4	10,80%
Alberto Guerreiro Ramos	3	8,10%
Peter Drucker	2	5,40%
Arturo Escobar	1	3,10%
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100,00%</b>

<b>Obras</b>	<b>Nº de Citação</b>	<b>%</b>
Desenvolvimento como Liberdade (Amartya Sen)	10	30,30%
O mito do desenvolvimento econômico (Celso Furtado)	4	12,10%
Teoria do Desenvolvimento Econômico (Joseph Schumpeter)	4	12,10%
Comunidade e Democracia (Robert David Putnam)	3	9,10%
Estratégia Do Desenvolvimento Econômico (Albert Hirschman)	3	9,10%
Por uma outra Globalização (Milton Santos )	3	9,10%
Em busca do esquivo desenvolvimento regional (Sergio Boisier)	2	6,10%
Teoria do polo de desenvolvimento (François Perroux)	2	6,10%
A Natureza do Espaço (Milton Santos)	1	3,05%
La Invención del Tercer Mundo (Arturo Escobar)	1	3,05%
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>100,00%</b>

<b>Áreas de conhecimento</b>	<b>Nº de Citação</b>	<b>%</b>
Administração do Desenvolvimento	10	25,60%
Políticas Públicas	8	20,50%
Economia do Desenvolvimento	5	12,80%
Sociologia do Desenvolvimento	4	10,30%
Filosofia e Antropologia do Desenvolvimento	4	10,30%
Empreendedorismo e Inovação	3	7,70%
Estudos Organizacionais	3	7,70%
Geografia do Desenvolvimento	2	5,10%
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100,00</b>

## APÊNDICE C – Quadro Síntese das Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional

Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
Teoria da Inovação (1911)	Abordagem Modernizante	Funcionalista	Gestão da Inovação de Produtos, Processos e Mercados	Administração do Desenvolvimento consiste no processo de transformação social, promovido pelo agente empreendedor, mediante capacidade de combinar elementos materiais e imateriais a fim de produzir novas coisas ou as mesmas coisas com métodos diferentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O modelo parte do pressuposto que em sociedade onde impera o fluxo circular os agentes econômicos não são movidos pelo sentimento de acumulação de riqueza, o que, nem sempre, verifica no mundo real;</li> <li>• O empresário é tido como o único agente capaz de romper o fluxo circular, qualquer que seja a sociedade – capitalista, socialista ou tribal. Contudo, esse agente só encontra significado social apenas em sociedade capitalista;</li> <li>• Relaciona a ausência de desenvolvimento apenas a falta de inovação e desconsidera as contradições históricas e sociais do sistema capitalista;</li> <li>• Embora presente a</li> </ul>

Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
					<p>inovação como elemento central do modelo de desenvolvimento, a acumulação de capital é a sua finalidade maior;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não contemplam discussões sobre a distribuição da riqueza social acumulada.</li> </ul>
Teoria da Oferta Ilimitada de Mão- de- Obra (1954)	Abordagem Modernizante	Funcionalista	Excedente da força de trabalho.	<p>Administração do Desenvolvimento consiste na capacidade dos agentes administrativos deslocar progressivamente, o excedente da força de trabalho existente no setor agrícola tradicional para o setor capitalista industrial, considerando que, uma gestão que reconheça os desequilíbrios setoriais e que tenha como parâmetro de desenvolvimento a industrialização, como fonte geradora e indutora de emprego, tende no longo prazo equilibrar os desníveis entre força de trabalho, capital e recursos naturais, podendo até mesmo eliminar a</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O modelo promove a concentração da riqueza social, quando defende a elevação da taxa de lucro da classe capitalista, gerando assim, uma política anti-desenvolvimento;</li> <li>• Dar exclusividade analítica à classe capitalista, negligenciando a importância dos gastos públicos, do capital social e das instituições no processo de desenvolvimento;</li> <li>• Limita o conceito de desenvolvimento ao concebê-lo como sinônimo de industrialização das localidades subdesenvolvidas, não incluindo na discussão as</li> </ul>

Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional		Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
					estrutura econômica dual que existe na sociedade.	<p>demais dimensões (social, política, ambiental e cultural) presentes na formulação do conceito de desenvolvimento;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduz a economia do sistema ao setor industrial e desconsidera por completo a importância estratégica do setor agrícola para a sociedade em questão;</li> <li>• Concebe a gestão do desenvolvimento como algo meramente técnico, destinado aos especialistas, ao governo e, sobretudo, à classe empresarial industrial.</li> </ul>
O Pensamento da Cepal	Teoria Centro-Periferia (1949)			Relações de trocas comerciais entre países centros e países periféricos.	Administração do Desenvolvimento consiste no processo de transformação de uma sociedade periférica para uma sociedade central fazendo uso da estratégia de substituição de importações.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A teoria centro-periferia condiciona o conceito de desenvolvimento ao modelo de uma sociedade urbana, industrializada tal como é concebido pelos pensadores modernistas;</li> <li>• A teoria da dependência de Cardoso e</li> </ul>
	Teoria da Dependência (1969)					

Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas	
	Abordagem Estruturalista	Estruturalista	Alianças Estratégicas Internacionais.  Concentração da Riqueza Social	<p>Administração do Desenvolvimento é um fenômeno que decorre das relações sociais entre classes e grupos locais com classes e grupos internacionais. Consiste na promoção de alianças estratégicas estabelecidas entre Estado, capital estrangeiro e capital nacional, numa perspectiva de longo prazo, com a finalidade de promover relações de produção, distribuição e consumo entre países.</p> <p>A Administração do Desenvolvimento na perspectiva de uma sociedade urbana, industrializada e detentora de de capital é um mito, pois, os custos de viabilizá-la são maiores que os benefícios, por ela, gerados.</p>	<p>Faletto ao definir a gestão do desenvolvimento como um fenômeno decorrente das relações sociais entre países centrais e países periféricos, defende a ideia da integração da economia nacional ao modelo econômico mundial, uma espécie de parceria subalterna disfarçada;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Embora a teoria da dependência se propõe explicar o fenômeno do desenvolvimento para além da visão econômica, ainda assim, verificam-se predominância de elementos caracterizadores do desenvolvimento econômico na sua tese – economicismo, determinismo e internacionalização;</li> <li>• Embora <i>O Mito do Desenvolvimento Econômico</i> evidencia as contradições do modelo de gestão do desenvolvimento implementado pela sociedade</li> </ul>	
	O Mito do Desenvolvimento Econômico (1974)					



Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
					ocidental, não avança na proposição de um modelo alternativo;
Teoria da Sociedade Prismática (1968)	Abordagem Estruturalista	Funcionalismo	Ecologia Institucional	Administração do Desenvolvimento consiste em um campo aplicado da administração pública cuja finalidade é subsidiar os gestores públicos no processo de formulação, execução e avaliação de políticas e planos de desenvolvimento com base em análise contextualizada da sociedade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teoria com foco analítico amplo e abstrato;</li> <li>• Teoria com pouca comprovação empírica;</li> <li>• Teoria com viés ocidental camuflado;</li> <li>• Formalismo, Superposição e Heterogeneidade como variáveis dominantes no modelo prismático;</li> <li>• Teoria excessivamente pessimista.</li> </ul>
Teoria Paraeconômica (1981)	Abordagem Estruturalista	Interpretativista	Alocação de Recursos em sistemas sociais	Administração do Desenvolvimento como disciplina e profissão, sua missão será estudar questões e problemas de desenvolvimento mundial, quais as condições e limites de tal desenvolvimento, qual o enfoque a adotar, como	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por ser uma teoria de caráter crítico e propositivo ao pensamento dominante da economia política e da administração ortodoxa, encontra-se forte resistência acadêmica e política na implementação;</li> </ul>

Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
				<p>promover esse desenvolvimento. Essa missão exige um esforço de criatividade conceitual, engenhosidade na formulação de estratégias adequadas para a alocação de recursos, e, finalmente não menos importante, a especificação dos objetivos a serem atingidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trata-se de uma teoria de delimitação de sistemas sociais, para além do sistema de mercado, porém, sem maiores detalhamentos sobre o funcionamento dos demais sistemas, credita-se isso, ao falecimento repentino do autor;</li> <li>• Embora, apresente reflexões teóricas, metodológicas e epistemológicas inovadoras sobre o campo dos estudos organizacionais e administrativos, porém, verificam-se alguns argumentos teoricamente frágeis para sustentar sua tese;</li> <li>• A Administração do Desenvolvimento proposta na teoria paraeconômica propõe uma análise contextualizada do sistema-mundo (econômico, político e social); uma consciência humana relativizada no individual e no</li> </ul>

Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
					coletivo; uma sociedade emancipada e uma valorização da ação humana, porém, sem romper com a tradição da revolução iluminista de colocar o homem no centro da discussão.
Teoria da Vantagem Competitiva das Nações (199	Abordagem Modernizante	Funcionalista	Gestão Industrial	Administração do Desenvolvimento consiste na capacidade dos agentes administrativos promover um ambiente favorável a inovação e a competitividade da indústria nacional, através disso, espera-se que a nação, região, lugar ou organização tenham um alto padrão de vida.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teoria fundamentada no pensamento ortodoxo da economia e da administração;</li> <li>• Teoria concebida a partir de estudos de casos de países localizados ou culturalmente influenciados pelo mundo ocidental, sem contemplar a realidade dos países periféricos;</li> <li>• Minimização do papel do Estado – o Estado exerce um papel coadjuvante na formulação das estratégias nacionais. É visto apenas como uma variável residual na formulação do modelo de desenvolvimento;</li> </ul>

Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
					<ul style="list-style-type: none"> <li>• A utilização de indicadores de lucratividade como parâmetro de desempenho;</li> <li>• A teoria desconsidera o processo histórica do capitalismo: como é possível explicar a vantagem competitiva das nações sem não adentrar em uma análise histórica do processo de acumulação de capital?</li> </ul>
Teoria da Administração Política do Desenvolvimento (1993)	Abordagem Estruturalista	Estruturalismo	Gestão do Bem Estar Social	<p>Administração do Desenvolvimento é um fenômeno social decorrente da ação enérgica de três agentes principais – Sociedade, Estado e Mercado – Porém, concede ao Estado a função principal de coordenar o projeto de nação, por entender que o Mercado é um agente movido por interesses egoístas, portanto, incapaz de proporcionar soluções benéficas para o bem-estar comum.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embora posiciona-se como uma teoria social de natureza política, ideológica, propositiva de ações transformadoras e condutora de um desenvolvimento crítico, porém, aproxima-se de uma teoria de caráter reformista do pensamento ortodoxo da economia e da administração política, uma vez que, que não rompe com a lógica do sistema social de mercado;</li> <li>• Por um lado, a teoria defende uma política de distribuição</li> </ul>

Teorias da Administração do Desenvolvimento Nacional	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
					<p>da riqueza social já acumulada. Por outro, entende o desenvolvimento como algo que satisfaz as necessidades e os desejos individuais e coletivos da sociedade, reproduzindo com isso a visão economicista do desenvolvimento;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trata-se de uma teoria fundamentada no gerencialismo engajado de caráter reformista, comprometida com a pluralidade teórica, porém, reconhecedora das limitações do pensamento ortodoxo, mas, firme nos princípios de eficiência e eficácia administrativa do Estado.</li> </ul>

**APÊNDICE D – Quadro Síntese das Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional**

Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
<b>Teoria dos Polos de Crescimento</b>	Abordagem Modernização	Funcionalista	Gestão de Polos Industriais	Administração do Desenvolvimento é um fenômeno social que emana de uma empresa motriz quando introduz no espaço inovações tecnológicas, capazes de proporcionar relações econômico-administrativas com outras empresas e instituições do território.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A teoria entende o desenvolvimento como fenômeno decorrente do crescimento econômico;</li> <li>▪ A teoria explica o desenvolvimento pela hierarquia de polos e região. Em função disso, haverá sempre região mais desenvolvida que outras;</li> <li>▪ A teoria considera apenas o empresário schupeteriano como o principal agente de transformação, uma vez que, o desenvolvimento é uma questão de interesse público e não apenas mercantil;</li> <li>▪ O Estado é tido, apenas, como um agente apoiador e financiador do crescimento;</li> <li>▪ A teoria é omissa quanto a política de distribuição da riqueza social.</li> </ul>
					<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Embora critique a teoria do crescimento</li> </ul>

