

# **ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: CONTEXTO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

**ELINALDO LEAL SANTOS\***

**WESLEI GUSMÃO PIAU SANTANA\*\***

**C**OM AS MUDANÇAS DO SISTEMA CAPITALISTA surgem novos formatos de organizações que demandam da Administração uma reflexão sobre a sua postura diante dos grandes problemas sociais. Entre as mudanças que se vive, processa-se uma revisão profunda dos modelos de desenvolvimento, até há pouco tempo vigentes. Verifica-se hoje um certo abandono das duas visões segmentadas e opostas de desenvolvimento: o modelo socialista e o modelo neoliberal. O primeiro consagrou o Estado como único agente de desenvolvimento. O segundo fez do Mercado o senhor absoluto. Pela visão contemporânea, o desenvolvimento é decorrente da ação enérgica de três agentes principais — Estado, Mercado e Sociedade. Se esse pressuposto estiver correto a Administração terá por desafio assumir seu papel como gestora das relações sociais como um todo e não apenas das questões empresariais. Discussão que está no centro da proposta da Administração Política (Santos, 2010).

Entretanto, embora a discussão sobre o desenvolvimento venha sendo retomada com força, a Administração pouco se pronunciou a respeito do problema. Talvez seja por falta de uma base teórica que ajude a compreender a questão ou ainda pelo mito da neutralidade quando diz respeito a questões de ordem política. Diante do exposto, perguntamos: justifica-se um campo de conhecimento dentro da Administração para investigar as questões de desenvolvimento?

---

\* Administrador (Uesc), mestre em Economia (UFBA), doutorando em Gestão (Utad/UFBA) e professor assistente do DCSA/Uesb. E-mail: <elinaldousesb@gmail.com>.

\*\* Administrador (Uesb), mestre em Administração (UFBA), doutorando em Administração (NPGA/UFBA) e professor assistente do DCSA/Uesb. E-mail: <wpiau@hotmail.com>.

Para responder a este questionamento consideramos pertinente retomar as discussões sobre a fundamentação epistemológica e praxiológica da disciplina *Administração do Desenvolvimento* como um campo necessário da Administração. Discussão que já teve um ponto de partida no auge dos programas desenvolvimentistas, com os trabalhos de Riggs (1968), Motta (1972) e Caravantes (1988), e que recentemente vem sendo retomada com Cooke (2004), Santos (2004) e Martins (2004).

Este ensaio teórico está estruturado em quatro partes: a primeira fundamenta-se na abordagem epistemológica da Administração, com ênfase no seu objeto de estudo; em seguida, descreve o contexto histórico do nascedouro da *Administração do Desenvolvimento*; a terceira parte discute os desafios da *Administração do Desenvolvimento*; e por fim, uma percepção sobre o futuro dessa disciplina como campo de conhecimento dentro da Administração. O resultado aponta para carência de uma disciplina acadêmica que possa explicar com propriedade o papel da gestão nas ações de desenvolvimento econômico, social e ambiental, com equidade, em países, regiões, lugares e organizações.

### **Bases epistemológicas da administração**

Para discutir a epistemologia da administração é importante termos como referência o momento histórico do nascedouro das ciências humanas e sociais, em especial o da ciência econômica, considerando que esta foi uma das primeiras a se desenvolver. O surgimento da ciência econômica deu-se no século XVIII, tendo como marco de referência a publicação da *A riqueza das nações* (1776) de Adam Smith, que explica como ocorre o processo de formação da riqueza de um Estado. A obra traduz, de certa forma, os anseios de parte da sociedade que almejava por uma nova concepção de Estado e, conseqüentemente, por um novo sistema econômico e social. O pensamento iluminista proporcionou o enfraquecimento do Estado Absolutista, da economia mercantilista e do poder na nobreza, fazendo, assim, emergir o Estado Liberal, a economia de mercado e a classe burguesa. Verificamos que diante destas relações políticas, econômicas e sociais os paradigmas são reconhecidos e legitimados e novas disciplinas surgem. No caso da Economia, Adam Smith classifica a disciplina inicialmente como sendo economia política, mais tarde, ela passa a ser reconhecida como ciência econômica.

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).

