



Diciembre 2018 - ISSN: 1988-7833

## **GESTÃO E DESENVOLVIMENTO NAS PERSPECTIVAS GERENCIAL E GUERREIRISTA**

**Lucas Xavier Trindade<sup>1</sup>**

Fundação Universidade Livre do Mar e da Mata/lucas.xavier14@hotmail.com

**João Pedro de Castro Nunes Pereira<sup>2</sup>**

Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)/ jpcnpereira@uesc.br

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Lucas Xavier Trindade y João Pedro de Castro Nunes Pereira (2018): "Gestão e desenvolvimento nas perspectivas gerencial e guerreirista", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (diciembre 2018). En línea:  
<https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/12/perspectivas-gerencial-guerreirista.html>

### **RESUMO**

O artigo analisa possíveis formas de condução do Estado, tendo por base, o modelo gerencial e uma alternativa mais abrangente desenhada nos escritos de Alberto Guerreiro Ramos. O gerencialismo passa a ser adotado em países em vias de desenvolvimento de forma prescritiva impulsionado pelos efeitos da globalização sobre os movimentos que pressionavam por reformas na gestão do aparelho do Estado nesses países como uma condição de alcançarem os mesmos níveis de desenvolvimento experimentados nas nações de capitalismo avançado. Como exemplo, apresenta-se as justificativas que levaram a adoção do modelo gerencial pelo Estado brasileiro bem como se discute a racionalidade subjacente a esse modelo. No gerencialismo o desenvolvimento se constitui em sinônimo da noção de bem-estar pregado pela economia política o qual se materializaria exclusivamente em países desenvolvidos. Esse bem-estar, para os países em desenvolvimento, representa uma necessidade histórica que para ser alcançada existiria a condição necessária de adoção da mesma racionalidade de gestão estatal dos países desenvolvidos. Esta noção implicou em renegação das próprias possibilidades de desenvolvimento nos países ainda em vias de alcançá-lo e propiciou a construção de um modelo com as seguintes características: a) sociedade unidimensional centrada unicamente no mercado; b) gestão do Estado carregada de racionalidade instrumentalista; c) organizações tecnocratas que vislumbram apenas a sua eficiência e eficácia e renegam a sua efetividade de intervenção na sociedade. Como alternativa, as contribuições de Alberto Guerreiro Ramos propõem um modelo mais abrangente de gestão do Estado e de noção de desenvolvimento. Esse modelo apresenta uma alternativa para gestão pública em países em vias de desenvolvimento. Propõe-se, neste modelo, uma forma de gestão que: a) combina as racionalidades substantiva e instrumental b) em que a finalidade das organizações estatais sejam os objetivos de desenvolvimento e não apenas a perpetuidade destas organizações; c) a sociedade deve ser multidimensional e não apenas centrada na dimensão mercadológica; e d) existe possibilidade de as nações desenvolverem suas próprias

<sup>1</sup> Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas. Presidente na Fundação Universidade Livre do Mar e da Mata, Ilhéus, Bahia, Brasil.

<sup>2</sup> Professor Titular – Universidade Estadual de Santa Cruz-UESC. Rodovia Jorge Amado Km 16. Ilhéus, BA (Brasil). CEP 45652900.

possibilidades que não implicam que sejam vinculadas a uma necessidade histórica de desenvolvimento tal como experimentado nas nações modernas.

**Palavras-chave:** racionalidades; Estado; Possibilidades

## **ABSTRACT**

This paper analyze ways of conducting the State, based on the managerial model and a more comprehensive alternative drawn in the writings of Alberto Guerreiro Ramos. Managerialism is now being adopted in developing countries in a prescriptive way driven by the effects of globalization on the movements that pressed for reforms in the management of the state apparatus in these countries as a way to reach the same levels of development experienced in advanced capitalism. As an example, we present the justifications that led to the adoption of the managerial model by the Brazilian State as well as the rationality underlying this model. In managerialism, development is synonymous with the notion of well-being preached by political economy which materialized exclusively in developed countries. This well-being for the developing countries represents a historical necessity that would have as its necessary condition to adopt the same rationality of state management of the developed countries. This notion implied a denial of the possibilities of development in the countries still in the process of achieving it, and allowed the construction of a model with the following characteristics: a) one-dimensional society focused solely on the market; b) State management charged with instrumentalist rationality; c) technocratic organizations that only glimpse their efficiency and effectiveness and deny their effectiveness in intervention in society. As an alternative, the contributions of Alberto Guerreiro Ramos propose a more comprehensive model of state management and notion of development. This model presents an alternative for public management in developing countries. It is proposed in this model a form of management that: a) combines the substantive and instrumental rationalities b) that the purpose of state organizations is development objectives and not just their perpetuity; c) society must be multidimensional and not only centered on the marketing dimension; and d) there is a possibility that nations will develop their own possibilities which do not imply that they are linked to a historical necessity of development as experienced in modern nations.

