

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

Administração para o Desenvolvimento: A Relevância em Busca da Disciplina

Humberto Falcão Martins¹,
EBAPE / Fundação Getúlio Vargas

Artigo convidado. Originalmente publicado em Revista Governança e Desenvolvimento, v.1, n.1, pp; 60-66
RESUMO

Este artigo parte dos desafios enunciados no artigo clássico do professor Paulo Roberto Motta, “Administração para o Desenvolvimento – A disciplina em busca da relevância” (Revista de Administração Pública, julho/setembro de 1972): (a) voltar as organizações para objetivos peculiares de desenvolvimento, buscando a relevância mediante a efetividade organizacional (o impacto desejável no ambiente), uma forma estrita de administração por objetivos; (b) conceber modelos de organização mais orgânicos (em contraposição à burocracia mecanicista tipicamente weberiana), menos rígidos e permanentes, mais temporais e flexíveis; e (c) buscar o comprometimento valorativo das pessoas que integram as organizações, e não apenas a adesão neutra à regra burocrática como forma de realização de resultados. O propósito deste artigo é caracterizar a mudança de paradigmas de transformação do Estado nas últimas três décadas de modo a se delinear (do ponto de vista empírico e normativo) uma trajetória de transformações na direção de uma nova Administração para o Desenvolvimento.

Palavras-chave: Administração; relevância; reforma; efetividade organizacional; administração para desenvolvimento

ABSTRACT

This article is based on the challenges articulated in the classic article by Professor Paulo Roberto Motta, "Administration for Development - The discipline in search for relevance" (Revista de Administração Pública, July / September 1972): (a) of development, seeking relevance through organizational effectiveness (the desirable impact on the environment), a strict form of management by objectives; (b) to design more organic models of organization (as opposed to the typical Weberian mechanistic bureaucracy), less rigid and permanent, more temporal and flexible; and (c) seek the value commitment of the people who integrate the organizations, and not only neutral adherence to the bureaucratic rule as a form of realization of results. The purpose of this article is to characterize the paradigm change of the State over the last three decades in order to delineate (from the empirical and normative point of view) a trajectory of transformations in the direction of a new Administration for Development.

Keywords: Administration; relevance; reform; organizational effectiveness; administration for development

RESUMEN

Este artículo parte de los desafíos enunciados en el artículo clásico del profesor Paulo Roberto Motta, "Administración para el Desarrollo - La disciplina en busca de la relevancia" (Revista de Administración Pública, julio / septiembre de 1972): (a) volver a las organizaciones para objetivos peculiares de desarrollo, buscando la relevancia mediante la efectividad organizacional (el impacto deseable en el ambiente), una forma estricta de administración por objetivos; (b) concebir modelos de organización más orgánicos (en contraposición a la burocracia mecanicista típicamente weberiana), menos rígidos y permanentes, más temporales y flexibles; y (c) buscar el compromiso valorativo de las personas que integran las organizaciones, y no sólo la adhesión neutral a la regla burocrática como forma de realización de resultados. El propósito de este artículo es caracterizar el cambio de paradigmas de transformación del Estado en las últimas tres décadas de modo a delinear (desde el punto de vista empírico y normativo) una trayectoria de transformaciones en la dirección de una nueva Administración para el Desarrollo.

Palabras clave: administración; relevancia; la reforma; efectividad organizacional, administración para el desarrollo

¹ Graduado em Administração UnB (1986); Mestre em Administração Pública - FGV/EBAPE, (1995); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Enap - Escola Nacional de Administração Pública - (1996); e Doutor em Administração – FGV/EBAPE (2003).

1. Introdução

A edição de julho/setembro de 1972 da *Revista de Administração Pública* trouxe um texto, tornado clássico, do professor Paulo Roberto Motta, intitulado “Administração para o Desenvolvimento – A disciplina em busca da relevância”. Nele, o autor reflete sobre a disciplina que, àquela altura, já buscava há alguns anos estabelecer a ponte entre o planejamento governamental desenvolvimentista e a capacidade dos governos para implementá-lo. Motta destaca dois problemas básicos – tanto da perspectiva empírica quanto da teórica – da Administração para o Desenvolvimento. Primeiro, no que se refere aos *fins*, constata que a visão de futuro dos países subdesenvolvidos é a imagem e semelhança dos países desenvolvidos. Nesse sentido, a Administração para o Desenvolvimento estaria buscando mapear as diferenças e os obstáculos na conversão de sociedades tradicionais em transicionais e, sucessivamente, modernas (os países desenvolvidos). Segundo, no que se refere aos *meios*, constata que a forma básica de promover a capacidade de governo consiste em implementar um padrão de burocracia governamental ortodoxa, inspirada no modelo-ideal weberiano, orientada para a eficiência e a eficácia, refletindo um deslumbramento pela evolução das concepções de gestão dos países desenvolvidos.

Essa visão evolucionista comporta três diferentes posturas: (a) a racionalidade moderna pode ser transferida e aprendida integralmente; (b) a racionalidade moderna não pode ser transferida porque é limitada e condicionada por aspectos culturais peculiares; e (c) a racionalidade moderna pode ser parcialmente transferida, desde que ajustada. Em todos os casos, a “racionalidade moderna”, conforme se afigura nos países desenvolvidos, é considerada o estágio último a ser buscado.