Desde os economistas clássicos como: Smith, Ricardo, Malthus, Marx e Say, aos neoclássicos, keynesianos/neokeynesianos, schumpeterianos/neoschumpeterianos, institucionalistas/neoinstitucionalistas, a ciência econômica sempre trilhou um percurso epistemológico rigoroso de argumentação — teorias, leis, modelos e hipóteses, para respaldar a sua cientificidade. Entretanto, ainda existem controvérsias quanto aos métodos e às estratégias de pesquisa. Enquanto alguns aproximam a Economia das análises quantitativas, outros conservam os métodos de análises qualitativas. Embora seja importante compreender que, ao passo que todas as outras ciências têm por objeto algo que se encontra fora do sujeito, as ciências humanas têm por objeto o próprio ser que estuda. Daí ser possível imaginar a dificuldade de a economia, a sociologia, a psicologia e a administração darem objetividade ao que diz respeito ao próprio homem, tão complexo e diferente. O próprio Thomas Kuhn (2000) frisa a fragilidade das ciências humanas como campo científico.

Comparativamente, observando a história da ciência administrativa, percebemos que o momento inicial da constituição do campo científico é influenciado pela discussão da economia neoclássica e dos efeitos de uma visão nova de mercado autorregulado. Esse direcionamento leva à criação de um campo da ciência administrativa que busca mimetizar uma base mais experimental da economia e da sociologia positivista, mais fundamentada na busca de normas prescritivas, princípios, leis e teorias. Sobre essa relação de dependência, concordamos com a visão de Reginaldo Souza Santos (2004) quando afirma:

[. . .] 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 ocorrida ao longo do século XIX, com o aparecimento de mercados imperfeitos, mediante estrutura 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, abandonado-se, assim, toda e qualquer subjetividade na análise dos aspectos econômicos, ou seja, de qualquer juízo de valor ou conotação ética (Santos, 2004, pp. 23, 24).

Percebemos, então, que a citação acima ressalta uma mudança nos objetivos da ciência econômica que influenciaram diretamente nos primeiros estudos da administração. Esse deslocamento se deu na mudança de foco da formação e distribuição da riqueza, para a busca da maximização da eficiência produtiva nas organizações. Neste sentido, os desdobramentos da construção do campo das ciências administrativas fortaleceram o predomínio de uma visão funcionalistas (Caldas, 2005) e de uma racionalidade utilitária. Não deixamos de reconhecer que dentro do campo existem outras vertentes mais críticas e reflexivas. Entretanto, na hegemonia de um campo funcionalista e de vertente anglo-saxônico continuou forte a presença dos teóricos das ciências econômicas e de suas novas abordagens.<sup>1</sup> Destacamos, abaixo, algumas contribuições mais relevantes, deixando uma questão: estes autores estão discutindo economia ou administração?

Partimos das contribuições de Hebert Simon, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, com sua obra *Comportamento administrativo* (1979).

---

<sup>1</sup> A discussão epistemológica da administração pode ser aprofundada a partir de algumas referências: 1) a Série RAE-Clássicos, 2005, discute os paradigmas da área a partir do modelo de Burrell e Morgan (Caldas, 2005), transformada posteriormente no livro *Teoria da organização* (São Paulo: Atlas); 2) na série Análise das Organizações — Perspectivas Latinas (Porto Alegre: Ed. UFRGS), encontram-se avanços nas discussões contra-hegemônicas de países de línguas latinas; 3) no *Handbook* de Estudos Organizacionais, focado prioritariamente em discussões anglo-saxônicas; 4) importantes avanços na discussão nacional são encontrados nos anais do Enanpad, na subseção EPQ (Ensino e Pesquisa em Administração); 5) e na *Revista Brasileira de Administração Política — Rebat*.

Construiu uma teoria para a tomada de decisões dentro de organizações. Para ele, a tarefa de decidir é composta de três etapas: 1) O relacionamento de todas as possíveis estratégias que poderão ser adotadas; 2) A determinação de todas as consequências decorrentes da adoção de cada estratégia; 3) A avaliação comparativa de cada grupo de consequências e escolha de uma alternativa entre várias disponíveis, a partir de valores pessoais e organizacionais. A escolha indica a preferência por um conjunto de consequências. No entanto, Simon alerta que mesmo a palavra *todas*, sendo usada deliberadamente, “é impossível, evidentemente, que o indivíduo conheça *todas* as alternativas de que dispõe ou *todas* as suas consequências” (Simon, 1979, p. 80). Estabelece, assim, princípios de racionalidade limitada e de decisões satisfatórias, contrapondo o modelo racional do homem econômico. Princípios que estão na base de outros estudos como o neoinstitucionalismo econômico.