**Key words:** rationalities; State; Possibilities

## **RESUMEN**

En este artículo se analizan formas de conducción del Estado, teniendo como base, el modelo gerencial y una alternativa más amplia dibujada en los escritos de Alberto Guerrero Ramos. El gerencialismo pasa a ser adoptado en países en vías de desarrollo de forma prescriptiva impulsado por los efectos causados por la globalización sobre los movimientos que presionaban por reformas en la gestión del aparato del Estado en esos países como una forma de alcanzar los mismos niveles de desarrollo experimentados en naciones de desarrollo capitalismo avanzado. Como ejemplo, se presentan las justificaciones que llevaron a la adopción del modelo gerencial por el Estado brasileño así como se discute la racionalidad subyacente a ese modelo. En el gerencialismo el desarrollo se constituye en sinónimo de la noción de bienestar predicado por la economía política el cual se materializaba exclusivamente en países desarrollados. Este bienestar para los países en desarrollo representa una necesidad histórica que para ser alcanzada tendría como condición necesaria la adopción de la misma racionalidad de gestión estatal de los países desarrollados. Esta noción implicó en renegación de las propias posibilidades de desarrollo en los países aún en vías de alcanzarlo y propició la construcción de un modelo con las siguientes características: a) sociedad unidimensional centrada únicamente en el mercado; b) gestión del Estado cargada de racionalidad instrumentalista; c) organizaciones tecnócratas que sólo vislumbran su eficiencia y eficacia y reniegan su efectividad en la intervención en la sociedad. Como alternativa, las contribuciones de Alberto Guerrero Ramos proponen un modelo más amplio de gestión del Estado y de noción de desarrollo. Este modelo presenta una alternativa para la gestión pública en los países en desarrollo. Se propone, en este modelo, una forma de gestión que: a) combina las racionalidades sustantiva e instrumental b) en que la finalidad de las organizaciones estatales sean los objetivos de desarrollo y no sólo su perpetuidad; c) la sociedad debe ser multidimensional y no sólo centrada en la dimensión mercadológica; y d) existe la posibilidad de que las naciones desarrollen sus propias posibilidades que no implican que estén vinculadas a una necesidad histórica de desarrollo tal como han experimentado en las

## 1. INTRODUÇÃO

A concepção tradicional de desenvolvimento postulada pela economia política recai sobre a noção de bem-estar da sociedade. Nesta concepção o desenvolvimento e o bem-estar se perceberiam segundo: a) as atividades que constituem a dinâmica de mercado, em outras palavras, indicadores quantitativos como, a exemplo, o Produto Interno Bruto (PIB); b) as pessoas são reduzidas a simples detentores de emprego e consumidores onde a inserção das pessoas no mercado tanto como produtor quanto como consumidor seja condição básica para o desenvolvimento; e c) a eficácia das organizações e das instituições são medidas segundo a sua contribuição para a maximização das atividades de mercado. Esta concepção de desenvolvimento, portanto, centra-se no mercado (RAMOS 1970).

A adoção hegemônica deste modelo de desenvolvimento em países em vias de desenvolvimento tem como uma de suas causas a disseminação na literatura administrativa e econômica da concepção que postula que as nações ao Norte representariam modelos ideais de desenvolvimento e que para as nações ao Sul atingirem o mesmo nível de desenvolvimento seria necessária a replicação dos modelos de Estado existente nos países ao Norte (MOTTA; SCHMITT, 2013).

A absorção destes modelos hegemônicos entre os países ao Sul implicou na adoção de desenvolvimento do tipo sectário entre essas nações. Esse modelo se fundamenta em uma base ideológica que concebe um mundo ideal segundo os poderes hegemônicos e suas conveniências. São situações típicas desse modelo as demarcações de bipolares como Socialismo *versus* Capitalismo e Avançados *versus* Atrasados que limita a capacidade humana e a conduz a um possível estado de alienação (RAMOS, 1970).

No Brasil a reforma administrativa pela qual passou o Estado na década de 1990 com o pressuposto de torná-lo moderno e eficiente e de reduzir seu custo, compatível com o capitalismo competitivo marca a adoção do modelo sectário. Isso se percebe devido a reforma ser vista como necessária não apenas no país, mas exigida pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais que impunham uma dita necessária redução do tamanho do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Este modelo segundo Zwick et al (2012) foi adotado em países em desenvolvimento com o objetivo de lograrem os mesmos resultados dos países desenvolvidos sem a devida leitura crítica. Sobre isso, o presente artigo busca analisar as formas de condução do Estado, tendo por base, o modelo gerencialista e uma alternativa mais abrangente desenhada nos escritos de Alberto Guerreiro Ramos.

