View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Fundação de Economia e Estatística: Revistas Eletrônicas FEE -...

Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública*

*Taisa Dias*** — *Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)*

*Silvio Antônio Ferraz Cario**** — *Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)*

Resumo

Mediante um diálogo entre a ciência econômica, a ciência política e a administração pública, o trabalho discute a relação entre o Estado e a sociedade. Ao emergir como agente estratégico para o desenvolvimento da sociedade, que rompeu o século XXI demandando uma perspectiva paraeconômica, ao Estado passa a corresponder o papel de coordenador das relações entre si, o mercado e a sociedade civil, no sentido de superar a hegemonia do interesse econômico. Ao acolher a ideia da muldimensionalidade social, a discussão identifica limitações da administração pública para viabilizar esse novo papel do Estado; por outro lado, anuncia a Governança Pública como um movimento que, retomando o ideário democratizante, contribui para compreensão da práxis desse novo agente, a quem cabe garantir a coexistência de diferentes interesses e racionalidades num projeto de desenvolvimento.

Palavras-chave

Estado; estratégia, desenvolvimento; Governança Pública.

---

* Artigo recebido em jan. 2012 e aceito para publicação em maio 2014.
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

** *E-mail*: taisadias.adm@gmail.com

*** *E-mail*: fecario@yahoo.com.br

Abstract

Through a dialogue among economic science, political science and public administration, this study discusses the relationship between the state and society. Emerging as a strategic agent for the development of society that started the 21st century demanding a paraeconomic outlook, the state took on the role of an orchestrator of relations among the market, itself and civil society to overcome the hegemony of the economic interest. On the one hand, in welcoming the idea of social multidimensionality, the discussion identifies limitations of the public administration to enable this new role of the state. On the other hand, it announces the Public Governance as a movement that, recapturing the democratizing ideal, contributes to the understanding of this new agent's praxis, responsible for guaranteeing the coexistence of different interests and rationalities in a development project.

Key words

State; strategy; development; Public Governance.

Classificação JEL: A12.

Introdução

No intuito de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, Ramos (1989) estruturou um arcabouço conceitual acerca do que ele propôs como horizonte de possibilidades para a transformação de indivíduos e de uma sociedade em que a ênfase no mercado causou diversos sintomas indesejáveis. Dentre as suas constatações, esse sociólogo brasileiro destacou que a ciência social formal concebe a sociedade e seus respectivos sistemas sociais como ordenados pela ação racional-intencional e, consequentemente, pelo interesse unidimensional. Com isso, um círculo vicioso a mantém associada à perspectiva da sociedade moderna, fazendo com que grande parte das pessoas delineie sua vida a partir dessa deformação, sem nem mesmo se dar conta.

Tal deformação, chamada por Ramos (1989) de síndrome comportamentalista, seria um reflexo dessa concepção frágil da ciência social formal que faz com que os indivíduos interiorizem os padrões cognitivos de uma sociedade centrada no mercado, assumindo-a inclusive como uma segunda natureza. Por isso, além de considerar a ciência social formal ingênua,

Ramos (1989) responsabilizou-a por uma significativa desconsideração às exigências ecológicas, tais como: o desperdício que leva à exaustão dos recursos limitados do planeta; a diminuição dos níveis de qualidade de vida; a desfiguração da vida humana como um todo; e uma insegurança psicológica relativamente generalizada.

A partir disso, esse crítico da perspectiva unidimensional de desenvolvimento justificava a busca por uma ciência que permitisse o planejamento e a análise de sistemas sociais, considerando uma abordagem substantiva e que, para tanto, procurasse clarear os pontos cegos relativos às questões epistemológicas das respectivas teorias, impedindo que estas resistissem a se tornar, sob qualquer disfarce, um instrumento de política cognitiva (Ramos, 1989). Foi assim que Ramos (1989; 1996) tratou do paradigma paraeconômico, ou seja, como o conjunto de pressupostos que se propõem à retomada da visão multidimensional de sociedade e à subida aos degraus de desenvolvimento, imaginando este como uma conquista possível a todos e se comprometendo com a diminuição sistemática das desigualdades sociais.

Todavia é importante destacar, ao nos lançarmos no debate acerca da relação entre Estado e sociedade para um projeto de desenvolvimento que vai além do fomento à capacidade produtiva, tendo o primeiro como agente estratégico e avançando na perspectiva paraeconômica, assumimos a orientação de Santos (1988), quando este adverte que os temas fluem de várias fontes e de várias direções para se encontrar em galerias onde se juntarão para dar conta da realidade social. A coerência desse alerta confirma-se quando nos damos conta de que, apesar de não terem partido dos mesmos objetivos, Mill (1996), Polanyi (1980) e Ramos (1989) acabaram incentivando uma importante reflexão acerca de pontos cegos existentes nas teorias que estão contidas na ciência social formal: o campo epistemológico das ciências sociais não pode mais ser dirigido por um único paradigma, pois a compreensão da realidade só pode ser desenvolvida por meio do movimento de uma abordagem a outra, devendo ainda incluir uma perspectiva crítica, para, dessa forma, tentar superar os prejuízos deixados pela hegemonia da visão unidimensional de sociedade. Assim sendo, o texto delineia-se a partir de um diálogo entre três diferentes campos das ciências sociais que discutem desenvolvimento enquanto tema — a ciência econômica, a ciência política e a administração pública, sendo cada uma entendida como fonte que, ao se transpassar com as demais, acaba por constituir uma galeria que leva à transformação de uma dada realidade social.

Nos trilhos dessas considerações, o presente trabalho foi construído; constitui-se de mais quatro seções, além desta Introdução, e seu texto foi estruturado de forma a: (a) discutir o que se espera das funções de um

Estado na perspectiva paraeconômica de desenvolvimento; (b) seguir para uma análise que conclui que existem limitações no campo da administração pública para dar conta desse novo Estado; e (c) apontar a emergência do movimento chamado de Governança Pública como possível caminho para atenuar essas limitações, superar a visão unidimensional de sociedade e proporcionar que o agente público se transforme num instrumento de melhoria da democracia e de promoção do desenvolvimento coproduzido. Na expectativa de tecer considerações finais acerca do que tal encadeamento permitiu concluir, a última seção retoma as principais ideias, reconhecendo que é fundamental que o debate avance e que as reflexões aqui ensaiadas possam ser amadurecidas.

O papel do Estado na perspectiva paraeconômica de desenvolvimento

A sociedade moderna costuma ser chamada de sociedade das organizações, por ter solapado a predominância substantiva e por ter a racionalidade funcional como padrão (Etzioni, 1967), permitindo que todas as finalidades humanas tenham, como lógica direcionadora, a racionalidade com interesse no fim e não a racionalidade como fim em si mesma. Crítico em relação a isso, Ramos (1989) deixou importante alerta:

> Os resultados atuais da modernização, tais como a insegurança psicológica, a degradação da qualidade de vida, a poluição, o desperdício à exaustão dos limitados recursos do planeta, e assim por diante, mal disfarçam o caráter enganador das sociedades contemporâneas. A autodefinição das sociedades industriais avançadas do Ocidente como portadoras da razão está sendo diariamente solapada e é, na realidade, tão largamente desacreditada que se fica a imaginar se a legitimação de tais sociedades, exclusivamente à base da racionalidade funcional, continuará, dentro em pouco, encontrando neste mundo quem acredite nela. Esse clima de perplexidade pode viabilizar uma reformulação teórica de enorme magnitude (Ramos, 1989, p. 22-23).