Motta propunha três linhas que uma nova Administração para o Desenvolvimento deveria seguir: (a) voltar as organizações para objetivos peculiares de desenvolvimento, buscando a relevância mediante a efetividade organizacional (o impacto desejável no ambiente), uma forma estrita de administração por objetivos; (b) conceber modelos de organização mais orgânicos (em contraposição à burocracia mecanicista tipicamente weberiana), menos rígidos e permanentes, mais temporais e flexíveis; e (c) buscar o comprometimento valorativo das pessoas que integram as organizações, e não apenas a adesão neutra à regra burocrática como forma de realização de resultados.

Passadas mais de três décadas da publicação original do artigo, permanecem categorias análogas de problemas e soluções, apesar de o mundo e os países em desenvolvimento terem mudado significativamente. Por um lado, a globalização proporcionou maiores “entradas” das sociedades mais avançadas (pelo acesso a bens e serviços, comunicações e transportes) nas subdesenvolvidas, e vice-versa, homogeneizando e padronizando visões de futuro e, ao mesmo tempo, revelando identidades muito específicas e possibilidades peculiares. Ainda que subsistam profundas diferenças de poder, riqueza e bem-estar entre os países, a globalização tende a mesclar padrões modernos, tradicionais e transicionais de forma bastante peculiar. Por outro lado, a “Nova Gestão Pública” surgiu como portadora de modelos de gestão mais orgânicos e, ao mesmo tempo, estabeleceu-se como novo paradigma a ser seguido, gerando tanto deslumbramento quanto o modelo burocrático ortodoxo havia gerado anteriormente.

No bojo desses movimentos, surgiram novas concepções de transformação institucional no Estado, com prescrições sobre o que os Estados deveriam fazer em relação ao desenvolvimento e como prepará-los para isso. Os anos 1980 representaram a decadência da velha Administração para o Desenvolvimento. Além das flagrantes disfuncionalidades da burocracia ortodoxa, esmorecia a ideia de que cabia aos Estados papel central na promoção do desenvolvimento. Os anos 1980 e 90 não produziram uma nova Administração para o Desenvolvimento, mas um modelo de “Administração para o Ajuste Fiscal”, baseado na crença de que o desenvolvimento requeria a retirada do Estado e maior autonomia do mercado. O novo milênio traz de volta a discussão sobre o desenvolvimento e sobre o papel dos Estados na sua promoção. Essa discussão ilumina o advento de uma mudança de paradigmas de transformação institucional do Estado e da administração pública, e acena para uma nova Administração para o Desenvolvimento.

O propósito deste artigo é caracterizar essa mudança de paradigmas de modo a se delinear (do ponto de vista empírico e normativo) uma trajetória de transformações na direção de uma nova Administração para o Desenvolvimento. A disciplina em busca da relevância encontra novas relevâncias em busca do resgate da disciplina.

Os dois próximos segmentos apresentam a caracterização de dois paradigmas² de transformação institucional³ do Estado, denominados, respectivamente, “reforma do Estado” e “revitalização do Estado”. O Quadro 1 apresenta de forma resumida as características de ambos os paradigmas.

A construção desses paradigmas utilizou elementos empíricos e conceituais. Há uma dupla utilidade nesse exercício: (a) caracterizar uma transição de pensamento – da concepção da reforma para a revitalização do Estado; e (b) possibilitar análises sobre a extensão na qual determinadas experiências específicas se enquadram mais em um ou em outro paradigma. A questão é que praticamente qualquer experiência concreta, independentemente do nome, conterá elementos de ambos os paradigmas. A esse propósito, é fundamental que qualquer análise a partir desses paradigmas desconsidere a questão terminológica – porque há experiências concretas que se denominam, genericamente ou não, “reforma do Estado” e posicionam-se na perspectiva do paradigma e da “revitalização do Estado”, e vice-versa. Embora as nomenclaturas sejam problemáticas, o que se busca é contrastar significações.

Quadro 1. Paradigmas de transformação institucional

Reforma do Estado	Revitalização do Estado
Apropriação peculiar da agenda da Nova Gestão Pública + reformas na linha do Consenso de, Washington, em países em desenvolvimento	Estado da arte da agenda da Nova Gestão Pública direcionada ao desenvolvimento com processo participativo de construção de consenso
<ul style="list-style-type: none"> • O Estado como problema • Orientação fiscal (eficiência e controle) • Agenda negativa 	<ul style="list-style-type: none"> • O Estado como solução • Orientação para desenvolvimento (eficácia e efetividade) • Agenda Positiva
<ul style="list-style-type: none"> • Soluções em busca de problemas • Resultados Rápidos • Baixa Participação 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas em busca de solução • Resultados sustentáveis • Alta Participação

Essa forma de pensamento carrega uma hipótese e uma sentença normativa. Por um lado, supõe-se (sem a pretensão de corroborar com análises factuais) que os processos de transformação institucional do Estado tenderão a incorporar progressivamente, de forma mais ou menos complementar, características do paradigma da revitalização do Estado, indicando uma nova Administração para o Desenvolvimento. Por outro lado, sustenta-se que, do ponto de vista valorativo, esse deveria ser o movimento.