Institucionalismo que tem por base o artigo de Ronald Coase, ganhador do Prêmio Nobel de Economia (1991), com seus estudos sobre a teoria da firma. Ele procurou responder ao questionamento sobre a origem do crescimento das firmas, propondo que elas crescerão enquanto for mais barato racionalizar os custos de transação de um determinado produto internamente do que adquiri-lo diretamente no mercado. De acordo com Coase, quando existem direitos de propriedade claramente definidos e os custos de negociação e transferência de propriedade são baixos, as falhas de mercado tenderiam a desaparecer, ou seja, a solução sempre seria a da economia neoclássica, qualquer que fosse. Entretanto, essa solução só será possível se duas condições forem satisfeitas: (i) clara definição dos direitos de propriedade; e (ii) baixo custo de transação, como por exemplo: um sistema judicial eficiente capaz de garantir o cumprimento cabal dos contratos.

Os ganhadores do Prêmio Nobel de Economia de 2009 também podem ser elencados aqui. Oliver Williamson e Elinor Ostrom desenvolveram seus estudos sobre o processo de governança econômica onde explicam como empresas ou trabalhadores se associam para resolver problemas provenientes da competição no livre mercado. Elinor Ostrom estuda como grupos de pessoas conseguem explorar recursos naturais de forma sustentável, mesmo sem regulação do governo ou do livre mercado. Oliver Williamson (1985) pesquisou como é o processo de decisão dentro das empresas e como, às vezes, isso funciona melhor do que deixar as decisões

a carga do livre mercado. Para ele, a firma tentará reduzir os custos de transação, escolhendo a forma de organizar a atividade que for mais econômica. Essas formas alternativas de organizar uma atividade são chamadas em sua linguagem de “estruturas de governança”, e este será o critério para determinar os limites da firma, ou seja, decidir o que ela faz e o que deixa de fazer. O pensamento de Williamson questiona um dos pressupostos da teoria econômica tradicional que diz que a organização eficiente das atividades ocorre nos mercados perfeitamente concorrenciais, caracterizados pela presença de um grande número de firmas pequenas. Nesse pressuposto a integração vertical não faria sentido, pois firmas especializadas aproveitam melhor a divisão do trabalho (Furlanetto, 2006; 2008).

Como pôde ser observado acima, os estudos desses autores concentram-se em questões que dizem respeito ao aspecto de gestão. Daí deparamo-nos com a seguinte dúvida: a quem de fato cabe o estudo da gestão? Cabe à economia ou cabe à administração? Para Santos, existe uma impropriedade metodológica de uma corrente de pensadores da administração que equivocadamente definem a “organização” como o seu objeto de estudo e deslocam as discussões para teorias das organizações, estudos organizacionais, ciências das organizações, etc., quando pouco se fala em ciência administrativa. Embora as organizações constituam o gênero que contém elementos essenciais da gestão, elas são espaços particulares nos quais habita o objeto central da administração. “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 à administração”, afirma (Santos, 2004, p. 38).

Tomando como hipótese que o objeto de estudo da administração seja a gestão e não a organização, podemos entender que, enquanto campo disciplinar, a administração ocupa-se do estudo das organizações como um fenômeno social, voltando-se para preocupações mais amplas do que apenas a maximização da eficiência produtiva. Assim, enquanto fenômeno social, as organizações têm de ser analisadas de forma interdisciplinar, dialogando com outras disciplinas do conhecimento científico, sobretudo no campo das ciências sociais como a psicologia, sociologia, antropologia e a economia. Concordamos com França Filho (2004), quando afirma que a gestão representa uma variável privilegiada e fundamental do universo organizacional, pois é dotada de atributos especiais que compreendem um conjunto de princípios, técnicas e explicações formalizadas, ou

não, que orienta a concepção e o modo de funcionamento de todos os elementos constituintes de uma organização. Só discordamos do seu posicionamento quando afirma que o objeto da administração continua sendo a organização. Nesse aspecto, concordamos com a posição de Reginaldo Santos (2004, 2010), que avança na discussão da gestão como objeto.