As ideias de Polanyi (1980) parecem ter apoiado a compreensão de Ramos (1989), no sentido de que o mercado é uma esfera importante da sociedade, porém não é ele que deve dirigir a lógica das suas ações. Dito de outra forma, o autor da abordagem substantiva da economia nos ajuda a lembrar que a ordem econômica é apenas uma das funções sociais (Polanyi, 1980). Mesmo que sob abordagem diferente da adotada por Ramos (1989), Polanyi (1980) demonstrou que a teoria econômica também, há algum tempo, já se deu conta de que a dinâmica específica do mercado e

seus conceitos formais são instrumentos de análise e formulação de sistemas sociais aplicáveis apenas para um tipo de sociedade — a capitalista, e desde que o mercado não conte com a regulação política.

Concordando com a crítica à visão unidimensional de sociedade, o teórico político pré-moderno John Stuart Mill também fez importante alerta quando, já na sua época, apontou que a sociedade precisa ser regulada pelo Estado, sob pena de que uma segunda natureza, ou seja, a natureza sustentada na compulsão e cuja fonte é o capitalismo, assuma o lugar da primeira.

> Confesso que não estou encantado com o ideal de vida defendido pelos que acham que o estado normal dos seres humanos é o de lutarem para ganhar a vida; que espezinhar o próximo, esmagá-lo, acotovelá-lo e caminhar um grudado nos calcanhares do outro — como se constitui hoje o tipo de vida social, seja o que mais se pode desejar para a humanidade, ou que seja algo mais que sintomas desagradáveis de uma das fases do progresso industrial (Mill, 1857 apud Daly, 1973, p. 12).

Inspirado nas ideias de John Stuart Mill, Ramos (1989) reconheceu que a ciência política formal, assim como a economia tratada por Polanyi (1980), também parece desencontrada, pois não leva em conta a necessidade de um sistema de governo pautado na perspectiva multidimensional e na busca por valores substantivos. Nas palavras de Ramos, "[...] a teoria política formal se apresenta contaminada e não esconde a precariedade da sua epistemologia. Seus conceitos são desprovidos de dimensões substantivas e éticas e por isso ela se mostra inconsistente enquanto teoria" (Ramos, 1989, p. 44).

Considerando a perspectiva limitada da ciência social formal para dar conta do desenvolvimento dessa sociedade na visão multidimensional e, mais especificamente, considerando a ideia central da abordagem substantiva desenvolvida por Polanyi (1980), que insiste em lembrar que a economia apenas está imersa na sociedade, Ramos (1989) passou a defender o desenvolvimento na perspectiva paraeconômica. Segundo ele, se o comportamento administrativo é movido por compulsões, a abordagem substantiva, se retomada, pode reduzir a tendência de insatisfação, se idealizar a autorrealização no nível individual e o desenvolvimento coletivo no nível geral.

Uma visita à obra de Ramos leva ao entendimento de que a sociedade é, na perspectiva multidimensional, um empreendimento que envolve planejamento e implantação de um Estado com competência para garantir cenários sociais adequados ao desenvolvimento humano, à convivência e às atividades comunitárias dos seus cidadãos (Ramos, 1989). Nessa proposta de sociedade, é imprescindível um sistema de governo capaz de desenhar e implantar políticas que engendrem uma maneira de fazer com que as

relações entre os interesses das várias dimensões sociais leve ao desenvolvimento para todos. Nas sociedades atuais, todavia, prevalecem critérios empíricos comparativos para diferenciar nações e regiões que insistem em classificá-las em desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nesse sentido, administradores e planejadores de políticas públicas acabam por projetar desenvolvimento considerando apenas a incorporação da lógica de mercado em todas as suas atividades, priorizando o aumento do Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo, em relação a indicadores voltados à diminuição das desigualdades sociais. Reconhece-se, por sua vez, que o processo de produção de bens e serviços de um país, expresso pelo indicador do PIB, constitui uma condição necessária para a melhoria de vida da população. O crescimento desse indicador, no tempo, expressa-se no aumento de produção, emprego e renda de uma sociedade. Através dessa ocorrência, as pessoas têm maiores possibilidades de acesso aos bens e serviços produzidos, tantos públicos como privados. Porém, a eleição do PIB não constitui condição suficiente para o desenvolvimento, dado que outros elementos devem ser considerados.

Na perspectiva da redução sociológica, Ramos (1996) compreende que essa metodologia conduz ao falso entendimento acerca de desenvolvimento. Segundo ele,

> [...] é necessário que os critérios comparativos permitam distinguir as causas e os resultados do desenvolvimento, ou, em outras palavras, as condições geradoras do desenvolvimento e seus frutos e consequências. [...] Critérios analógicos têm justificado raciocínio como este: os países adiantados exibem baixas percentagens de analfabetos e reduzidas taxas de mortalidade porque mantêm em funcionamento escolas e serviços de saúde em proporções elevadas; por conseguinte, os países periféricos devem prover-se de tais facilidades educacionais e sanitárias em análogas proporções. Ora, este raciocínio é falso. Altos níveis de instrução e de saúde são [...] frutos do desenvolvimento. [...] Um princípio aqui formulado é o seguinte: em determinada região, a qualidade das condições gerais de vida só se eleva na medida que [sic] surgem e operam, na estrutura em que se encontra a população, os fatores promocionais da estrutura superior (Ramos, 1996, p. 144-145).

Diante disso, o autor acaba por alertar também que cada sociedade é única e que, assim sendo, o processo dinâmico que resulta em desenvolvimento é um processo específico, ou seja, é peculiar a cada local, região ou nação. Ao nos lançarmos nesse debate, precisamos reconhecer que corroboramos Ramos (1996) em relação ao que compreendia ser esse processo chamado de desenvolvimento. Fazendo da sua também a nossa compreensão, entendemos que

> O desenvolvimento é uma promoção mediante a qual as regiões e nações passam de uma estrutura a outra superior. Diz-se que uma região se encontra em desenvolvimento quando, em sua estrutura, estão surgindo os fatores genéticos de outra superior. Da transformação da estrutura atual em outra superior, decorrerá a substituição dos problemas atuais por outros menos grosseiros ou mais refinados. [...] Para todo grau de desenvolvimento, por mais elevado que seja, haverá sempre outro seguinte superior (Ramos, 1996, p. 140-141).

A partir disso, desenha-se a necessidade de uma mudança no padrão mental dos administradores públicos, ou seja, o abandono da sistemática baseada na lógica de mercado e a adoção de uma revestida da perspectiva multidimensional de intervenção estatal. Considerando isso é que se pode desenvolver um sistema de avaliação do bem-estar social que idealize a busca das isonomias numa lógica paraeconômica (Ramos, 1989). Dessa maneira, bons indicadores de desenvolvimento serão atingidos a partir da construção de um Estado que consiga atuar de forma que seus governos e respectivos mandatos não cedam à tentação dos objetivos de curto prazo; de um Estado que se mostre capaz de investir, planejar e dirigir de maneira efetiva e democrática, cooptando esforços que levem à transformação da estrutura atual em outra superior por meio da substituição dos problemas presentes por outros mais refinados. Em outras palavras, um Estado forte no sentido de fazer superar as dificuldades mais latentes identificadas no estágio atual por desafios já em solução, ou solucionados em unidades geográficas em situação superior de desenvolvimento.