2. A Reforma do Estado: O Estado como Problema

A reforma do Estado pode ser caracterizada como um paradigma de transformação institucional porque contém definições peculiares em relação ao caráter e papel do Estado (conteúdo ou direção) e,

² O termo ‘paradigma’ está sendo empregado em sentido expandido àquele atribuído por Kuhn (1996), como “generalizações simbólicas” a partir de um conjunto de regras, valores e crenças objetificados (que façam sentido e explicam) e sedimentados (estágio a partir do qual as bases não são mais questionadas), sobre realizações, problemas e soluções modelares, compartilhados por uma comunidade. A idéia de paradigma como “generalização simbólica” remete à questão da quebra de paradigmas como processos de institucionalização e desinstitucionalização de conhecimento e práticas de transformação, nos quais os elementos “realizações”, “problemas e soluções modelares” e “comunidade” estão sempre presentes de forma interdependente.

³ O termo ‘transformação institucional’ está sendo empregado no sentido de construções políticas deliberadas que visam a modificar as regras que regulam as relações sociais para fins específicos de bem-estar, desenvolvimento, equidade etc. A transformação institucional como uma ação deliberada considera que os atores sociais agem no sentido de alterar as instituições (os constrangimentos institucionais, de modo mais amplo) em seus aspectos formais e informais (normas, contratos, constituições etc.), a partir de suas escolhas interessadas e deliberadas. Ao contrário de tomar as instituições como dadas e com pouca ligação aos interesses dos atores sociais, a premissa da ação deliberada permite incorporar a noção de que os diversos atores sociais se envolvem racional e ativamente na produção das instituições, refletindo mais amplamente a articulação entre interesses privados e a estrutura de constrangimentos formais e informais que operam sobre as escolhas individuais dos agentes privados na produção de políticas públicas (Rezende, 2000).

também, em relação a como implementá-lo (processo). Sucintamente, trata-se de uma apropriação peculiar de princípios e práticas da denominada Nova Gestão Pública⁴, em particular daqueles associados à sua fase inicial gerencialista⁵, na linha do Consenso de Washington⁶.

No que se refere ao conteúdo da proposta de reforma do Estado, a crise do Estado é o principal discurso argumentativo justificador. O discurso da crise do Estado, segundo a vertente predominante, tem dois pilares centrais que trançam argumentos doutrinários e factuais: o neoliberalismo e o neo-institucionalismo econômico.

O neoliberalismo resgata o ideal liberal na década dos 70, a partir do esgotamento do paradigma keynesiano e das condições que forjaram o surgimento do *welfare state*. Apoiado na visão hobbesiana utilitarista da natureza humana e na idealização da eficiência do mercado preconizada pela economia neoclássica, o liberalismo celebra as virtudes do mercado, como instância, por excelência, eficiente na alocação dos recursos. Diferentemente dos liberais clássicos, que acreditavam na capacidade auto-regulatória do mercado, os neoliberais reconheceram a existência de falhas de mercado, o que impunha alguma regulação. A caracterização padrão da crise do Estado, conforme elaborada pela crítica neoliberal, evoca alguns elementos contextuais que se inter-relacionam em diferentes medidas: (a) o fim do desenvolvimentismo pós-guerra, devido ao fim de Bretton Woods, às crises do petróleo, às crises de liquidez e à instabilidade do mercado financeiro internacional, aos novos requisitos de integração competitiva da globalização etc.; (b) a crise do *welfare state* keynesiano, devido às disfunções e às desvantagens da intervenção estatal, para garantir o bem-estar e a estabilidade econômica, relativamente aos atributos do mercado; (c) as disfunções burocráticas ou a crise do modo de implementação estatal de serviços públicos; e, dentre outras, (d) a ingovernabilidade: sobrecarga fiscal, excesso de demandas e crise de legitimidade. O desenvolvimentismo empurrado pelo Estado deixava o palco, e entrava em cena o desenvolvimento puxado pelo mercado, em escala global.

⁴ A Nova Gestão Pública (NGP) é um conjunto de argumentos e filosofias administrativas aceitas em determinados contextos e propostas como novo paradigma de gestão pública, a partir da emergência dos temas 'crise' e 'reforma do Estado', nos anos 80 (Hood & Jackson, 1991). De maneira geral, propõe uma gestão pública dotada das seguintes características: (a) caráter estratégico ou orientado por resultados do processo decisório; (b) descentralização; (c) flexibilidade; (d) desempenho crescente e pagamento por desempenho/produzividade; (e) competitividade interna e externa; (f) direcionamento estratégico; (g) transparência e cobrança de resultados (*accountability*); (h) padrões diferenciados de delegação e discricionariedade decisória; (i) separação entre política e sua gestão; (j) desenvolvimento de habilidades gerenciais; (k) terceirização; (l) limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; e (m) estruturas diferenciadas (Holmes & Shand, 1995; Hood & Jackson, 1991). As proposições doutrinárias da NGP emanam de valores administrativos, principalmente relacionados a desempenho eficiente da tarefa, teorias no âmbito do neo-institucionalismo econômico (Aucoin, 1990; e Boston, Martin, Pallot, & Walsh, 1991) e no âmbito das abordagens contemporâneas de gestão (Aucoin & Peter, 1995; Moore, 1994; e Schick, 1996), notadamente aquelas relacionadas à estratégia e ao comportamento organizacional, tendo como pano de fundo o argumento do alinhamento oriundo da teoria da contingência (Martins, 2001).