Teorias da Administração do Desenvolvimento Regional	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
<b>Teoria do Efeito Linkage</b>	Abordagem Estruturalista	Estruturalista	Tomada de decisão sobre investimentos	A Administração do Desenvolvimento deve consistir na implementação de estratégias seqüenciais, capazes de otimizar os investimentos complementares e outras atividades de acordo com a capacidade de aprendizado dos agentes administrativos regionais.	<p>econômico, porém, tem como perspectiva de sociedade desenvolvida, a imagem da sociedade ocidentalizada - urbana e industrializada;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concentra as análises apenas na organização do espaço industrial;</li> <li>▪ A teoria é omissa quanto a política de distribuição da riqueza social.</li> </ul>
<b>Teoria do Hexágono do Desenvolvimento Regional</b>	Abordagem Estruturalista	Estruturalista	Negociação do Projeto Político de Desenvolvimento Regional	A Administração do Desenvolvimento Regional se traduz em processos sistemáticos e permanentes de negociação <i>para cima</i> (principalmente com o governo nacional e secundariamente com os outros agentes externos), para os lados, ou seja, com o conjunto de agentes e atores propriamente regionais, e <i>para baixo</i> , com os municípios ou outros atores da base social	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Embora entenda o desenvolvimento como um processo de transformação e mudança social nas suas diversas dimensões (econômica, política, cultural, tecnológica), condiciona este ao crescimento econômico;</li> <li>▪ Entende por sociedade desenvolvida aquela que esteja integrada economicamente no mercado global;</li> <li>▪ A teoria é omissa quanto a política da distribuição da riqueza social.</li> </ul>

## APÊNDICE E – Quadro Síntese das Teorias da Administração do Desenvolvimento Local

Teorias da Administração do Desenvolvimento Local	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
Teoria do Capital Social	Abordagem Modernizante	Interpretativista	Comunidade Cívica	Administração do Desenvolvimento é explicada a partir do conceito de capital social, uma vez que, quanto mais engajamento e participação cívica existir, em uma comunidade, mais bem-estar coletivo essa tende a oferecer aos seus cidadãos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A teoria é dúbia quando reconhece que comunidade cívica tem causas históricas e ao mesmo tempo defende a ideia de reforma institucional. Será que é possível criar capital social em comunidades onde não há tradição?</li> <li>▪ A teoria parte do pressuposto que só é possível a existência de redes sociais quando essas contribuem para o engajamento cívico, contudo, as redes sociais também contribuir para causas não cívica, como por exemplo, as alianças entre a comunidades sicilianas, russas e brasileira com o mundo da máfia;</li> <li>▪ A teoria tem características antagônicas, pois, reconhece que de um lado conecta e integra pessoas para a promoção do bem-estar coletivo, do outro lado, gera exclusão de grupos não identificados com os propósitos da rede;</li> <li>▪ A teoria dá ênfase apenas às</li> </ul>



Teorias da Administração do Desenvolvimento Local	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
					organizações cívicas convencionais desconsiderando com isso as organizações informais não convencionais.
Teoria das Múltiplas Escalas Territoriais	Abordagem Estruturalista	Estruturalismo Radical	Múltiplas Escalas Territoriais	Administração do Desenvolvimento precisa incorporar as diversidades geográfica, demográfica, social, cultural e produtiva como elementos para solução de problemas e não como um problema em si, dado que as forças conservadoras impedem a criatividade e a diversidade cultural “dos de baixo”, para manter o padrão de privilégios “dos de cima”.	Trata-se de uma teoria, cujo sentido de desenvolvimento, está fortemente vinculado a abordagem economicista defendida pela economia política do desenvolvimento. Isso limita o seu campo de visão, já que não considera as possibilidades de outras formas de organização social da produção, distribuição e consumo da sociedade, senão a da organização social do mercado.
Teoria do Pós-desenvolvimento	Abordagem Pós-estruturalista	Humanismo Radical	Comunidades Tradicionais do Terceiro Mundo	Administração do Desenvolvimento é um instrumento de dominação e controle dos países do Primeiro Mundo para os países do Terceiro Mundo. Ver o fracasso da gestão do	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O pós-desenvolvimento não apresenta uma proposta alternativa consistente ao modelo de gestão do desenvolvimento, uma vez que, no geral incide em uma teorização abstrata que desconsidera processos sociais reais;</li> <li>▪ O pós-desenvolvimento culpa o Estado, os governos, os organismos internacionais e as agências de desenvolvimentos</li> </ul>

Teorias da Administração do Desenvolvimento Local	Abordagem Teórica	Paradigma Sociológico	Objeto de Análise	Sentido da Administração do Desenvolvimento	Limitações e Lacunas
				desenvolvimento como parte integrante da estratégia política dos países do Primeiro Mundo para manter o <i>status quo</i> de dominador e controlador dos países do Terceiro Mundo.	pelos resultados do mal-estar social da humanidade, acreditando ser a sociedade civil e os movimentos sociais os salvadores do “desenvolvimento”, entretanto, essa hipótese não é empiricamente verificável, principalmente no Terceiro Mundo, onde a vida social e econômica continua a depender do poder interventor do Estado.