O momento atual demanda que a pesquisa em administração deva ampliar o seu *locus* de investigação para além da gestão empresarial e governamental, avançando para outras modalidades de organizações e para problemas complexos como o do desenvolvimento. Necessita incorporar outras dimensões da vida social, como gestão do Estado e da Sociedade, ou ainda a gestão social (Tenório, 1998). É preciso entender que o papel da Administração é criar as condições que favoreçam o adequado direcionamento dos fatores produtivos para alcance dos seus objetivos. Continua pertinente a abordagem de Bresser Pereira (1979), que busca distinguir, com relativa clareza, a ciência econômica da ciência administrativa. A Economia estuda a produção, circulação e distribuição de bens em âmbito universal, em âmbito de cada Estado nacional, e, no máximo, em âmbito de cada região. Por sua vez, a Administração estuda a gestão da produção e da distribuição de bens, no âmbito de cada unidade econômica organizada, bem como a circulação, no mercado, dos bens produzidos ou demandados em cada organização. A Administração, entretanto, pode e deve estudar a sociedade como todo, quando o seu objetivo for a gestão dos processos produtivos. Portanto, o estudo da gestão de um Estado, de uma Sociedade ou qualquer organização, está mais diretamente vinculado à ciência administrativa, que tem avançado tanto no que se refere a diversidades de abordagens teóricas quanto em relação aos métodos de estudo.

### **Contexto histórico da administração do desenvolvimento**

Embora ainda não exista um arcabouço teórico sistematizado sobre administração para o desenvolvimento, ou como preferimos chamar: acompanhando o posicionamento da economia e da sociologia de *Administração do Desenvolvimento*, é importante registrar que ela tem origem no pós-guerra, mais especificamente, em 1950, quando buscava implementar programas elaborados pelo pensamento anglo-saxão para combater e/ou diminuir as grandes desigualdades socioeconômicas existentes em algumas regiões. Sobre isso Caiden & Caravantes (1981) afirmam:

[. . .] a administração do desenvolvimento teve sua origem neste desejo 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 mudanças social.

A *Aliança para o Progresso*, programa que oficialmente pretendia “promover uma aliança” dos Estados Unidos com os países latino-americanos para estimular o desenvolvimento econômico, social e político, é de fato um exemplo desse momento histórico. O programa estava fundamentado 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 ao desenvolvimento, para que os frutos do desenvolvimento se dirigissem à totalidade das populações, não se restringindo às elites; reformas sociais seriam necessárias e 3) deveria ocorrer um desenvolvimento dos recursos humanos necessários ao progresso social. A iniciativa coube aos EUA, as avaliações econômicas iniciais eram de pesquisadores e políticos latino-americanos, conforme relatos de Matos (2008).

É nesse momento que ocorre o processo de transferibilidade da racionalidade administrativa com a implementação de tecnologias de gestão dos países em estágios superiores de desenvolvimento para os países em subdesenvolvimentos. Para Motta (1972), é desse processo de transferibilidade da racionalidade administrativa que surge a ideia de uma disciplina para preencher a grande defasagem que haveria entre a elaboração de planos de desenvolvimento econômico e a capacidade administrativa das nações em desenvolvimento para implementar tais planos. A disciplina ganha corpo no campo da administração pública e segue duas direções. De um lado, constituiu um esforço de conceituação teórica, almejando 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.

Motta (1972) adverte que a *Administração do Desenvolvimento*, como disciplina acadêmica, tornou-se um conjunto de diagnósticos e prognósticos administrativos. As pesquisas realizadas nesse campo valorizaram excessivamente os aspectos das técnicas gerenciais e relegaram a teoria.

Motta explica que as limitações para o progresso da disciplina podem ter sido provenientes de duas causas: *a*) quase todos os trabalhos escritos sobre o assunto procuraram confrontar formas de administração tradicional e formas de administração moderna; *b*) o objetivo consistia na busca da eficiência, referindo-se à redução de custos, e da eficácia, à realização de objetivos, e não contemplava o conceito da efetividade como pretensão maior do desenvolvimento para promover qualidade de vida para população. Para Motta, só haverá avanços na *Administração do Desenvolvimento* se esta passar por uma reformulação, ou seja: *a*) voltar as organizações para o objetivo primordial do desenvolvimento, buscando a relevância mediante a efetividade organizacional; *b*) conceber modelos de organizações mais orgânicas, flexíveis e participativas; *c*) buscar comprometimento valorativo das pessoas que integram as organizações, e não apenas a adesão neutra às regras burocráticas como forma de atingir resultados.