Nesse sentido, Ramos amplia a ação do Estado no desenvolvimento capitalista para além do horizonte teórico-analítico de Keynes (1985). Este, sobretudo em sua obra principal, defende a presença da intervenção do Estado no tecido econômico, no propósito de estimular e regular as relações capitalistas de produção. Nesse contexto, o Estado tem a função de administrar as principais variáveis — investimento, consumo, poupança, produção, exportação e importação —, através da gestão das políticas econômicas — monetárias, fiscais e cambiais. Contudo o norte do pensamento keynesiano é econômico, cuja participação do Estado tem como propósito a administração do caráter cíclico do desenvolvimento capitalista, em seus movimentos de expansão e crise, dado que esses movimentos impactam produção, renda e emprego.

Numa perspectiva histórica, nos últimos dois séculos, o Estado passou a ser um organismo de capitalização do excedente econômico potencial e, por meio de uma realidade institucional por ele coordenada, assumiu o papel de estimulador, dinamizador e controlador das forças produtivas. Mas desenvolvimento econômico por si só não garante o desenvolvimento de outras dimensões, que levem, por exemplo, à diminuição das desigualdades

sociais. Partindo do pressuposto de que o sucesso da intervenção estatal depende do sistema escolhido, ou seja, da configuração da estrutura econômico-social (forças produtivas, relações de classe, estrutura de poder, etc.), a análise da relação entre Estado e desenvolvimento precisa ser ampliada para outras dimensões diferentes da econômica

É nesse ponto, então, que a questão deixa de ser a relação mercado e Estado para voltar a ser plena, ou seja, sociedade enquanto perspectiva multidimensional, pois considera então sociedade civil, mercado e Estado. Nesse momento, lançamos mão das conclusões de Diniz, quando a autora faz o vínculo do contexto das últimas décadas com a nova onda da democratização, como meio de alcançar melhores índices de desenvolvimento:

> Cabe, portanto, ressaltar a oportunidade de implantar um arcabouço institucional que confira ao Estado um papel mais dinâmico nas áreas social e de planejamento, maior capacidade de ação nas atividades exclusivas do Estado, tais como: defesa, segurança e serviços públicos essenciais, ou mesmo nas atividades não exclusivas, mas onde o Estado pode e deve intervir para garantir direitos sociais elementares, como é o caso das áreas de saúde, educação e infraestrutura. No decorrer dos anos 1990, após o auge do projeto neoliberal, a confiança cega no mercado revelou-se anacrônica e a sustentabilidade da democracia relaciona-se cada vez mais a um novo projeto de capitalismo regulado (Diniz, 2007, p. 55).

A ideia inicial contrária à ação intervencionista do Estado em favor do desenvolvimento é encontrada em Smith (1983), cuja visão se pautava na ideia de que tal intervenção na esfera econômica não geraria, em ambientes competitivos, a alocação mais eficiente dos recursos. As ações intervencionistas — geralmente pautadas por restrições, privilégios, concessões, subsídios e incentivos por parte do Estado — interfeririam negativamente, nos graus de justiça e de liberdade individual, limitando, por consequência, o crescimento da riqueza das nações. Logo, nenhum grupo ou indivíduo deveria receber privilégios ou ser submetido forçosamente a restrições especiais para que outro grupo possa ser privilegiado.

Para Smith (1983), a ausência desses cerceamentos e privilégios no desenvolvimento das atividades econômicas de uma sociedade deixaria todo indivíduo livre para buscar o seu interesse, e este, por sua vez, transformar-se-ia em interesse coletivo. Nesse contexto, acredita-se na existência de uma mão invisível regulando o mercado, que amarraria o autointeresse ao interesse social e que, por consequência, promove a harmonia social no sistema econômico.

Mas o que a realidade hoje demonstra é a existência de um Estado com reduzida capacidade de garantir a geração de desenvolvimento; ela não aponta um Estado mínimo no sentido de estrutura ou poder. A socie-

dade do século XXI demanda, assim, que o papel do agente estatal evolua para a constituição de um Estado forte, no sentido de ser promotor da coesão interna das diversas dimensões que tecem a complexidade social.

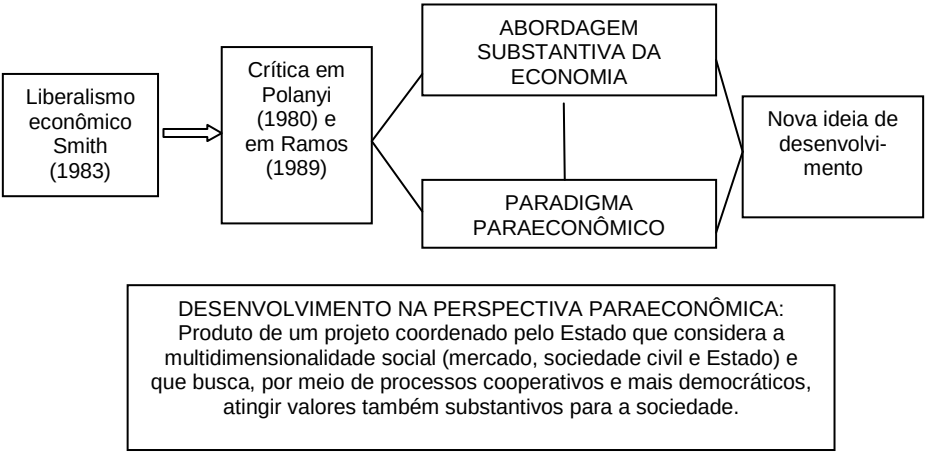
Por isso, na perspectiva paraeconômica de Ramos (1989), o Estado deve, sim, dirigir um sistema de governo capaz de fazer a administração de políticas públicas pensando no desenvolvimento a partir da visão multidimensional de sociedade. Dessa forma, deve conjugar interesses dos diversos atores e concebê-los capazes de projetar e atingir, de maneira cooperada e consensada, melhores resultados para todos. Dito de outra forma, passa a caber ao Estado a garantia de que o interesse individual (ou econômico) não dará a direção sobre o interesse coletivo, concordando, assim, com o ideário de Polanyi (1980), a quem coube nos lembrar que o mercado está, como as demais esferas, apenas imerso na sociedade, não lhe cabendo a lógica de um projeto de desenvolvimento.

Feitas tais considerações, a Figura I sintetiza o caminho da análise que acabou por sugerir a necessidade de ensaiar uma definição para o que seria então desenvolvimento na perspectiva paraeconômica. Partindo da fragilidade do ideário smithiano, sustentando-se na abordagem substantiva da economia e evidenciando uma crítica à visão funcionalista e unidimensional de sociedade, a ilustração aponta que o desenvolvimento que o novo século demanda tem perspectiva para além da econômica, ou seja, o projeto de desenvolvimento que o século XXI almeja tem perspectiva paraeconômica, por entender que desenvolvimento é mais do que acumulação de capital e é mais do que o atendimento a interesses individuais. Desenvolvimento é um processo induzido pelo Estado, fruto da coesão entre os interesses das diversas esferas que compoem uma sociedade e reflexo da subida constante dos degraus que levam de um nível a outro.