⁵ Esse tipo de enfoque ilustra-se no gerencialismo puro e no consumerismo da experiência britânica. O gerencialismo puro, mais desestatizante que racionalizador, parte de uma estratégia de eficiência centrada no aumento de produtividade e na redução de custos e de pessoal. Fundamentalmente, apóia-se em uma ética de valorização do custo dos recursos (*value for money*). Dentre as ações práticas do gerencialismo puro, figuram a racionalização orçamentária, a avaliação de desempenho, a administração por objetivo, a descentralização e a delegação de autoridade. As principais críticas que se fazem ao modelo são a desatenção à efetividade, decorrente do foco na eficiência – que rendeu, inclusive, o rótulo de neotaylorista –, e a despolitização das ações estatais (Pollitt, 1990). O consumerismo consiste em uma reorientação do gerencialismo puro, mais voltada à racionalização e tendo como ponto central a satisfação das necessidades dos cidadãos, consumidores de serviços públicos. A ênfase do modelo é a estratégia de qualidade, cujos resultados dependem de medidas tais como: a descentralização, o estímulo à competitividade, a flexibilização dos modelos contratuais e seu direcionamento para a qualidade. A NGP nasceu gerencialista nos anos 80, fortemente inspirada nas reformas minimalistas, e propondo a aplicação de tecnologia de gestão empresarial ao Estado, a partir das experiências paradigmáticas (Abrucio, 1996; Martins, 1997; Martins 2001).

⁶ A expressão foi cunhada por John Williamson (1990) para se referir ao conjunto de políticas liberais que iluminariam a reestruturação econômica e a reforma dos 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.

A contribuição do neo-institucionalismo econômico⁷ ao discurso da crise do Estado é que as instituições são importantes (*institutions matter*) em dois principais sentidos: (1) elas são vitais para a produção de resultados, mas são uma escolha de segunda ordem (*second best*), um mal necessário, uma vez que o mercado por si só não pode assegurar as transações sem estruturas ou organizações formais⁸; (2) as organizações não são instâncias tão racionais assim; a racionalidade (da eficiência econômica) é limitada, sujeita a uma série de “interferências” e constrangimentos decorrentes da sua natureza multifacetada (política, humana, cultural etc.). Daí a necessidade de haver “esquemas de enquadramento”, do tipo de organizações formais, com estruturas, regras, procedimentos, incentivos, induzimentos e controles que impõem custos de transação e ajudam a evitar os problemas de agência – a subversão de regras e resultados estabelecidos de modo convergente aos interesses dos “principais” da organização – os detentores dos direitos de propriedade. Instituições ineficientes são aquelas que não maximizam a relação estruturas–resultados, e a burocracia governamental era considerada disfuncional porque estava intensivamente sujeita a excessivos custos de transação e a problemas de agência; portanto, estruturalmente ineficiente e não-confiável.

A partir desses fundamentos, o Estado passa a ser considerado como um problema – logo, a solução seria haver menos Estado, e mais mercado e sociedade civil. O Estado havia, segundo essa ótica, atingido um ponto de estrangulamento e ingovernabilidade. À sociedade civil caberia resgatar sua determinação e suas capacidades próprias, depender menos do Estado (afinal, haveria no limiar do século XXI condições tecnológicas para isso) e controlá-lo mais. O Estado deveria restringir-se a suas funções mínimas (defesa, arrecadação, diplomacia e polícia), a um aparato mínimo de proteção social (com reconhecimento de poucos – e seletos – direitos sociais, e baseado na prestação privada de serviços de relevância social) e a uma gestão mínima da ordem econômica (com destaque para a regulação e a gestão macroeconômica).

A implementação desse padrão de Estado mínimo consistia em processos de redução do Estado segundo uma orientação predominantemente fiscal, via redução de despesas (cortes e contingenciamentos orçamentários), de organizações (mediante variadas formas de desestatização, tais como: privatização, devolução, descentralização, parcerização etc.) e de quadros funcionais (enxugamento, terceirização, voluntarismo etc.). A implementação do Estado mínimo consiste em uma agenda negativa, de desconstrução.

No que concerne aos processos de transformação institucional, no sentido de implementar o modelo de Estado contido no paradigma da reforma do Estado, esse se baseia no fascínio pelas tecnologias gerenciais emergentes nas décadas de 1980 e 90 – representando o percurso de soluções em busca de problemas. Trata-se de uma situação na qual se supõe que tem validade universal aquilo que funciona em determinado contexto e organização. O deslumbramento por modismos gerenciais, por instrumentos e abordagens considerados panaceias (soluções instantâneas para grandes problemas organizacionais, sem prévia problematização crítica) tende a modelar a percepção sobre os problemas, gerando uma enorme propensão à baixa sustentação, ao desperdício e ao estresse organizacional.