Na prática, verificou-se que em quase quarenta anos a *Administração do Desenvolvimento* pouco avançou como área de conhecimento. Para Martins (2004), nas décadas de 1980 e 1990, houve uma reestruturação nos programas de governo dos países, deslocando o foco de uma “administração para o desenvolvimento” para um modelo de “administração para o ajuste fiscal”. Esse modelo de gestão pautou-se nas diretrizes do Consenso de Washington, mediante um conjunto de políticas neoliberais que conduziram a reestruturação econômica e a 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.

Assim, a sociedade capitalista vem ao longo do tempo passando por sucessivas crises e mudanças, analisadas por diferentes campos do conhecimento com a finalidade de entender melhor a conjuntura dos processos. Agora surge no campo da administração movimentos em prol de um posicionamento crítico ante as mazelas impostas pelo sistema. Um exemplo é o documento *Crise e Oportunidades* (Lopes; Sachs & Dowbor, 2010), buscando formar um grupo crítico com o objetivo de identificar na crise global as oportunidades que permitam enfrentar os desafios da desigualdade e da sustentabilidade ambiental, repensar a gestão do Estado e a relação com a sociedade. Outro movimento pode ser observado na

Escola de Administração da UFBA, na Escola Brasileira de Administração Pública (Egap) e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp) da Fundação Getúlio Vargas, realizando o I Encontro de Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil e formulando o documento que ficou conhecido como Carta de Garanhuns, conclamando a sociedade brasileira para a formação de uma rede nacional comprometida com o planejamento, implementação e acompanhamento de políticas, programas e projetos com vista a uma Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil (Santos, 2010). Esses documentos representam o anseio do campo de afirmar o desenvolvimento como um tema de pesquisa da área.

### **Desafios e perspectivas da Administração do Desenvolvimento**

O esforço coletivo em pautar os grandes problemas da humanidade na agenda de pesquisa da ciência administrativa passa necessariamente pela sistematização e consolidação da *Administração do Desenvolvimento* como disciplina científica. Para tanto, requer o esclarecimento de seu objeto de estudo, das suposições acerca da realidade em que se situa, do alcance de suas contribuições e, também, dos métodos e técnicas para justificar o seu espaço na ciência administrativa.

Em princípio, encontramos divergências quanto 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, cujo título é posteriormente retomado por Martins (2004) e Saravia (2004). Nesse caso, a preposição *para* estabelece uma relação entre as palavras, conduz o conceito administração para um destino semântico, um ponto, um cenário, um estágio denominado desenvolvimento. 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 de auxiliar os países pobres em seu desenvolvimento. Daí deparamo-nos 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. 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”.

Para Cooke (2004), *Administração do Desenvolvimento* é hoje comumente conhecida como Gestão do Desenvolvimento ou como Administração e Gestão do Desenvolvimento — AGD (*Development Administration and Management*). 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, fica evidente que a contribuição da ciência administrativa nas questões de desenvolvimento deve ser o estudo da *gestão*. Tania Fischer (2002) acrescenta mais um adjetivo ao título Gestão do Desenvolvimento, quando em seus estudos faz o recorte para Gestão do Desenvolvimento Social. Assim, 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. Outro 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, a psicologia. 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. Consideramos pertinente o argumento da *gestão* como objeto de estudo da administração, mas defendemos a tese de manter o prenome da ciência no lugar do seu objeto e acompanhar a sistematização das demais áreas de conhecimento, concebendo a *Administração do Desenvolvimento* como uma subárea da ciência administrativa.

Outra questão de cunho epistemológico da *Administração do Desenvolvimento* diz respeito à sua definição. O que é? Qual a sua finalidade? E como investigar no campo da *Administração do Desenvolvimento*? Sobre isso, Motta (1972) considera que esta não pode se limitar apenas à 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.