Por meio de um processo coproduzido de desenvolvimento, da implantação de políticas públicas e considerando a multidimensionalidade social, o Estado poderá garantir tal compatibilidade e evitar a superposição de uma dimensão em especial, como a história demonstra ter acontecido nos idos do liberalismo econômico e da unidimensionalidade do mercado. Isso fomenta a mudança da ideia de governo puro e simples para a ideia de um governo que reflita um Estado estratégico, ou seja, um Estado como definiram Kissler e Heidemann (2006), quando destacaram que este transforma seu papel em três sentidos: (a) de um Estado de serviço e produtor do bem público para um Estado que serve de garantia à produção do bem público; (b) de um Estado ativo e provedor solitário para um Estado ativador e coordenador das relações dos atores para que produzam com ele; e (c) de um Estado dirigente ou gestor para um Estado cooperativo, onde o bem público é produzido em conjunto (Kissler; Heidemann, 2006).

Figura 1

Resumo do caminho que leva à perspectiva paraeconômica de desenvolvimento



FONTE: Dias (2012).

Diante disso, a estrutura de um Estado parece fortalecer-se como potencial para a garantia de expressão dos valores de uma sociedade e dos interesses coletivos no processo de construção das suas políticas públicas. Em outras palavras, a estrutura do sistema estatal deve constituir parte do processo político, seguindo-se ao projeto de abandono da dissociação entre administração e política e permitindo a abertura de novos caminhos para o campo da administração pública. Essa seria uma nova forma de pensar sobre as capacidades do Estado e sobre as relações entre este e a sociedade, defendendo que ele deve desempenhar papel estratégico para o desenvolvimento na perspectiva paraeconômica, e considerando, para tanto, a emergência da reintegração das dimensões econômica, social e política.

A administração pública frente à perspectiva paraeconômica de desenvolvimento

O debate que envolve a relação entre Estado e sociedade é antigo e transpassa vários campos e subcampos das ciências sociais, mais especificamente a ciência política, a ciência econômica e a administração pública. Nesse início de século, desponta como avanço da reflexão acerca de uma das questões não respondidas por Ramos (1989), a saber: como fazer com que o Estado possa ser o coordenador executivo de um projeto de desenvolvimento pautado na perspectiva paraeconômica, reconhecendo suas

várias racionalidades e interesses distintos, afastando a sociedade moderna dos efeitos negativos da unidimensionalidade?

As administrações públicas sempre realizaram mudanças nas suas políticas de administração e no desenho das suas estruturas, o que, por consequência, muda a forma de o Estado se relacionar com a sociedade. Essa realidade reforça a compreensão de que o Estado vem, ao longo de muitos movimentos de reforma administrativa, reduzindo sua atuação como executor direto de serviços e assumindo o caráter de mobilizador e ativador dos diversos atores, estando no centro das suas funções a capacidade de promoção e coordenação estratégica para o desenvolvimento da sociedade.

Mas uma análise acerca dos diversos movimentos de reformas administrativas que aconteceram nas administrações públicas e que se reporte ao século XIX com Wilson (1887) e sua ênfase na dicotomia entre política e administração, assim como a Weber (1930; 1978) e sua ênfase na burocracia, pode mostrar que isso não foi sempre assim. Ao longo do século XVIII, quando se estruturou o liberalismo, o Estado, que havia nascido absoluto, passou a ter uma atuação que o tornou restrito a um pequeno núcleo estratégico para dar conta da sua função básica de garantidor da ordem e segurança nacionais. Durante o século XIX, o absolutismo do Estado era conduzido em paralelo a um sistema político liberal que, não observando a separação entre o patrimônio da monarquia e o patrimônio público, se desenhou patrimonialista. O aparelho do Estado atuava como extensão do poder da monarquia, e os servidores públicos eram considerados nobres. Marcado pela confusão entre os interesses públicos e privados, o patrimônio público era confundido com os bens da realeza. Os cargos públicos eram concedidos na ideia de recompensa ou troca de favores, fomentando a corrupção, o nepotismo, o clientelismo e a condução da administração pública por parte dos soberanos. Permaneceu, nesse período, alheio à dimensão social e submetido à liderança da dimensão econômica. Assim, durante grande parte do período em que se manteve o sistema político liberal e o Estado mínimo, a lógica patrimonialista deu o tom nas administrações públicas. Mas esse Estado mínimo começou a ruir com o final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), resistindo até aproximadamente a década de 30.

Dados os prejuízos da lógica patrimonialista e o avanço do capitalismo, na segunda metade do século XIX tem início aquela que viria a ser conhecida como a **reforma burocrática**. As consequências do mercado livre defendido pelos liberais e a desintegração das dimensões social e econômica provocaram uma crise generalizada que deu origem ao Estado intervencionista. Com isso, as ideias weberianas de administração racional-legal passaram a ser adotadas como solução para a superação dos efeitos negativos

do patrimonialismo e também por ter mais relação com o sistema capitalista de produção que avançava continuamente.

A **administração pública burocrática** pautou-se na necessidade de escolha dos meios mais adequados para atingir melhores graus de eficiência, lançando mão dos princípios weberianos de formalização, divisão do trabalho, hierarquia, impessoalidade, meritocracia, separação entre propriedade e administração, profissionalização dos funcionários e previsibilidade, para atenuar os efeitos negativos do patrimonialismo e garantir os resultados demandados pelo capitalismo. Nesse movimento, as regras eram definidas e protegidas para que não fossem alteradas sem uma nova formalização; cada funcionário tinha suas atividades bem definidas em torno de uma função específica; uma hierarquização rígida garantia que as funções pudessem ser controladas pelo nível de chefia superior; as funções eram dissociadas da pessoa que as executava e poderiam ser continuadas normalmente, na necessidade de substituição; a escolha das pessoas para ocuparem os cargos era feita em função da competência e do mérito, e, para mantê-las, existiam métodos de avaliação que se pautavam em critérios objetivos. Além disso, as pessoas interagiam com o sistema produtivo do bem público, conscientes de que isso não lhes permitia confundi-lo com propriedade particular, existia investimento na sua profissionalização, e estas deveriam se comportar de acordo com as leis e procedimentos estabelecidos, para que, com isso só, fosse alcançada a eficiência objetivada (Weber, 1930; 1978). Nesse período, surgiram as sociedades de economia mista, em face da parceria com a iniciativa privada, além dos órgãos que vieram a compor a administração pública indireta (autarquias e empresas públicas).

Mas o conjunto de princípios burocráticos gerava um ritual que não resistiu ao avanço tecnológico e às consequências da mudança do modelo de desenvolvimento fruto da globalização, e, associado ao movimento de democratização, a administração pública burocrática passou a ser inviabilizada por sua estrutura densa. Nos bastidores, depois da Segunda Guerra Mundial, um movimento intelectual liderado por Simon (1957), Waldo (1948) e Merton (1949) também passou a questionar a adoção dos princípios burocráticos na administração pública. A hipertrofia do Estado diminuiu ainda mais a sua eficiência na prestação de serviços e na intervenção econômica, e, a partir da segunda metade do século XX, frente ao intenso ritmo do sistema capitalista e à nova dinâmica que assumiram as relações sociais e econômicas, tal movimento da administração pública se mostrou limitado pela sua obediência cega às leis, ao determinismo e à linearidade que já não estavam mais de acordo com o novo ambiente, que demandava mais agilidade e a garantia de melhor qualidade na prestação dos serviços públicos.