## 2. A UNICIDADE DA TÉCNICA ADMINISTRATIVA EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

A busca pelo desenvolvimento segundo o praticado nos países tidos como avançados ou desenvolvidos o qual se baseia em indicadores econômicos implicou em reconfiguração da estrutura e ação do Estado nos países em desenvolvimento. Este movimento foi marcado pela replicação de modelos prescritivos de reforma administrativa do Estado baseados em diretrizes dos pacotes de assistência técnica internacional difundidas pelas nações desenvolvidas.

Essas diretrizes eram julgadas como as mais eficientes e eficazes e a evolução da teoria administrativa e organizacional tornou-se reflexo de seu avanço nos países mais avançados. A marca principal desta lógica se deve a noção de que o progresso administrativo do Estado através da transferência da racionalidade administrativa e dos modelos de decisão modernos permitiria a obtenção de benefícios imediatos nos países em desenvolvimento (MOTTA; SCHMITT, 2013; ZWICK et al, 2012).

Essa concepção emerge da percepção de que o Estado burocrático centralizador, tradicional e paternalista não favorecia ao empreendedorismo e gerava uma dependência de incentivos e facilidades fiscais às empresas. Por ainda carregar essa característica tradicional, a administração pública era vista como incapaz de promover o desenvolvimento e mais propensa a manutenção dos poderes tradicionais. Surge, nesse contexto, a adoção da administração do Estado dotada de um conjunto de prognósticos e diagnósticos concebidos nas nações mais desenvolvidas (MOTTA e SCHMITT, 2013).

Esse modelo prescritivo provém da concepção de administração taylorista que entende o fato administrativo como um processo de diagnóstico-prescrição-solução fundamentada numa lógica mercadológica (SANTOS et al 2015). Partiu-se do entendimento de que esse modelo seria o mais eficiente e eficaz, por serem advindos dos países desenvolvidos onde a administração seria também mais eficiente e eficaz. Porém isso dificulta a criação de novas formas organizacionais devido a crença de que os meios administrativos mais eficientes já são bem conhecidos (MOTTA, 1972).

Essa transferência da estrutura e da racionalidade administrativa do Estado são impulsionadas ainda mais pelos efeitos da globalização, mais precisamente pelo efeito daquilo que Santos (2000) denominou como unicidade da técnica. Na visão do autor, o desenvolvimento da história caminha em conjunto com o desenvolvimento das técnicas. Uma técnica nunca aparece sozinha, na verdade, surgem grupos de técnicas que constituem um sistema que representa uma época. As técnicas novas passam a ser utilizadas pelos atores hegemônicos e contaminam a existência das técnicas denominadas como atrasadas (SANTOS, 2000).

Santos (2000) entende que a unicidade da técnica tem um caráter invasor e busca se espalhar a partir do local em que surge para outros espaços. Esse efeito se percebe também sobre a gestão do Estado segundo a racionalidade taylorista advinda do Norte e difundida acriticamente entre países em desenvolvimento.

Existe, portanto, uma difusão global de unicidade das técnicas de gestão do Estado. A globalização dissemina o conhecimento e o saber científico e tecnológico, influenciando as culturas (SEN, 2010) neste caso a cultura gerencial. No entanto, Santos (2000) pontua que o surgimento de uma técnica não representa o desaparecimento de outras.

Como uma técnica nova não extingue uma anterior o modelo de Estado brasileiro se caracteriza pela presença, simultânea, de características autoritárias, personalismo e coronelismo as quais não permitiram desenvolver plenamente o modelo gerencial no Brasil. Assim, o Estado brasileiro se constitui em uma hibridização entre diversos modelos de gestão que une características dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, com indícios de gestão social, assim o Estado gerencial não foi completamente desenvolvido no Brasil (ZAWICK, 2012).

### **3. MOTIVAÇÕES PARA A ADOÇÃO DO MODELO GERENCIAL NO BRASIL**

Desde século XIX os países desenvolvidos já haviam superado o tradicionalismo administrativo e adotado o profissionalismo e a eficiência na gestão pública, sendo a proposta dos países em desenvolvimento adotar esses mesmos passos com vistas a alcançar resultados similares. Essa estratégia, se manifesta por uma tentativa de romper com o tradicionalismo e atingir a modernidade (MOTTA; SCHMITT, 2013).