Outra característica dos processos de ajuste, no âmbito da reforma do Estado, é a busca por resultados rápidos, frequentemente de forma tecnocrática, mediante processos de transformação “de cima para baixo”. Tal orientação decorre, por sua vez, da crença em que resultados têm de ser visíveis e

⁷ No âmbito do neo-institucionalismo econômico, as abordagens ‘escolha pública’, ‘teoria da agência’ (*principal-agent*) e ‘teoria da firma’ baseiam-se na idéia de que as organizações econômicas e as relações entre diferentes agentes econômicos são pautadas pela divergência de interesses (daí a necessidade de haver arranjos contratuais para regular esses interesses).

⁸ Esse é o argumento da ‘teoria da firma’, conforme originalmente elaborada por Coase (1937). As firmas (organizações formais) surgem porque o ambiente impõe custos de transação que afetam o funcionamento perfeito do mercado. Mas uma coisa é afirmar que as firmas funcionarão melhor do que os mercados; outra coisa é afirmar que as firmas funcionarão de modo perfeito. A ineficiência (comparativamente ao mercado) – e não a eficiência – é o padrão típico, não ocasional, das organizações formais. Dessa perspectiva, organizações formais serão sempre *second best*.

demonstráveis no curto prazo. A legitimação da mudança é feita *a posteriori* – pelo resultado concreto –, e não pela discussão prévia daquilo que é desejável ou aceitável. Essa concepção abre caminho para estratégias do tipo “pegar e fazer” e “planos de gabinete”, com baixa participação das partes essenciais (sejam beneficiários, sejam implementadores). Com efeito, a lógica da restrição, da eficiência e do controle subjacente aos processos de reforma do Estado dificulta muito a prévia formação de consenso (Rinne, 2002).

Essas características não chegam a anular a utilidade da crítica liberal, seja para colocar em destaque a questão da eficiência (que deve ser sempre um elemento central nos processos de transformação do Estado), seja para mostrar a necessidade de se aperfeiçoar constantemente o controle democrático sobre as instituições estatais.

3. A Revitalização do Estado: O Estado como Solução

O paradigma emergente da revitalização do Estado constitui uma apropriação do estado da arte da Nova Gestão Pública⁹, direcionado para o desenvolvimento de um modo mais consensual. Por essa concepção, o Estado é visto como parte essencial da solução – e não como “a solução” ou “o problema” em si. Isto vale tanto para democracias consolidadas (nas quais, de fato, o Estado nunca deixou de ser parte essencial da solução), quanto para, principalmente, os Estados emergentes e, mais ainda, para os subemergentes (em particular, os da África e da Ásia Central). Há três principais elementos no discurso de revitalização do Estado: (1) a crise da reforma do Estado, (2) a peculiaridade dos processos de transformação institucional em países em desenvolvimento e (3) os requisitos de modelagem institucional contemporâneos.

A crise da reforma do Estado abre lacunas e causa efeitos colaterais perversos na economia, na política, na sociedade e nas instituições públicas, a partir da onda de ajustes liberais havidos nos anos 1990, na linha do consenso de Washington. Na economia, Stiglitz (2000) argumenta que a onda de ajustes liberais foi excessiva para os países em desenvolvimento e fez diminuir suas possibilidades de investir e crescer. Já em relação às economias desenvolvidas, que não aplicaram o receituário liberal conforme haviam prescrito¹⁰, os fatores do crescimento estavam mais relacionados ao advento da nova economia e à decorrente reestruturação produtiva, do que ao ajuste das finanças públicas *per se*. Na política, o grande problema foi a lacuna criada pelo fato de que o ajuste liberal tinha seu foco na economia e pressupunha que as instituições políticas estavam ou já suficientemente consolidadas (caso dos países desenvolvidos, em que pesem as questões suscitadas a partir da última eleição presidencial norte-americana) ou em vias de se estabelecerem (a partir da adoção da forma democrática na maioria dos países, sem se atentar para a qualidade dessas instituições). Na sociedade, o grande efeito colateral do ajuste liberal dos anos 1990 foi o aumento da pobreza e da desigualdade em escala global. Nas instituições, o efeito colateral dos processos de redução do Estado foi o agravamento do déficit institucional, o enfraquecimento das instituições e a consequente diminuição da capacidade de governo.

⁹ Ilustrado, por exemplo, pelo enfoque orientado para o serviço público (*public service oriented*), assim como é encontrado na experiência britânica paradigmática, que prega a reconstrução da esfera pública. Ao contrário dos paradigmas anteriores, que se concentravam no “Como?” da ação estatal, esse modelo preocupa-se com o “O quê?”. Assim é que propõe a revalorização da política na definição das finalidades estatais, o aumento da *accountability*, a participação, a transparência, a equidade e a justiça. Esse movimento baseia-se numa visão coletiva do cidadão, enfoca a esfera pública como um *locus* de aprendizado social e prega o aprimoramento da cultura cívica do cidadão, burocrata e político. O mais interessante é que, ao mesmo tempo em que procura retomar o conceito clássico de ‘público’, não descarta a tecnologia gerencial desenvolvida pelos modelos anteriores (Abrucio, 1996).

¹⁰ Com base nos gastos públicos por função, produzidos pelo Fundo Monetário Internacional, Rezende (1996) demonstrou empiricamente que países em desenvolvimento (Brasil, México, Índia, Coréia) eram aqueles que se movimentavam – com maior intensidade do que os países desenvolvidos (Estado Unidos, Inglaterra, França) – na direção do Estado mínimo. A principal conclusão daquele estudo foi que os países em desenvolvimento estavam se “minimalizando” aceleradamente no período 1980-1992, enquanto os países desenvolvidos estavam conservando padrões que pouco tinham a ver com o padrão de Estado mínimo. Embora lidando com uma amostra pequena (de sete países), o estudo permitiu mostrar com grande nitidez a diferença encontrada nos papéis do governo.