A crise do Estado instalou-se na transição das décadas de 70 e 80 e, de modo associado, surge também a crise do modelo burocrático, do Welfare State e do modo de intervenção até então adotado (Bresser--Pereira, 1998; Bevir, 2010). Daí, outro movimento passou a ocorrer na década de 80, fazendo com que o modelo weberiano e a dissociação wilsoniana passassem a ser contundentemente questionados. Aos poucos, a iminente inviabilidade da estrutura do referido modelo de Estado intervencionista induziu aos movimentos de descentralização e desconcentração e estimulou a mudança do foco no processo para o foco nos resultados que orientaria a transição do movimento de administração pública burocrática para a corrente "pós-burocrática", conhecida como New Public Management (NPM).

A NPM promoveu a adoção de princípios da administração de organizações privadas na administração pública e passou a ser também chamada de **administração pública gerencial** — termo significativamente adotado pela academia brasileira. Tal abordagem emergiu como alternativa para a atenuação das disfunções burocráticas, que, nas palavras de Secchi (2009), foram "[...] o impacto da prescrição estrita das tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas" (Secchi, 2009, p. 353).

Dentre os objetivos que motivaram a transformação da administração pública burocrática em administração pública gerencialista estava a necessidade de promover serviços públicos com melhores níveis de qualidade e significativa redução dos seus custos. Nesse sentido, o movimento de descentralização e desconcentração, o estabelecimento de parceria com a iniciativa privada e a participação da sociedade civil mostraram-se bastante intensos com a chegada do NPM ou gerencialismo, como se conhece no Brasil. Algumas atividades estatais passaram então a ser compartilhadas com a sociedade civil (organizações sociais) e com a iniciativa privada (terceirizações e parcerias público-privadas, por exemplo). Foi também observado o movimento de criação de órgãos com a função específica de formulação da política pública no nível centralizado e de unidades descentralizadas para executá-las.

O foco foi deslocado da eficiência (processo) para a eficácia (resultados) e passou-se a preconizar valores como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, adoção de práticas peculiares a organizações privadas (*marketization*) e, teoricamente, uma administração mais imbuída de responsabilização, transparência e controle (*accountability*) (Bevir, 2010; Denhardt, 2004). No que tange aos critérios traçados para promover a meritocracia, no entanto, enquanto, na

administração pública burocrática, esses tratavam de aspectos como assiduidade, disciplina e tempo de serviço, agora haviam migrado para a ideia de produtividade e eficiência. Em outras palavras, ganharam força os critérios que ajudavam no controle dos resultados e não mais do processo. Dentre outras coisas, a administração pública gerencial lançou mão de iniciativas como a transferência do poder central para órgãos intermediários e locais, o fortalecimento do processo de coordenação das relações originadas pelas diversas atividades realizadas por órgãos e instituições externas ao governo ou de outros níveis deste, o aumento da autonomia de outros órgãos da administração pública, a capacitação de executivos, a criação de carreiras específicas para cargos de níveis estratégicos e sistemas de valorização dos funcionários públicos, de maneira a executar o novo modelo e atingir os objetivos que motivaram a reforma.

Esse "remédio" contra as amarrações burocráticas promoveu um clima de competição, ao lançar mão de ferramentas da administração de organizações privadas, como avaliação de desempenho e de eficácia, para implementar a meritocracia; e descentralização política e administrativa, para promover a presumida autonomia aos administradores dos processos e ensaiar a participação de outros atores. Enquanto a velha administração pública trabalhava com o conceito de igualdade, ou seja, a política pública sendo aplicada a todos, a abordagem gerencialista ensaiou o reconhecimento às diferentes necessidades e interesses. Essa perspectiva chamou atenção para a importância da participação e foi em busca de estruturas organizacionais mais abertas e permeáveis, propondo a substituição da hierarquia e da competição pela participação.

Acontece, porém, que essa participação não estava pautada no sentido de promover processos mais democráticos; era apenas em termos de atingir melhores resultados dos processos administrativos e, consequentemente, dos resultados da administração pública. Seus estudiosos não trabalharam no sentido de propor uma corrente alternativa ao campo, e, apesar de apresentar iniciativas inovadoras, tal movimento parece uma adaptação às demandas mais gerais por equidade e participação. Secchi, ao comparar os elementos essenciais dos movimentos burocrático e gerencialista, concluiu que:

> O modelo burocrático e os modelos gerenciais compartilham a manutenção da distinção wilsoniana entre política e administração pública. A separação de funções entre política e administração permeia o modelo burocrático weberiano, em que o processo de construção da agenda pública é visto como tarefa eminentemente política, enquanto a implementação da política pública é de responsabilidade da administração. No gerencialismo, a responsabilidade sobre os resultados das políticas públicas recai sobre os ombros dos políticos. No entanto, a distin-

> ção entre política e administração é suavizada quando evoca a descentralização do poder de decisão, o envolvimento da comunidade e de burocratas no desenho das políticas públicas (Secchi, 2009, p. 362).

O entendimento de que a abordagem gerencialista atenuou essa dissociação é importante, mas também significa que ela não promoveu a superação desse mal de origem nas teorias que suportam os movimentos e respectivos modelos e reformas administrativas e de Estado. Além disso, essa transição não se deu na totalidade das características, uma vez que alguns dos princípios gerencialistas derivaram do movimento burocrático, tais como: critérios rígidos para a adoção da meritocracia; a avaliação de desempenho para garantir a competência e reconhecer a manutenção no cargo; o sistema de carreiras no serviço público; a profissionalização dos funcionários; e a impessoalidade (Bresser Pereira, 1998).

Como Waldo (1980) já havia alertado, inevitavelmente surgiriam questões de valores, questões de relação entre práticas administrativas e teoria democrática. Em outras palavras, o contraponto baseado no interesse pela administração democrática continuaria existindo, e a base epistemológica convencionada a respeito da necessidade de superar a dicotomia entre política e administração reconhece a necessidade de superação da dissociação wilsoniana como mal de origem das teorias do campo. Nas últimas décadas do século XX, fortalece-se uma crítica direta e específica ao modelo racional, tentando levar o campo da administração pública para além de uma teoria formal. Diante disso, permanece a necessidade de compreender como se pode dar a reintegração entre política e administração, assim como uma nova base epistemológica para o estudo da administração pública, capaz de reconciliar os interesses empíricos e normativos, ou seja, teoria e prática.

Governança como movimento da administração pública para colocar o Estado na perspectiva paraeconômica de desenvolvimento

A partir da década de 80, enquanto uma parte da academia segue nos ideais neoliberais e fortalece o movimento do NPM, que sustenta as ideias gerencialistas, outra parte insiste na concepção de administração pública como instrumento de um projeto democratizante. Assim, em paralelo ao surgimento do NPM, emerge também um movimento da administração pú-

blica que, mais conhecido como “governança”, vem sendo debatido numa abordagem multidisciplinar. Também evocando a participação de outros atores na definição das políticas públicas, o faz, no entanto, no sentido de fortalecimento da democracia e não apenas de melhoria de resultados.

Reconhecemos que analisar os diversos movimentos e modelos que permearam o desenvolvimento do subcampo da administração pública e sustentaram as diversas reformas administrativas e de Estado pode sugerir um entendimento dicotômico, pois, ao remontar os aspectos que caracterizam cada um deles, observamos que nenhum rompeu plenamente com as características do que o antecedeu. Sabemos, assim, que analisar o subcampo da administração pública, conferindo a cada estágio características exclusivas de determinado movimento, pode implicar uma abordagem reducionista, entretanto fundamentalmente importante para uma compreensão epistêmica.