No Brasil, a prescrição do Estado Gerencial surge a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso quando se tem início a reforma administrativa do Estado a partir de 1995. A finalidade de se reformar o Estado consistia em promover o desenvolvimento estritamente econômico ao vislumbrar unicamente as dimensões produtivas (ZWICK et al, 2012). Para tanto a proposta idealizada consistia em construir um Estado menor, compatível com o capitalismo moderno e retirar os rastros de patrimonialismo e burocracia com vistas a conceber uma administração pública direcionada ao atendimento mais eficiente das demandas da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A justificativa pela adoção do Estado Gerencial se fundamentou em constatações como: a) o ajuste estrutural, por si só, não foi suficiente para a retomada do desenvolvimento econômico; b) a promoção apenas do ajuste fiscal, a liberalização do comércio e a desregulamentação em países altamente endividados a partir de 1980 não viabilizou o retorno do crescimento econômico com se esperava (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Além disto se percebeu que a crise do Estado burocrático paternalista se deve ao modo de intervenção estatal, da maneira como é administrado e de uma crise fiscal. Portanto, a ideia de reformar o Estado surge como uma tentativa de reconstruí-lo. Essa reconstrução significou a limitação das funções do Estado como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicou em aumento de suas funções como financiador de organizações públicas não-estatais e na dotação de meios para o Estado apoiar a competitividade das indústrias locais (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Outro motivador para a reforma gerencial está associado a defesa da coisa pública dos grupos de interesses (*rent seekers*) manifestada pela tentativa de submeter o Estado a interesses individuais sobre a ideologia de que o Estado, as organizações públicas não-estatais sem fins lucrativos e os bens públicos como o meio ambiente e a carga fiscal deveriam ser públicos e protegidos (BRESSER-PEREIRA, 2001).

#### 4. GESTÃO E DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA GERENCIAL

Segundo Bresser-Pereira (2001) a administração gerencial é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados enquanto a administração burocrática é mais centrada nos processos legais e nos procedimentos, sendo, portanto, auto referida.

Ainda por Bresser-Pereira (2001) se faz necessário definir com clareza os setores onde o Estado opera, as competências, as modalidades de administração mais adequadas a cada setor, sendo que o Estado gerencial deveria atuar em quatro setores: núcleo estratégico; atividades exclusivas; serviços não-exclusivos; e a produção de bens e serviços para o mercado.

Para fins de analisar a racionalidade subjacente ao modelo gerencial, será fixada uma análise sobre o núcleo estratégico. Esse núcleo é compreendido como o centro do poder, onde são definidas as leis, planejadas e formuladas as políticas públicas e onde se garante o seu cumprimento.

Compõem esse núcleo o parlamento, os tribunais, o presidente, ministros de estado, governadores, secretários, os prefeitos, servidores civis e algumas autoridades locais. O núcleo deve ser ocupado por servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem-pagos com carreira e estabilidade bem definidos e a efetividade das políticas públicas deve estar acima da eficiência (BRESSER-PEREIRA, 2001)

Esse modelo de racionalidade administrativa moderna foi transferido dos países desenvolvidos onde as dimensões do profissionalismo e do fortalecimento institucional eram tidas como primordiais aos países em desenvolvimento. Representa um modelo carregado da noção da racionalidade instrumental ou funcional, ainda conhecida como modelo *homo economicus* (MOTTA; SCHMITT, 2013)

Esse modelo de racionalidade se caracteriza pela grande dotação de noções cartesianas denominadas de razão moderna que se baseia em instrumentalidade onde as ações individuais e coletivas são o resultado de ações estritamente funcionais, em outras palavras, baseadas em inteligência reduzida ao instrumental (ZWICK et al, 2012).

Essa representação pode ser um tipo de categoria social que se impõe sobre a sociedade, concentrando poder político e econômico, baseada na propriedade coletiva de classe. A dominação e o papel central da tecnocracia no cenário internacional se enraíza e se expande a partir da segunda guerra mundial com a afirmação da ideologia do progresso como sinônimo de desenvolvimento econômico cujos esforços se concentram no aumento dos índices econômicos (MOTTA, 1988).

Sob outra abordagem a Teoria N<sup>3</sup> de Alberto Guerreiro Ramos subsidia o aprofundamento do entendimento da racionalidade subjacente a administração gerencial. De acordo a Zwick et al (2012) essa teoria tem como pressuposto um tipo de lei de necessidade histórica que orienta as sociedades em desenvolvimento a alcançarem o estágio de desenvolvimento das sociedades consideradas como modernizadas.

Essa racionalidade que se baseia no cálculo utilitarista adotado pela economia e pelos economistas políticos acabou por influenciar as ciências administrativas que se apropriou desses conceitos exteriores. Essa apropriação se reflete nos modelos de gestão do Estado, mais precisamente, no modelo gerencialista, onde desenvolvimento se confunde unicamente com o êxito econômico e a razão se fundamenta nas leis do mercado quando essas leis deveriam ser apenas uma das dimensões da vida social e não o sinônimo de sociedade (RAMOS, 1996; SANTOS et al, 2015).