O paradigma da revitalização do Estado orienta-se claramente para o desenvolvimento pensado não mais apenas como o resultado do crescimento do produto gerado pela industrialização e pela livre iniciativa do mercado, mas como o efeito mensurado de incremento sustentável de bem-estar geral, em termos de desenvolvimento humano¹¹ e com responsabilidade ambiental.

Isso requer direcionamentos via políticas públicas ativistas, de modo a se promover a redução de desigualdades (do ponto de vista regional, étnico, social etc.). O pressuposto dessa postura ativista para gerar o desenvolvimento é que há uma “primazia das instituições” como fator de desenvolvimento¹². Dessa forma, acredita-se que os imensos desafios sociais em escala global – manifestos na crescente desigualdade e pobreza – não podem ser vencidos pela simples ação dos mercados.

O segundo elemento (a peculiaridade dos processos de transformação institucional em países em desenvolvimento) é um agravante do primeiro: o fato de a maior parte do mundo emergente ter que implementar um processo de ajuste que foi plasmado segundo a perspectiva de instituições consolidadas em um contexto de disfunções e incompletudes institucionais. A grande diferença se deve ao fato de – diferentemente das democracias que inventaram e consolidaram um padrão de Estado de direito e de Estado social (que se implementou, mesmo apresentando disfunções) – os países emergentes apresentarem, em geral, além das mesmas categorias de disfunções dos Estados desenvolvidos, processos incompletos de construção institucional. Isso porque, nos países emergentes, (1) o Estado patrimonial não é residual, (2) o Estado democrático de direito tem sérias lacunas e disfunções estruturais (ilustradas pelo formalismo jurídico, pela legislação casuística e pelas limitações e precariedades das metainstituições democráticas, tais como o processo legislativo, o sistema eleitoral e partidário, o sistema federativo e a forma de governo) e (3) o Estado social deficiente, que favorece a exclusão, cria barreiras à universalização de direitos humanos e sociais, limita a qualidade e a abrangência da prestação dos serviços, torna precário o aparato de proteção e, em alguns casos, problematiza o financiamento. Respeitadas as diferenças, os Estados emergentes não estão totalmente formados e são Estados emergentes não estão totalmente formados e são bastante sujeitos a predações internas e externas. Esse quadro perverso de fraqueza e fragmentação institucional gera enclaves de não-Estado: os guetos, as favelas, as hordas tribais, as guerrilhas, o terrorismo etc. No mundo emergente, à crise do Estado soma-se a crise gerada pelo não-Estado.

Esse quadro clama por uma agenda positiva de fortalecimento e (re)composição das instituições estatais, para reduzir o déficit institucional – o que constitui uma tarefa muito mais complexa do que a cumprida por países que tiveram de lidar com as disfunções causadas por “superávits institucionais”. Essa agenda positiva não tem, necessariamente, em sua pauta a expansão do tamanho do Estado, tampouco a estatização de atividades ou a expansão do funcionalismo, mas é fundamentalmente uma agenda de construção da governança, de melhoria da capacidade de governar, visando a alcançar bons resultados de desenvolvimento – o que requer estratégias, estruturas, processos e pessoas alinhadas com as finalidades em questão. Essa agenda positiva deve ser construída sobre bases muito peculiares, buscando-se adequar as diferentes soluções customizadas (sejam ortodoxas, inovadoras ou híbridas) a problemas previamente

¹¹ O consagrado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inspirou as metas de desenvolvimento humano do milênio, por iniciativa da Organização das Nações Unidas. O IDH – criado por Mahbub ul Haq, com a colaboração do indiano Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de Economia de 1998 – parte do “pressuposto de que para aferir o avanço de uma população, não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. [...] Ele é um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. O IDH – além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país – leva em conta dois outros componentes: longevidade e educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números relativos à expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um” (Pnud, 2004).

¹² A forte correlação entre instituições e desenvolvimento foi empiricamente comprovada em diversos estudos recentes, veja-se Graham (2002) e Rodrik & Subramanian (2003).

identificados, mensurados e qualificados mediante diagnósticos institucionais (de tal forma que a visão do problema possa condicionar a escolha das soluções, e não o contrário).

Por essas razões, os processos de transformação institucional voltados ao fortalecimento do Estado são altamente dependentes da formação de consensos sobre problemas e soluções, de forma a se legitimarem e assegurarem resultados sustentáveis sejam no curto, no médio ou no longo prazos, mediante a mobilização política e o envolvimento direto e indireto de prestadores e beneficiários, via distintos mecanismos de interlocução (fóruns, conselhos etc.).