Cooke (2004) identifica *Administração do Desenvolvimento* como um ramo de estudos da ciência administrativa no qual o Terceiro Mundo

tem de estar presente no debate. Para ele, a *Administração do Desenvolvimento* tem como finalidade identificar os obstáculos ao desenvolvimento, propor reformas institucionais que viabilizem o desenvolvimento de países do Terceiro Mundo. Nessa linha de raciocínio é possível perceber que a *Administração do Desenvolvimento* deve aplicar uma série de instrumentos gerenciais e analíticos de diversas disciplinas como administração estratégica, administração pública, administração política, psicologia, antropologia, sociologia e ciência política. 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”, baseada na crença de que o desenvolvimento requeria a retirada do Estado e maior autonomia do mercado. Entretanto, com a crise do modelo neoliberal estabeleceu-se um novo paradigma de transformação institucional pautado na revitalização do Estado. 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, no que se refere a desenvolvimento humano e com responsabilidade social. É sob 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, definimos a *Administração do Desenvolvimento* como um campo da ciência administrativa que tem por finalidade estudar “como” as ações gerenciais podem promover mudanças, evolução e desenvolvimento em países, regiões, lugares e organizações, de modo que garanta o bem-estar geral da sociedade. Nesse contexto, o desenvolvimento requer a existência do processo administrativo, bem como da implementação de reformas pautadas em valores humanísticos, solidários e democráticos.

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 deparamo-nos com problemas de gerenciamento na educação, saúde, segurança, transporte, alimen-

tação, 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, precisamos avançar no debate da interação de modelos quantitativos e qualitativos, de modelos nomotéticos ou idiográficos. Diante da complexidade das ciências sociais, a depender do problema analisado, poderemos 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 visando um “bom governo” mediante os pilares da participação, transparência, justiça, controle, responsabilidade, eficiência e efetividade no trato com a “coisa” pública, conforme afirmam Slomski, Mello, Tavares & Macedo (2008). Em outras palavras, podemos descrevê-la como forma em que o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, uma região, 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* 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. Além do que as ações mobilizadoras partem de múltiplas origens e têm muitas direções, assim, as dimensões praxiológica e epistemológica estão entrelaçadas no campo da gestão do desenvolvimento.

### **Considerações finais**

Precisamos de uma Administração consciente e não alienada, inovadora e não prescritiva, flexível e não rígida, acolhedora e não excludente, revolucionária e não conservadora. É necessária a convicção de que podemos compreender bem melhor a nossa realidade rompendo, pelo menos parcialmente, com os esqueletos teórico-metodológicos produzidos externamente. É importante interiorizar que a Administração é uma relação social política que impõe autoridade, poder, hierarquia, subordinação, cujas formas podem variar entre autocráticas, burocráticas ou democráticas em que alguns fazem as regras e outros as seguem.

Na prática, não existe neutralidade administrativa, o que existe é uma lógica que segue os valores de quem conduz o processo, historicamente já comprovado mediante os modelos de sociedades pelos quais caminha a humanidade (agrícola, industrial e conhecimento). A academia não pode ficar presa ao mito da neutralidade de apenas observar, expor e explicar as mazelas da sociedade e imaginar que as tarefas de encaminhar, aconselhar e dirigir são atos inferiores e que devem ficar apenas sob a responsabilidade da esfera política. O propósito é que devemos *Pensar e Agir* a um só tempo e contrapor, se acaso for, a tudo que vem sendo praticado. Administração é um meio pelo qual uma determinada sociedade torna produtivos seus próprios valores e crenças. A Administração precisa trazer para si a responsabilidade da construção de uma proposta alternativa aos resultados alcançados em todo mundo, de forma que conduza a direção do nosso destino, até aqui orientado pela Economia.

Novas formulações teóricas precisam ser concebidas dentro do campo da Administração, a exemplo dos conceitos de Administração Política, Administração do Estado, Administração Regional, Administração Social, Administração da Diversidade e, sobretudo, *Administração do Desenvol-*

*vimento*. Este é um campo completamente inexplorado que requer vasta revisão de literatura dentro e fora da Ciência da Administração com a finalidade de construir o sistema conceitual que permita explicar e compreender a sociedade atual e a sociedade do futuro. A *Administração do Desenvolvimento* deve formular estratégias que resgatem a dimensão de visão de futuro, no sentido de responder às seguintes questões: O QUE O PAÍS QUER SER e AONDE PRETENDE CHEGAR? Para isso, é preciso reinventar o planejamento governamental com critérios bem definidos de participação, transparência, eficiência e desempenho, caracterizados por fluidez, agilidade e inovação. A *Administração do Desenvolvimento* deve ser cada vez mais uma questão de interesse público e não um assunto reservado aos “peritos” ou a um determinado mandato político. Deve ser uma política de Estado e não simplesmente uma ação de governo. Esperamos, diante do exposto, que possamos receber as críticas e as contribuições da comunidade científica quanto às inquietações aqui pontuadas com a finalidade de consolidar essa necessária disciplina.