Para Santos et al (2015) a perspectiva de desenvolvimento predominante está concebida pela ideia de Homem Organizacional típico da sociedade industrial. Duas são as categorias do Homem Organizacional: a) calculista e motivado por recompensas materiais

---

<sup>3</sup> Teoria que postula que a administração pública gerencial seja carregada de instrumentalidade instrumental. Tal racionalidade seria orientadora das sociedades em desenvolvimento alcançarem o estágio das sociedades tidas como modernizadas, ressaltando a dicotomia e a existência de sociedades "desenvolvidas" e em "em desenvolvimento" onde as últimas devem aderir compulsoriamente os pressupostos das primeiras para alcançarem a modernização.

(*homo economicus*); b) reativo ou comportamental ajustado ao contexto conforme suas necessidades individuais. O Homem Organizacional no estado reducionista típico da teoria Organizacional tradicional é concebido como oportunista, aquele que age dotado de racionalidade instrumental e pelas expectativas funcionais. Disto decorre a justificativa de uma das concepções de desenvolvimento típicas da economia política, a do Homem como simplesmente detentor de emprego e consumidor compulsivo.

Esta racionalidade preconiza também a ideia de sociedade unidimensional (RAMOS, 1989). A sociedade unidimensional fundamenta as ações humanas guiadas exclusivamente pela racionalidade do mercado onde as pessoas agem como se essa racionalidade fosse o padrão normativo supremo de todo o espectro das relações interpessoais. Em outras palavras, constitui-se em uma sociedade centrada unicamente no mercado que aloca recursos unicamente baseado na relação custo-benefício e pela lucratividade, utilizando-se para tanto a racionalidade instrumental (SANTOS, 2015)

Motta (1972) assinala ainda que a administração para o desenvolvimento tem se preocupado excessivamente com os meios, nos aspectos de gerência, da racionalidade administrativa. Nota-se uma preocupação excessiva com a administração, não enfatizando a administração pública ou para o desenvolvimento, portanto, os fins ou os objetivos. Portanto, conforme o Quadro 1 a gestão do Estado gerencial se fundamenta unicamente em critérios como: a) eficiência e eficácia; b) teoria das Necessidades; c) Racionalidade instrumental; d) Homem Organizacional; e d) Sociedade unidimensional (MOTTA, 1972).

**Quadro1 - Gestão no Estado Gerencial**

CARACTERÍSTICA	DEFINIÇÃO
Eficiência e Eficácia	Busca reduzir os custos internos das organizações na realização objetivos organizacionais. Concentra-se nos objetivos das organizações do Estado: a perpetuação das organizações se constitui em objetivo superior do que o desempenho de suas funções desenvolvimentistas para as quais foram criadas.
Teoria das Necessidades	Pressupõe um tipo de lei de necessidade histórica que orienta as sociedades em desenvolvimento a alcançarem o mesmo estágio de desenvolvimento das sociedades ditas como modernizadas.
Racionalidade Instrumental	Pressupõe a predominância do profissionalismo e o fortalecimento institucional em países em desenvolvimento. É dotada de noções cartesianas denominadas e de razão moderna baseada em instrumentalidade. As ações individuais e coletivas são o resultado de ações estritamente funcionais e em inteligência instrumental.
Homem Organizacional	Calculista e motivado por recompensas materiais ( <i>homo economicus</i> ); Homem reativo ou comportamental – ajustado ao contexto, conforme suas necessidades individuais; oportunista age dotado de racionalidade instrumental e pelas expectativas funcionais, daí a justificativa de uma das concepções de desenvolvimento típicas da economia política, o de Homem como detentor de emprego e consumidor compulsivo.
Sociedade Unidimensional	As ações humanas são guiadas pela racionalidade do mercado e as pessoas adotam o mercado como padrão normativo supremo de todo o espectro das relações interpessoais. A sociedade centra-se no mercado onde os recursos são alocados segundo a noção de custo-benefício e lucratividade, utilizando-se racionalidade instrumental.

**Fonte:** elaborado pelos autores baseados em Ramos (1970; 1972; 1989; 1996)

## 5. GESTÃO E DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA GUERREIRISTA

A racionalidade predominante de administração pública mais eficiente acima da efetividade da ação do Estado tem se justificado como um valor estratégico devido a defesa da noção de que os recursos econômicos e políticos são escassos em relação à demanda social, e de que se tornam ainda mais escassos quando a administração do Estado é ineficiente.

Essa racionalidade tem dado ênfase excessiva na eficiência e eficácia organizacionais. Eficiência no sentido de reduzir os custos internos das organizações, e eficácia quanto a realização de objetivos organizacionais. Em outras palavras, essa visão desenvolvimentista se

auto concentra nos objetivos das organizações do Estado onde os objetivos organizacionais de perpetuação podem se constituir em um objetivo superior ao desempenho de suas funções desenvolvimentistas para as quais foram criadas (MOTTA, 1972).