O terceiro elemento do discurso da revitalização do Estado está relacionado aos requisitos de desenho institucional contemporâneo, conforme enunciados por Claus Offe (1998): a boa governança social depende de um equilíbrio (de capacidade e poder) entre as esferas do Estado (domínio dos políticos e burocratas), do mercado (domínio dos investidores e consumidores) e do terceiro setor (domínio dos cidadãos organizados em torno de seus interesses, públicos ou particulares, em diferentes extensões). Cada uma dessas três esferas tem limitações e vantagens comparativas, bem demonstram a história recente. O Estado promove equidade, mas é menos eficiente. Enfraquecê-lo em detrimento das demais esferas pode levar à baixa capacidade de governo; fortalecê-lo pode levar ao estatismo dirigista e formas autoritárias perversas. O mercado é virtuoso em eficiência, mas insensível em equidade. Enfraquecê-lo em detrimento das demais esferas pode levar à ineficiência e à perda de competitividade; fortalecê-lo pode levar a formas perversas de “mercado livre”, concentração e “capitalismo selvagem”. O terceiro setor é virtuoso porque é o domínio do valor, da causa, provendo meio de expressão de iniciativas comunitárias e cidadãs essenciais à afirmação da identidade cívica, mas sua natureza não é a regra de direito. Fortalecê-lo em detrimento das demais esferas pode gerar formas anômicas de atuação paroquial ou formas perversas de comunitarismo excessivo; enfraquecê-lo pode levar ao negligenciamento de comunidades e identidades.

Segundo essa visão, o que está em questão é a construção de um Estado-rede no sentido institucional, um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento. Trata-se do Estado incrustado na sociedade no sentido em que não apenas reproduz suas demandas, mas também promove ações conjuntas (parcerias e alianças no provimento de serviços de relevância social e, mesmo, empreendimentos) e constitui uma “inteligência” estratégica que se manifesta na interlocução e na participação, na gestão das políticas públicas.

Não se trata, portanto, apenas, de um processo de reforma do Estado, mas de um processo de reordenamento institucional da sociedade contemporânea – processo que pode e deve, em alguma extensão, ser modelado, induzido, incentivado e controlado pelo Estado, inclusive em relação a si, mas não de forma autônoma, senão interdependente.

4. Implantando a Nova Administração para o Desenvolvimento

A transição do paradigma da reforma do Estado para a revitalização do Estado não implica o completo abandono ou negação das características do primeiro, mas a progressiva adesão ao segundo. Isso significa que, na prática, experiências concretas de transformação institucional carregam características ambíguas e complementares de ambos os paradigmas. O que se advoga é que adesões que tendem ao paradigma da reforma do Estado negligenciam as relevâncias emergentes – traduzidas na forma de demandas e possibilidades de desenvolvimento.

A implementação de uma nova Administração para o Desenvolvimento requer 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 resultados e pelo alinhamento das organizações aos resultados estabelecidos. Sobretudo, é necessário que esse roteiro sintético seja desenvolvido e implementado de forma integrada e coerente.

A formulação de estratégias de desenvolvimento deve resgatar a dimensão da visão de futuro (o que o país quer ser) como expressão última de relevância e efetividade, de forma não-determinista em relação às interdependências com o ambiente externo. Nesse sentido, as estratégias endógenas e reativas

(baseadas no insulamento e na fragmentação, típicas do mundo comunista e dos países submergentes da Ásia Central e África, como forma de não-inserção na ordem global) e as estratégias integrativas e passivas (baseadas na dependência e submissão à centralidade da ordem estabelecida pelos “países desenvolvidos” na inserção global, típicas da América Latina) tendem a dar lugar a formas integrativas-autopoiéticas, baseadas na invenção de padrões próprios de inserção global (típicas de países como a China, Malásia, Singapura, Coreia do Sul etc.), segundo novas competências, identidades e possibilidades. Nesse sentido, a nova Administração para o Desenvolvimento implica o advento de um modelo de “governança prospectiva” que se define pela capacidade de construir o futuro.

A nova Administração para o Desenvolvimento também requer a reinvenção do planejamento governamental. Não se trata mais de equiparar o planejamento governamental ao processo (inescapavelmente burocratizante) de se fazer planos de desenvolvimento – mas isto também não significa prescindir deles. Trata-se de orientar os planos para a visão seja realizada, tornando-os elementos programáticos dinâmicos, sujeitos e abertos a reformulações contínuas nas suas diversas fases lógicas (elaboração, implementação e avaliação). Analogamente, os planos de desenvolvimento devem cada vez mais abarcar de forma coerente e integrada múltiplas dimensões da vida social: economia e produção, meio ambiente, demografia e condições sociais, tecnologia etc. E tudo isto sem perder de vista a dimensão territorial nas perspectivas micro, meso e macro. Fundamentalmente, as políticas de desenvolvimento da nova Administração para o Desenvolvimento devem avançar as concepções e os instrumentos baseados em fomento e posicionarem-se visando à ativação de capacidades, mediante a mobilização, participação e atuação em rede – politizando o processo de planejamento, em vez de torná-lo tecnocrático.