Considerada essa ressalva, o Quadro 1 resume as principais características das diversas reformas administrativas e as respectivas mudanças de papel do Estado que as incentivaram, relaciona o modelo de desenvolvimento econômico predominante, o respectivo padrão de acumulação de capital, o papel e as funções assumidas pelo Estado frente aos processos que respaldam a sua relação com a sociedade e o modelo de administração assumido pelas estruturas públicas.

Como o Quadro 1 demonstra, a proposta weberiana de burocracia assumiu hegemonia na administração pública a partir do século XX. Conforme Denhardt (2004), uma justificativa para isso pode ser o fato de duas tendências importantes terem delineado o campo da administração pública — os teóricos desenvolveram seus estudos: (a) privilegiando as organizações grandes e complexas — o que dá ao termo “organizações” características claramente associadas às estruturas burocráticas tradicionais (leia-se organizações privadas); e (b) equiparando a administração pública à administração governamental, isto é, à realização de mandatos de governo. Durante as décadas de 30 e 40, surgiu a preocupação com a meritocracia e o profissionalismo, predominando a questão da eficiência (processo). Conforme Ramos (1966, 1989), isso reforçou uma orientação racional-intencional baseada nos trabalhos acerca da administração científica de Taylor e da teoria da burocracia de Weber (1930), que desenvolveu o modelo tendo como axioma fundamental a autoridade racional-legal. Daí se originam algumas das suas principais características, que justificariam a separação entre planejamento e execução das políticas, dando um contorno prático à dissociação wilsoniana para as dimensões política e administrativa, que pressupunha a primeira como responsável pela elaboração das políticas públicas e a segunda como responsável pela sua execução.

Quadro 1

Correntes predominantes dos modelos de desenvolvimento econômico, movimentos da administração pública e papéis do Estado correspondentes

	Período predominante	**Padrão de acumulação de capital**	**Função do Estado**	**Papel do Estado sob a perspectiva do desenvolvimento econômico**	**Movimento da administração pública**
Liberalismo	Fim século XVIII até início do século XX	-	Garantir a ordem e a segurança nacionais	Não interventor (Estado mínimo)	Patrimonialista
Desenvolvimentismo	Décadas de 30/40 até o fim da década de 70	Fordismo	Coordenar o processo de cooperação que envolve agentes nacionais, atenuar os efeitos negativos do patrimonialismo e melhorar a eficiência dos processos	Interventor e potencializador da capacidade de competição do setor privado nos limites nacionais	Burocrático
Crise e reforma do Estado					
Neoliberalismo	Década de 80 até metade da década de 90	Pós-fordismo	Garantir as funções básicas, tipo saúde, segurança, educação, etc	Interventor exclusivo para corrigir as falhas de mercado, regulador	Gerencialista (base do NPM)
Neodesenvolvimentismo	Década de 80 até dias atuais	Pós--fordismo	Coordenar o processo de cooperação para solução das questões socioeconômicas envolvendo agentes nacionais e internacionais, a sociedade civil e a comunidade local	Interventor e potencializador da capacidade de competição do setor privado para além dos limites nacionais	Governança Pública (base na ideia de administração pública como instrumento democratizante)

FONTE: Dias (2012).

Esse movimento, que remete ao primeiro estágio da corrente desenvolvimentista, ou seja, a segunda onda do desenvolvimento econômico apresentada no Quadro 1, tinha o objetivo de garantir a competência e a autoridade do Estado para dar conta do seu papel. Em tal perspectiva, esse agente era tido como o único responsável pelo planejamento e pela execu-

ção das políticas públicas e, por isso, adotava uma administração centralizada. Associado a isso também está o fato de que o mercado acabou assumindo a direção do que era decidido para a sociedade, contando com o Estado (esfera pública) como facilitador para tanto (Ramos, 1989). O Estado exercia assim o papel de interventor e regulador, configurando-se como motor do desenvolvimento. Existia forte ênfase na hierarquização e na impessoalidade (Weber, 1930), distanciamento entre técnica e política e uma ação administrativa centrada na racionalidade orientada aos fins (Ramos, 1989). Embora fosse um Estado interventor, o mercado é que dizia o que queria produzir. Até os anos 70 aproximadamente, o papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico é fortalecido, e, em face de uma visão unicista e tecnicista, o planejamento e a atuação estatal permanecerm centralizados.

Com o passar do tempo, o movimento da administração pública burocrática — em que é evidenciada a importante herança intelectual de Weber (1930; 1978) e a separação entre política e administração (Wilson, 1887) — mostrou-se ineficiente e oneroso para a produção do bem público. As limitações do movimento burocrático associadas à mudança no modelo de desenvolvimento da economia, incentivaram uma nova reforma, que se deu na intenção de promover a execução do novo papel do Estado e o emergente modelo de desenvolvimento. Surgiu assim a base na Nova Gestão Pública (NPM), no Brasil, conhecida como administração pública gerencial. Mas, conforme os trilhos neoliberais, esse movimento se apresentou também associado ao modelo da racionalidade econômica. O modelo racional parece querer explicar, predizer e controlar, sem necessariamente saber se as teorias que o suportam permitem a correspondência com uma determinada realidade social. Mantém-se, com isso, a separação entre teoria e prática. Assim sendo, mesmo no movimento da administração pública gerencialista, manteve-se inviabilizada a demanda por um Estado mais articulador das diversas relações que se potencializam a partir da ideia de democracia.

Diante disso, várias reflexões podem ser extraídas, mas, dentre essas, uma cabe ser ressaltada: embora existam várias teorias distintas sobre o campo da administração pública, uma base epistemológica convencionada reconhece o predomínio de um modelo racional, baseado implicitamente na ciência social formal, que acaba engendrando a hegemonia da dicotomia entre política e administração.

O debate atual no subcampo da administração pública aponta duas ideias que permeiam uma nova perspectiva: (a) a administração pública precisa ser entendida como um processo de administração da mudança em busca de valores sociais publicamente definidos e não apenas como administração governamental; e (b) se governo é diferente de empreendimento

privado, a administração pública também é diferente da administração de organizações privadas. Organizações públicas como parte da estrutura de um governo têm seu interesse voltado à prestação de serviços ao público e não à produção de lucros. Têm metas mais difíceis de serem mensuradas e, por isso, são limitadas em relação ao grau de eficiência que podem atingir, já que essa prestação de serviços e a avaliação da respectiva eficiência são voltadas ao interesse público. Seus processos de tomada de decisão devem, assim, ser de perspectiva pluralística. Resultados de um processo pluralístico exigem processos democráticos e, para isso, as organizações públicas e toda a estrutura do Estado devem ser permeadas pelo objetivo da responsividade tanto quanto devem corresponder aos anseios públicos.

> Falar sobre o sentido das nossas experiências ou do impacto que estas têm sobre os valores da sociedade significa começar um estudo bem mais complexo que sugere que estejamos atentos não somente às questões empíricas associadas à gestão da mudança em sistemas complexos, mas também ao contexto social, político e ético mais amplo que envolve a administração pública (Denhardt, 2004, p. 32).