Entende-se o enfoque apenas nesses dois aspectos como limitada para o propósito de desenvolvimento. A eficácia organizacional não necessariamente está associada aos objetivos desenvolvimentistas, mas sim a objetivos organizacionais que podem ser modificados ao longo do tempo, visando a perpetuação ou sobrevivência organizacional. Em outras palavras, enfatizar a eficiência e a eficácia pode produzir organizações fortes e estáveis, mas não necessariamente vocacionadas aos propósitos do desenvolvimento socioeconômico (MOTTA, 1972).

Nesse sentido, reformas administrativas institucionais baseadas apenas em fortalecimento institucional e racionalidade administrativa, descomprometidas com os objetivos do desenvolvimento socioeconômico podem ser apenas tentativas de implementar eficiente e eficazmente objetivos organizacionais não-desejáveis (MOTTA, 1972).

Ao contrário da racionalidade administrativa tradicional de desenvolvimento que postula que os recursos econômicos e políticos são escassos em relação às demandas sociais e, portanto, enfática na eficiência e a eficácia, Sen (2010) postula que as desigualdades são antes um produto institucional do que o resultado de uma real escassez de meios. De acordo a essa perspectiva Sen (2010) indica que existe a necessidade de uma reforma institucional que adote uma outra racionalidade do desenvolvimento. Essa racionalidade de desenvolvimento deve ser direcionada a promover às liberdades substantivas dos indivíduos que podem ser aumentadas pelas políticas públicas e pela capacidade de participação popular.

O desenvolvimento deve estar além da acumulação de riqueza e do crescimento dos índices econômicos, enxergando-o muito além, relacionado com a qualidade de vida e com as liberdades que as pessoas desfrutam na sociedade, permitindo conceber seres sociais mais completos e desimpedidos, com capacidades de interagir com o mundo e influencia-lo (SEN, 2010)

Um país desenvolvido seria àquele com capacidade de expandir o horizonte de liberdade dos seus cidadãos. A finalidade do desenvolvimento seria as pessoas e não apenas as instituições e sua eficiência, eficácia e perpetuidade. Disto deriva a necessidade de reforma institucional que adote a racionalidade do desenvolvimento voltado para e com as pessoas (SEN, 2010; PINHEIRO, 2012).

A partir dessa noção de desenvolvimento, Ramos (1996) propõe um modelo alternativo de gestão do Estado. Propõe-se o conceito de efetividade no sentido do alcance do desenvolvimento e equidade socioeconômica acima da eficiência e eficácia organizacionais. Sobre esse ângulo Alberto Guerreiro Ramos refuta a ideologia de mercado que reina sobre todas as ações humanas e que se torna um pressuposto básico que impede a percepção das extensões das possibilidades objetivas, o que Ramos (1996) denomina de reducionismo sociológico. Ainda sobre essa perspectiva Ramos postula a Teoria da Possibilidade (P).

Para Guerreiro Ramos a Possibilidade é uma concepção da realidade histórica e social que resulta da permanente tensão entre as possibilidades objetivas e as escolhas humanas. Os fundamentos principais da teoria P são: a) a modernidade não necessariamente se figura em uma região do mundo e que o processo de modernização não necessita ser orientado por um arquétipo platônico; e b) todas as nações, sem exceção têm alternativas próprias de modernização, no entanto, suas alternativas podem ser sobrepostas por um modelo normativo exterior (RAMOS, 1996).

A teoria P se materializa sobre uma outra racionalidade a qual Guerreiro Ramos denomina de racionalidade substantiva. Essa racionalidade é guiada pela busca da satisfação humana através do equilíbrio das necessidades individuais e da sociedade cuja ação humana não é o produto simples da razão pura, mas também de seus interesses, instintos e paixões. Enfatiza também que o Homem possui diferentes necessidades e o mercado atende apenas a algumas necessidades humanas. Portanto, propõe-se que a racionalidade administrativa transite entre a racionalidade funcional e a substantiva em seus modelos de tomada de decisão (RAMOS, 1996; SANTOS et al, 2015).

Ramos (1996) segue sua proposta teórica com o conceito de Homem Parentético. Esse sujeito vai além da visão de Homem Organizacional, sendo autônomo diante dos fatos, detentor de consciência crítica e valores não utilitaristas, reflexo das novas circunstâncias sociais (econômicas, políticas, tecnológicas). Mais além Azevedo e Albernaz (2006) analisam o Homem parentético como um ser de razão que ao manifestar o *self*, a liberdade, a autorrealização e a racionalidade substantiva seria capaz de transcender o universo da

normatividade das instituições modernas e se inseriria na sociedade pós-industrial, livre dos códigos de conduta e de ética pré-fabricados.