A gestão por resultados é outro elemento indispensável da nova Administração para o Desenvolvimento, pois possibilita desdobrar o plano de desenvolvimento em políticas e programas e a definição de seus arranjos de implementação. Não se trata apenas de proporcionar programas bem desenhados, com nexos claros em relação aos resultados de políticas e indicadores e metas de eficácia e efetividade pertinentes e coerentes. Viabilizar a gestão por programas impõe a busca do elo perdido entre o terreno do planejamento, a partir do desenho de programas, e o terreno das organizações, onde – em última análise – os resultados se produzem. Essa questão é essencial e sensível, porque nem os programas são auto executáveis nem as organizações são auto orientadas por resultados. Construir o nexo entre programas e organizações implica o mapeamento fino das complexas teias de relações entre programas e organizações (ou a definição de quais estruturas suportam a implementação de tais programas, de como estabelecer coerência e coordenação entre diferentes estruturas no âmbito de um mesmo programa, de como comprometer as estruturas etc.). A chave da organicidade e da flexibilidade do modelo de gestão por programas está nesse intrincado relacionamento ‘programas-organizações’ (fins e meios). A concepção de modelos efetivos de gestão por programas demandará uma avaliação precisa da capacidade das organizações envolvidas para alcançar os resultados propostos, o que implicará, por sua vez, implementar planos de melhoria institucional, centrados na geração de resultados. Não obstante, a gestão por resultados requer foco (a gestão intensiva de uma carteira prioritária de programas), mecanismos e instrumentos de acompanhamento e avaliação – dotados de centralidade, seletividade e temporalidade –, e modelos contratuais de pactuação de resultados, com base em incentivos claros.

O último elemento da nova Administração para o Desenvolvimento é o plano de gestão, espaço que liga os objetivos do plano de desenvolvimento e seu desdobramento em programas aos resultados concretos, uma vez que busca alinhar as organizações para o alcance dos resultados visados. Esse esforço impõe instrumentos e uma estrutura de incentivos que atue tanto da perspectiva horizontal (promovendo o alinhamento de organizações) quanto da perspectiva vertical (promovendo o alinhamento de sistemas centrais de gestão, usualmente relativos à organização governamental e à gestão das atividades de suporte relacionadas a recursos humanos, orçamento, finanças, compras e logística). Da perspectiva das organizações, a preparação institucional para o desenvolvimento requer a reorientação de estratégias, estruturas, processos, pessoas e sistemas de informação vitais para o alcance dos objetivos de desenvolvimento, em bases eficientes.

O espaço do plano de gestão constitui, dessa forma, uma complexa e abrangente agenda de transformação da gestão (em níveis micro organizacional e macro governamental), que mescla elementos tradicionais da consolidação burocrática, em bases profissionais e democráticas (tais como: recomposição da força de trabalho e estruturas e processos básicos do Estado), a elementos inovadores voltados ao desempenho, à flexibilidade, ao foco no cidadão e ao controle social, tudo isto de forma orientada para os resultados visados.

Os requisitos originalmente definidos por Motta para uma nova Administração para o Desenvolvimento permanecem válidos: orientação para resultados, modelos orgânicos de gestão e comprometimento valorativo dos atores envolvidos. Mas, ainda hoje, a construção de uma disciplina que incorpore esses preceitos não é uma tarefa simplória nem modesta; é um desafio que deve ser sistematicamente buscado e experimentado, tanto no sentido de se afirmar como corrente de pensamento a respeito dos processos de transformação do Estado, quanto no sentido de proporcionar instrumentos para sua implementação. Essa discussão está apenas se iniciando, e este trabalho buscou, de alguma forma, contribuir para o seu desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- Abrucio, F. L. (1996). Reforma do Estado e experiência internacional. Brasília, ENAP, mimeo.
- Aucoin, P., & Peter, A. (1995). The new public management: Canada in comparative perspective. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1991). Reshaping the state: New Zealand's bureaucratic revolution. Victoria University of Wellington Print.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Graham, C. (2002). Strengthening institutional capacity in poor countries. Brookings Institution.
- Holmes, M., & Shand, D. (1995). Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years. *Governance*, 8(4), 551-578.
- Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument* (Vol. 5). Aldershot: Dartmouth.
- Kuhn, T. S. (1996). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Martins, H. F. (2001). Post liberal State reform: the emerging paradigm and the Brazilian experience. In Congresso del CLAD.
- Martins, H. F. (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *Reforma y Democracia*, 9, 131-158.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Offe, C. (1998). The present historical transition and some basic design options for societal institutions. Unpublished, Brasília: MARE.
- PNUD (2004) Desenvolvimento humano. <http://www.pnud.org.br/index.php?lay=idhp&id=idhp#link2>.
- Politt, C. (1990). *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*.
- Rezende, F. D. C. (1996). Os leviatãs estão fora de lugar. *Dados*, 39(2), 195-210.
- Rezende, F. D. C. (2000). *Administrative Reform, Permanent Failure, and the Problem of the External Support: MARE and the Reform of the State Apparatus in Brazil*. Unpublished PhD thesis, Cornell University.
- Rinne, J. J. (2002). Redesigning the state in Latin America: Pundits, policymakers, and organized labor in Argentina and Brazil.
- Rodrik, D., & Subramanian, A. (2003). The Primacy of Institutions (and what this does and does not mean), in *Finance and Development*.

- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change; a Report Prepared for the State Services Commission and the Treasury, New Zealand.* State Services Commission.
- Stiglitz, J. (2000). What I learned at the world economic crisis. *Globalization and the poor: Exploitation or equalizer*, 195-204.
- Williamson, J. (1990). *The progress of policy reform in Latin America* (No. E10 W745). Institute for International Economics, Washington, DC (EUA).