### Referências

- BOISIER, Serge. Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?. *Redes* (Santa Cruz do Sul), vol. 8, n.º 1, pp. 9-42, jan.-abr. 2003.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Economia e administração: mercado e poder. São Paulo, *Revista de Administração de Empresas – RAE/FGV*, vol. 19, out.-dez. 1979.
- . O Estado necessário para a democracia possível da América Latina. In: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09>>; acesso em 1.º-3-2010.
- CALDAS, Miguel. Paradigmas em estudos organizacionais: uma introdução à série. São Paulo, *RAE/FGV*, vol. 45, n.º 1, jan.-mar. 2005.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *As ideias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- COOKE, Bill. Gerenciamento do Terceiro Mundo. São Paulo, *RAE*, vol. 44, n.º 3, 2004.
- FISCHER, Tânia. *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FRANÇA FILHO, Genauto C. de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo (org). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004.
- FURLANETTO, Egidio Luiz. Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social. *Revista Sociologia Política*, v.ol 16, pp. 55-67, ago. 2008.

- FURLANETTO, Egidio L. Reflexões teóricas sobre o desempenho das instituições econômicas do capitalismo. *Anais*. . . 30.º Encontro do Anpad, Salvador-BA, 2006.
- GERALD, C. & CARAVANTES, G. *Reconsideração do conceito de desenvolvimento*. Caxias do Sul: Educs, 1988.
- GIL, A. C.; OLIVA, E. C.; NOVAES & SILVA, E. C. Como investigar no campo da regionalidade. *Anais*. . . Salvador, Encontro de Administração Pública e Governança, EnAPG, Anpad, 2008.
- KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2000.
- LOPES, Carlos; SACHS, Ignacy & DOWBOR, Ladislau. *Crises e oportunidades: uma agenda de mudanças estruturais*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010.
- MARTINS, Humberto Falcão. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina. *Revista Governança & Desenvolvimento*, n.º 1, abr. 2004.
- MATOS, E. A. 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, 2008.
- MATTA, Paulo Roberto. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. *Revista de Administração Pública (RAP)*, jul.-set. 1972.
- NASCIMENTO, Dinalva Melo do. *Metodologia do trabalho científico: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro — esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: FGV, 1983 .
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004.
- . *Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento*. Salvador: UFBA, 2010.
- SARAVIA, Enrique. A nova administração para o desenvolvimento. *Anais*. . . IX Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración, Madrid, España, 2-5 nov. 2004.
- SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: FGV, 1979.
- SLOMSKI, MELLO, TAVARES & MACÊDO. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- TENÓRIO, Fernando (org.). *Gestão social: metodologias e casos*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- WALLERSTEIN, Immanuel M. *Após o liberalismo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

**Resumo**

Este artigo discute o “estado do campo” da área de administração do desenvolvimento, analisando as lacunas e as possibilidades de produção acadêmica. Questiona — justifica-se um campo científico dentro da Administração para investigar as questões de desenvolvimento? Como resposta, retoma as discussões sobre a fundamentação epistemológica e praxiológica da disciplina *Administração do Desenvolvimento* como um campo necessário da Administração. Este ensaio teórico revisa os trabalhos de Riggs (1968), Motta (1972), Caravantes (1988), Cooke (2004), Santos (2004) e Martins (2004). O resultado aponta para carência de uma disciplina acadêmica que possa explicar com propriedade o papel da gestão nas ações de desenvolvimento econômico, social e ambiental em países, regiões, lugares e organizações, semelhante aos desafios propostos pela administração política (Santos, 2010).

Palavras-chave: Administração; Gestão; Desenvolvimento.

**Abstract**

This article discusses the “state of the field” on management development, analyzing the gaps and possibilities for academic research. Wonders — justified a scientific field within the Administration to investigate the issues of development? In response, resumed discussions about the epistemological foundation of discipline and praxiological Development Administration as a required field of Administration. This theoretical essay-review the work of Riggs (1968), Motta (1972), Caravantes (1988), Cooke (2004), Santos (2004) and Martins (2004). The result points to a lack of academic discipline that can explain adequately the role of management in the actions of economic, social and environmental consequences for countries, regions, places and organizations, similar to the challenges posed by the political administration (Santos, 2010).

Keywords: Administration; Management; Development.