Denhardt (2004) e Bevir (2010) reconhecem que sempre existiram argumentos importantes de contraponto ao modelo racional que tem a dimensão econômica como pano de fundo. Eles também entendem que esses argumentos vêm sendo fortalecidos a partir dos debates voltados às diversas reformas administrativas e de Estado, nas últimas três décadas. A partir da crise do Estado, o desenvolvimentismo — enquanto modelo de desenvolvimento econômico que se dá em paralelo à hegemonia dos padrões burocráticos na forma de condução do aparelho do Estado — derivou-se para um movimento que Bevir (2010) chama de *the new governance*. Esse movimento, que Bevir (2010) ilustra apontando como a mudança de gover-no para governança, deriva então em duas direções: uma governança neoliberal e uma democrática. A primeira mantém os pressupostos do modelo racional, e a segunda sustenta-se na adoção de teorias democráticas para tentar fazer com que a administração pública, como instrumento de um projeto democratizante, possa contribuir para sustentar a redefinição do papel do Estado frente aos interesses e ao desenvolvimento de uma sociedade multicêntrica, complexa e limitada por um contexto de instrumentalidade. Além disso, e ainda mais importante, aponta uma possibilidade de superação da distinção entre política e administração.

Diniz (2007) contribui com o debate, salientando que é iminente e necessária a ruptura com o padrão hegemônico de burocracia (weberiana), o que implicaria melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Um pensamento reformista para o Estado corresponde, para a autora, à

terceira onda de democratização e a uma nova abordagem das relações num cenário agora global.

> No novo milênio [...] o grande desafio é o da sustentabilidade da democracia. Alcançar a estabilidade a longo prazo, por sua vez, requer as três modalidades de déficits historicamente acumulados: o déficit de inclusão social, revertendo os altos graus de concentração da renda e de desigualdade, o déficit de capacidade de produzir resultados socialmente desejados, revertendo o padrão patrimonialista de ação estatal e, finalmente, o déficit de *accountability*, reduzindo os graus de discricionariedade das autoridades governamentais (Diniz, 2007, p. 53).

Assim, os estudos no subcampo da administração pública, contando com a análise também sob a ótica da ciência política e da ciência econômica, apontam a necessidade de atenuar os efeitos desse movimento hegemônico (burocrático), que, por ter limitado-a a uma abordagem positivista, não integrou explicação, compreensão e crítica nas suas teorias, nem se mostrou capaz de dar conta das questões que se voltam ao controle e à cooperação, já que não considerou a possibilidade de características de modelos alternativos de administração estatal, nem tão pouco da relação desse agente com a sociedade.

O movimento da governança na perspectiva democrática (doravante chamado de Governança Pública) nasceu em paralelo ao refinamento das ideias neoliberais e envolve estudiosos de diferentes áreas das ciências sociais, mas, principalmente, aqueles mais fortemente concentrados nos campos da ciência política, da ciência econômica e do subcampo da administração pública, como forma de dar conta do que o NPM e a sua abordagem gerencialista também não conseguiu dar, ou seja, garantir a participação dos diversos segmentos da sociedade na promoção do desenvolvimento de perspectiva paraeconômica.

Trata-se de movimento que se abre à possibilidade de construção de um novo relacionamento entre Estado, sociedade e mercado. Neste, incorporam-se novas características às formas de gestão do Estado, dentre as quais, mais democrática, participativa, descentralizada e transparente na relação com a sociedade e o mercado. Esse movimento, como salientado, iniciou-se no período em que práticas liberais fizeram parte de reforma do Estado intervencionista, produtor e centralizador que entrara em crise, após longo período de participação no processo de criação de riqueza capitalista. Emergiu, em seu início, como fruto do movimento de descentralização e de desconcentração de ações no bojo de reformas realizadas no propósito de transferir o poder central para órgãos intermediários e locais, ancorado sob o regime de competição e avaliação de desempenho. Contudo, o fato de surgir nesse momento histórico não dá guarida para associar tal movimento às práticas do neoliberalismo, sobretudo em face de as características pre-

sentes remeterem, como requerimento básico, à presença de um Estado com envolvimento e participação no processo de desenvolvimento da sociedade e do mercado, requerendo, portanto, amplitude no diálogo entre as ciências administrativas, econômicas e políticas.

Corroborando o diálogo entre as ciências, para dar conta da complexidade da sociedade contemporânea (Santos, 1988), considerando a fragilidade do conjunto de ideias neoliberais (Bevir, 2010; Ramos, 1996; 1989) e as novas potencialidades relacionadas à ampliação da participação dos atores sociais num projeto de desenvolvimento, o debate vem discutindo Governança Pública como uma alternativa para dar conta da necessidade de mobilizar as forças oriundas de interesses distintos da sociedade, inovando com mecanismos que facilitem o processo cooperativo e melhorem a democracia.

A literatura (Kooiman, 2003; Pierre; Peters, 2000; Rhodes, 2010), demonstra que diferentes caminhos são adotados para discutir Governança Pública. No entanto, duas perspectivas são mais enfatizadas: uma de estrutura e outra de processo cooperativo. A ênfase, de maneira geral, concentra-se no impacto que as estruturas e as instituições têm na dinâmica, afinal existe a discussão sobre o deslocamento do poder nas diferentes direções, a formação de redes sociopolíticas e a necessidade de coordenação do processo cooperativo, já que existe ainda a interatividade que se dá entre os atores sociopolíticos.

Reconhecendo a importância da intervenção estatal para o desenvolvimento, este emerge como possibilidade de viabilizar que as administrações públicas facilitem a transformação do papel do Estado na perspectiva paraeconômica de desenvolvimento. Diante disso, tende a contribuir para que este se transforme num Estado cooperativo, garantidor da produção do bem público, ativador e coordenador das relações que se dão em função das redes sociopolíticas que se originam em face do deslocamento do seu poder e do envolvimento de outras esferas. Enfim, que se transforme num Estado estratégico, que se utiliza da reintegração entre as esferas econômica, social e política para dar conta do atendimento às demandas sociais que devem ser priorizadas de forma coletiva.

Avançando no sentido de discutir o movimento, é possível observar que a Governança Pública: (a) desenrola-se em paralelo ao modelo de desenvolvimento econômico que tem a inovação como motor (neodesenvolvimentismo); e que (b) apresenta-se como proposta de melhoria da democratização dos processos, como meio de atingir resultados mais responsivos numa visão multidimensional de sociedade. Governança Pública parece, assim, apresentar-se como alternativa que muda a forma de entender a relação entre Estado e sociedade, passando a ter esta última como parceira

fundamental para o planejamento e a execução de políticas públicas e dando mais sentido à experiência e ao conhecimento das instituições que as representam. Mas, como ressaltam Pierre e Peters (2000), se, por um lado, fomenta a participação da sociedade civil e inclui a comunidade nas decisões, por outro, acaba por desenvolver também um senso de responsabilidade coletiva — o que reforça a ideia de fortalecimento da democracia.

A discussão teórica (Bevir, 2010; Denhardt; Denhardt, 2003; Kooiman, 2003; Pierre; Peters, 2000) indica que esse é um movimento híbrido, pois se envolve numa abordagem de complementaridade de características referentes a outros modelos de administração pública, associando algumas delas com mecanismos de democracia representativa e direta, para promover a sociedade na sua concepção multidimensional e reunir política e administração. Embora permita entender isso, aponta, sobretudo, que Governança Pública ainda é um movimento recente, e sua juventude sugere que resistamos a reconhecê-la como um novo modelo de administração pública. É, ao menos, um movimento que se desenvolve na perspectiva do paradigma paraeconômico (Ramos, 1989) e da abordagem substantiva da economia (Polanyi, 1980), uma vez que a literatura demonstra que estas parecem permear a gênese do movimento da administração pública que emerge, suscitando querer viabilizar esse novo papel do Estado na relação com a sociedade do século XXI.