O Homem parentético, portanto, é um ser épico, que forma, desenha e constrói a si mesmo diante do campo de possibilidades oferecidas a cada época. A ação parentética se manifesta pela ação de um agente (indivíduo, instituição e governo) consciente de seus objetivos essenciais, detentor de ética de conduta, razão suprema e proeminente que o permite definir as coisas, colocando a liberdade e a razão no cerne da articulação do Homem com o mundo (AZEVEDO; ALBANEZ 2006). O Homem parentético, contudo, detém características da racionalidade instrumental e da racionalidade substantiva o que lhe concede capacidade analítica e crítica dos fatos, portanto, constitui-se em sujeito analítico, crítico e reflexivo, características essenciais a gestão do desenvolvimento onde existem relações sociais entre indivíduos, organizações e sociedade em espaços geográficos distintos (global, regional e local) (SANTOS et al, 2015).

Guerreiro Ramos complementa sua formulação de administração para o desenvolvimento com o conceito de Sociedade multicêntrica. Na sociedade multicêntrica o mercado é considerado apenas uma parte da sociedade, legítimo e necessário, bem como sendo necessário seu limite e regulação. Nesse mercado o Homem seria capaz de desempenhar várias atividades da vida social (econômica, cultural, tecnológica, científica, religiosa) sem perder sua consciência e ação dos fatos, uma vez que o Homem parentético não é um ser passivo de uma realidade dominada pelo mercado (RAMOS, 1996). Esse conceito se opõe ao de sociedade unidimensional onde somente existe uma maneira de socialização e as ações humanas são baseadas na racionalidade de mercado, tendo-a como um padrão normativo supremo de todos os aspectos das relações interpessoais (SANTOS et al, 2015).

A sociedade multicêntrica se baseia no paradigma paraeconômico<sup>4</sup> que busca superar a visão hegemônica da sociedade unidimensional baseada na racionalidade instrumental cujos critérios de alocação são determinados exclusivamente pelas relações de custo-benefício e lucratividade (RAMOS, 1989). Ramos critica o postulado pela economia política de que as necessidades humanas são infinitas e os recursos escassos. Para Ramos numa sociedade cujo o mercado não seja o centro das ações, não existe razão em se afirmar que as necessidades sejam ilimitadas uma vez que os valores não estarão amparados sobre as vicissitudes da ética capitalista e propõe que para as possibilidades se tornarem reais, os governos, instituições e indivíduos devem se livrar dos atalhos dos modelos alocativos centrados no mercado (SANTOS et al, 2015).

Segundo essa concepção a Administração para o desenvolvimento não poderia estar restrita ao binômio desenvolvimento ou neoliberalismo. O primeiro defende o Estado como único agente de desenvolvimento e o segundo faz do mercado o detentor absoluto de alocação de recursos. O que se propõe na visão contemporânea é um desenvolvimento que seja o produto das relações sociais entre indivíduos, organizações e sociedade e que propicie a identificação de outras possibilidades de relações sociais de produção, distribuição e consumo de base não capitalista alternativas ao modelo hegemônico de desenvolvimento (SANTOS et al., 2015). O Quadro 2 resume as principais características propostas para uma diferente visão de gestão do Estado e do desenvolvimento.

**Quadro 2 – Gestão do Estado na Concepção de Alberto Ramos**

CARACTERÍSTICA	DEFINIÇÃO
Efetividade	O objetivo principal das organizações do Estado consiste em proporcionar desenvolvimento e equidade socioeconômica acima da noção exclusiva de eficiência e eficácia organizacionais.
Teoria das Possibilidades	A modernidade não se figura apenas em uma região do mundo e o processo de modernização não necessita ser orientado por um arquétipo platônico. Todas as nações, sem exceção, têm alternativas próprias de modernização.
Racionalidade Substantiva	Busca a satisfação humana através do equilíbrio das necessidades individuais com as da sociedade. Transcende o universo da normatividade das instituições modernas, possui capacidade analítica e crítica dos fatos.

<sup>4</sup> Postula que Homem seja capaz de desempenhar diversas atividades da vida social (econômicas, culturais, religiosas, científicas, tecnológicas) sem perder a consciência da ação e dos fatos, pois não se faz passivo da frente a realidade social dominada exclusivamente pelo mercado e que os critérios de alocação de recursos não devem obedecer apenas a visão utilitária do Homem operacional, nem a visão do Homem comportamental, mas, sim, pela ação do Homem parentético que para alcançar a sua realização pessoal, precisa libertar-se da visão do mercado como único meio de alocação de recursos e de detenção de empregos.



	E, constitui-se em capacidade analítica, crítica e reflexiva.
Homem Parentético	Homem é autônomo detentor de senso crítico e valores não utilitaristas. Possui racionalidade substantiva que transcende a normatividade das instituições modernas e se insere na sociedade pós-industrial, livre dos códigos de conduta e de ética pré-fabricados. Desenha e constrói a si mesmo diante do campo de possibilidades oferecidas a cada época. Expressa a ação de um agente (indivíduo, instituição e governo) consciente de seus objetivos essenciais e detém racionalidades tanto instrumental quanto substantiva, sendo, portanto, um sujeito analítico.
Sociedade Multicêntrica	O mercado é parte da sociedade, legítimo e necessário, mas com limite e regulação. A sociedade não é centrada exclusivamente no mercado como única maneira de socialização onde ações humanas são baseadas na racionalidade de mercado, tendo-o como um padrão normativo supremo de todos os aspectos das relações interpessoais.

**Fonte:** os autores baseados em Ramos (1970; 1972; 1989; 1996)

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de Administração Gerencial do Estado, especialmente no Brasil, apropriado a partir das forças da globalização e da ideia de unidade da técnica do Estado como um modelo do tipo ideal fundamenta-se na ideologia de necessidade histórica. Esta necessidade se percepção de quando países em desenvolvimento adotassem um conjunto de formulações e modelos de gestão dos países desenvolvidos, invariavelmente, acabaria por alçar o mesmo estágio de desenvolvimento segundo o postulado pela econômica política (bons índices econômicos, organizações do Estado eficientes e eficazes e inserção das pessoas no mercado como produtores e compradores incansáveis). Essa concepção acaba por dificultar a criação de novas formas organizacionais por se acreditar que os meios mais eficazes de administração já estejam consolidados e conhecidos.

O modelo concebe a sociedade baseada unicamente pela lógica de alocação de recursos no mercado. Essa concepção produz uma sociedade unidimensional onde todas as finalidades da sociedade são baseadas pela racionalidade do mercado, tornando-o um padrão normativo supremo. Sobre esse espectro as ações do Estado em países desenvolvidos tornam-se baseada na concepção de profissionalismo e fortalecimento institucional. Essa maneira de condução do Estado passa a ser baseada fortemente na gestão eficiente e eficaz de suas organizações cuja meta represente o alcance dos objetivos organizacionais e não o cumprimento de suas funções tal como quando foram concebidas, ou seja, a efetividade de suas intervenções na sociedade.

Reforça-se, portanto, a necessidade de um modelo de gestão do Estado em que as nações em desenvolvimento vislumbrem suas próprias possibilidades e alternativas de modernização. Para tanto, faz-se necessário o surgimento de organizações de Estado preocupadas com a efetividade de suas ações e intervenções acima de sua eficiência e eficácia, o desenvolvimento de uma sociedade multicêntrica em que o mercado seja apenas uma das dimensões da sociedade e não o seu padrão normativo e geridos por Homens dotados de capacidades de construir e de projetarem-se diante das possibilidades oferecidas, portanto, um agente que possui a racionalidade tanto instrumental quanto substantiva.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A. ALBERNAZ, R. A "antropologia" do Guerreiro: a história do conceito de Homem parentético. **EBAPE**, vol.4 no.3 Rio de Janeiro Oct. 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. **ENAP**, Brasília, 2001.

CAMPOS, A. N, Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 14, n.3, p. 27-45, Jul./Set. 1980.

MOTA, P.R. Administração para o desenvolvimento - A disciplina em busca da relevância. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 39-53, Jul./Set. 1972.

MOTA, P.R. As Formas Organizacionais do Estado. **RAE**, São Paulo, v. 28. N. 5, p. 15-31, Out./Dez. 1988.

MOTA, P.R.; SCHMITT, V.G.H. Administração para o desenvolvimento: a ideia e a renovação. **EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 197-206, Jun. 2013.

PINHEIRO, M. M. S. As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2012. (Texto para Discussão, n. 1794). Disponível em: <<http://goo.gl/0gMd4W>>.

RAMOS, **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

RAMOS, A. G. **A Nova Ciência das Organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. Ed. 2. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RAMOS, A. G. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p.32-65, Jan./Mar. 1983.

RAMOS, A. G. A nova ignorância e o futuro da Administração Pública na América Latina. **Rev. Adm. Pública**, v. 17, n. 1, p. 32-62, jul./dez. 1970.

SANTOS, E. L.; SANTOS, R.S.; BRAGA, V. Administração do Desenvolvimento na Perspectiva Guerreirista: conceitos, contribuições e implicações. **EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 462-477, Jul./Set. 2015.

SANTOS, M. A. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Editora Record, 2000.

SEN. A.; KLIKSBERG, B. **As pessoas em primeiro lugar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 408p.

ZWICK, E. TEIXEIRA, M. P. R.; PEREIRA, J. R.; BOAS, A. A. V. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, Jun. 2012.