Mas, para se sustentar como proposta que instrumentaliza o Estado em relação à forma de desenvolver e implantar um sistema de governo que regule as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, para que os interesses sejam permeados por uma perspectiva substantiva e o desenvolvimento seja realmente fruto da ação coletiva e represente o interesse de uma coesão, é necessário avançar no debate teórico e na sua práxis, para tentar demonstrar como o agente público pode, sistematicamente, implementar e administrar os sistemas sociais de maneira delimitada.

Considerações finais

Ao comparar os modelos de acumulação de capital predominantes com os movimentos de administração pública correspondentes, evidenciam-se importantes razões que levaram o Estado a se relacionar de maneira diferente com a sociedade em cada um desses períodos. Observamos, porém, limitações no campo da administração pública para viabilizar a execução do papel do Estado que rompe o século XXI, sugerindo que a relação deste com a sociedade deve se dar em meio a um processo dinâmico que entende desenvolvimento enquanto fruto da coesão de interesses e racionalida-

des distintos. Diante disso, fica evidenciada a emergência de uma administração pública que se conceba entendendo que desenvolvimento econômico por si só não basta e que é preciso pensar que esse é um processo que atinge regiões e seus indivíduos de maneira diferente, com suas peculiaridades e prioridades.

Mas, se, por um lado, verificamos essas limitações, por outro, vislumbramos um movimento da administração pública que nasceu em meio à crise do Estado e vem se constituindo de forma que a função do agente público não fique restrita ao incentivo da produção de bens e serviços e ao acúmulo de capital. Esse movimento, conhecido como Governança Pública, sugere a expansão da ideia de desenvolvimento para a consideração das diversas dimensões sociais envolvidas no processo. É, dessa forma, um movimento que coloca o Estado e a administração pública voltados para a busca de valores e de mais substantividade; é um movimento que suscita a utilização de processos mais democráticos e de mais responsividade; é, por fim, um movimento que se propõe à superação da hegemonia da ação racional-intencional e da hegemonia do interesse econômico. Por isso, ainda que não tenham partido dos mesmos objetivos, Polanyi (1980) e Ramos (1989) contribuíram com a reflexão acerca da necessidade de repensar a ideia de desenvolvimento e sua relação com o movimento da governança na administração pública, que, para tanto, lança mão da interdisciplinaridade, ao se aproximar da ciência política e da ciência econômica para dar conta desse projeto.

Retomando o alerta de Santos (1988), que nos faz um convite, em sua obra, para que desenvolvamos estudos e pesquisas que contribuam para o aprofundamento da crítica teórica e para o desenvolvimento de novas perspectivas para cada realidade social, algumas questões, no entanto, orbitam nossos pensamentos, ao tentarmos encerrar esse texto.

Discutir o que significa a intervenção estatal num projeto de desenvolvimento na perspectiva paraeconômica e considerar a sociedade multicêntrica associando a abordagem substantiva de economia desenvolvida por Polanyi (1980) aos pressupostos da teoria de Ramos (1989) é um exercício importante para sustentar a crítica à visão unidimensional de sociedade. Aproximar as obras e as ideias desses autores foi, no mínimo, um exercício interessante para evoluir na proposta de transformar a administração pública num subcampo que se propõe a viabilizar a mudança de papel do Estado e da ideia de governo para governança.

Todavia é preciso avançar na reflexão para tentar entender, por exemplo, que estudos vêm sendo desenvolvidos pela academia internacional e nacional, de forma a contribuir para o avanço do tema Governança Pública e sua relação com a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento. Além

disso, é importante também entender a práxis desse movimento que se ensaia relacionado com o paradigma paraeconômico e como a América Latina e o Brasil, mais especificamente, vem desenvolvendo estudos e pesquisas que discutem e exemplificam a sua aplicação em realidades distintas das utilizadas na literatura especializada, que se concentra significativamente em administrações de países desenvolvidos. Será que a práxis de governança realmente coloca uma administração pública como instrumento democratizante? De que forma a administração pública que se coloca nesse movimento pode contribuir para que o Estado se volte para a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento?

Essas são algumas das questões que ficam latentes nesse momento, mas seguir refletindo a respeito delas poderá contribuir para o avanço teórico e prático da Governança Pública como movimento emergente e que se propõe à execução do papel do Estado demandado no século XXI. Afinal, a Governança Pública seria mesmo um caminho para ensaiar respostas que Ramos (1989; 1996) não teve tempo de dar? Diante dessa possibilidade, acreditamos que a ciência política, a ciência econômica e a administração pública poderão, enquanto galerias por onde se sustentam as ciências sociais, demonstrar que o avanço no diálogo entre elas pode nos manter em busca da resposta que ele não apontou. Afinal, ao nos disponibilizar o paradigma paraeconômico, esse sociólogo brasileiro de destaque internacional limitou-se à crítica sem ter tido tempo — talvez em função da sua morte tão jovem — de demonstrar como o Estado pode coordenar uma proposta de desenvolvimento que garanta as bases das isonomias, que, como sistemas cognitivos de caráter político, têm como interesse dominante a transformação da sociedade e o alcance de melhores índices de bem-estar.

Referências

BEVIR, M. **Democratic governance**. New Jersey: Princeton, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

DALY, H. E. **Toward a steady-state economy**. San Francisco: W. H. Freeman, 1973.

DENHARDT, R. **Teoria geral de organizações públicas**. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2004.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service:** serving, not steering. Nova Iorque: M. E. Sharp, 2003.

DIAS, T. **Governança Pública:** uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. 2012. 356 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DINIZ, E. **Globalização, estado e desenvolvimento:** dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ETZIONI, A. **Organizações modernas**. São Paulo: Pioneira, 1967.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda:** inflação e deflação. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Os Economistas).

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. Londres: Sage, 2003.

MERTON, R. K. **Social theory and social structure:** toward the codification of theory and research. Glencoe, Illinois: Free Press, 1949.

MILL, J. S. **Princípios de economia política com algumas de suas aplicações à filosofia social**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os Economistas, v. 1).

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, politics and the state**. Houndmills: MacMillan Press, 2000.

POLANYI, K. A **Grande transformação:** as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RAMOS, A. G. **A redução sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance:** policy networks, governance, reflexivity and accountability. 7th ed. Maidenhead: Open University, 2010.

SANTOS, B. de S. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 2, n. 2, 46-71, maio/ago. 1988.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SIMON, H. A. **Administrative behavior:** a study of decision-making processes in administrative organization. 2nd ed. Nova Iorque: Free, 1957.

SMITH, A. **A riqueza das nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

WALDO, D. **The administrative state:** a study of the political theory of american public administration. Nova Iorque: Ronald, 1948.

WALDO, D. **The enterprise of public administration**. Novato: Chandler & Sharp, 1980.

WEBER, M. **The protestant ethic and the spirit of capitalism**. Londres: G. Allen & Unwin, 1930.

WEBER, M. **Economy and society:** an outline of interpretive sociology. Berkeley: University of California, 1978.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, New York, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.