

APRESENTAÇÃO

Marta Ferreira Santos Farah

Professora da FGV-EAESP

E-mail: mfarah@fgvsp.br

O artigo “O gerenciamento do (Terceiro) Mundo”, de autoria do pesquisador inglês Bill Cooke, é instigante e estimula reflexões sobre as áreas de Administração de Empresas e de Administração Pública no Brasil. Em primeiro lugar, o artigo estimula a reflexão crítica sobre a internacionalização da área de Administração, movimento que compreende dois aspectos: (a) o estreitamento das relações entre as escolas brasileiras e as estrangeiras, e a abertura de cursos de escolas estrangeiras no Brasil; e (b) a produção e a disseminação de conhecimento gerado internamente, em congressos e em publicações de reconhecimento internacional.

No primeiro caso, esse movimento é influenciado por um novo cenário da educação superior, caracterizado pelo aumento do grau de competição entre as instituições. Em relação à produção acadêmica, não se trata apenas de uma iniciativa dos próprios pesquisadores, voltada à intensificação da troca e da discussão entre estudiosos de diferentes países, mas de indução da política nacional de pós-graduação que avalia a produção docente atribuindo grande peso à publicação internacional.

A análise desenvolvida por Cooke sobre a produção na área de Administração do Desenvolvimento, uma subárea da Administração Pública, constitui um alerta à forma de participação nesse movimento de internacionalização. O autor destaca ora a ausência, ora a presença subordinada do Terceiro Mundo na produção acadêmica considerada relevante.

Inicialmente, Cooke chama a atenção para o fato de o campo da Administração, no Primeiro Mundo, ter sistematicamente ignorado o Terceiro Mundo, tanto em seus periódicos e textos quanto nas escolas de Administração. Seus pressupostos, métodos e objetos de estudo foram instituídos e desenvolvidos tendo por referência apenas países desenvolvidos.

É conhecida a influência de conceitos e referenciais analíticos estrangeiros no campo da Administração no Brasil. De início, essa influência foi fundamental para a constituição do próprio campo e das escolas de Administração, responsáveis pela formação interna de pesquisadores e profissionais. O problema está na continuidade dessa influência, ao assumir o caráter de relação

assimétrica, marcada pela importação acrítica de temas, modelos e problemas.

Alguns analistas brasileiros se preocupam há alguns anos com esse desafio. No campo de estudos organizacionais, Fernando Prestes Motta e Miguel P. Caldas (1997) organizaram uma coletânea de trabalhos que adotou, como parâmetro analítico, o reconhecimento de especificidades da cultura brasileira. A obra apontou a escassez de estudos que abordassem a “análise da cultura de empresas no Brasil à luz das raízes, da formação e evolução, ou dos traços atuais da cultura brasileira” (Prestes Motta e Caldas, 1997, p. 15). Iniciativas como essa sugerem que a construção de um pensamento próprio, articulado à produção internacional, porém constituindo uma contribuição singular, já está em curso em nossas escolas e universidades, estando também presente em nossas publicações. Esta não constitui, no entanto, a tendência dominante, quer no âmbito da produção e da formação acadêmica, especialmente na pós-graduação *lato sensu*, quer na vertente aplicada da Administração. Adicionalmente, a produção que reconhece a especificidade da gestão de organizações no Brasil não encontra espaço nas correntes hegemônicas das principais publicações internacionais.

Investir na internacionalização implica reconhecer esses desafios específicos. Assim, não se trata apenas de publicar em revistas internacionais, mas de ir além do mimetismo e da aplicação de referenciais teóricos e analíticos inadequados à nossa realidade, correndo o risco de caracterizar e disseminar “idéias fora do lugar” (Schwarz, 2000).

O artigo de Cooke identifica a Administração do Desenvolvimento como o ramo de Estudos de Administração no qual o Terceiro Mundo está presente no debate. O problema, segundo o autor, consiste na natureza dessa presença. A Administração do Desenvolvimento se diferencia do campo da Administração por dois motivos: primeiro, por não ter como objeto de estudo as organizações, mas países; e segundo, porque, enquanto as organizações analisadas pela Administração se situam no campo da modernidade (ou mesmo da pós-modernidade), os países objeto de análise (e ação) da Administração do Desenvolvimento encontram-se aquém da modernidade,

o que justificaria o esforço do desenvolvimento. Com isso, o desafio da Administração desloca-se das organizações para os países, especificamente para os países do Terceiro Mundo. Ao se deslocar, porém, não inclui pesquisadores, profissionais nem outros atores desses países como sujeitos ativos desse deslocamento. O Primeiro Mundo incorpora o Terceiro, mas apenas como objeto de estudo e de intervenção.

A Administração do Desenvolvimento tem como escopo identificar os obstáculos ao desenvolvimento, propor reformas institucionais que viabilizem o desenvolvimento de países do Terceiro Mundo e disseminar essas reformas. Cooke identifica o Banco Mundial como um dos atores centrais desse campo, que assume um papel hegemônico pelo impacto de suas concepções e das ações de seus representantes no Terceiro Mundo.

Segundo o autor, as idéias da Administração do Desenvolvimento, disseminadas de forma privilegiada pelo Banco Mundial, constituem um elemento facilitador da consolidação do aparato institucional neoliberal nos países do Terceiro Mundo. Cooke chama a atenção para uma inflexão relativamente recente no campo: o Estado deixa de ser visto como promotor privilegiado do desenvolvimento, e passa-se a enfatizar o papel da sociedade civil e do setor privado no processo e no desenvolvimento de técnicas voltadas para a organização dos pobres e marginalizados.

A partir da perspectiva dos Estudos Críticos em Administração, o autor analisa essa face atual da Administração do Desenvolvimento. Segundo Cooke, a participação e o *empowerment* (tidos como estratégias de redução da pobreza e de desenvolvimento) constituem mecanismos de cooptação e conversão ideológica de elites e comunidades dos países do Terceiro Mundo. A gestão participativa é proposta como parte de um “pacote” mais abrangente, que possui como elemento articulador central o ajuste fiscal, envolvendo a redução do tamanho do Estado, a desregulamentação, a transferência de serviços para o setor privado e a cobrança crescente de taxas por serviços públicos. A gestão participativa é, portanto, um dos instrumentos privilegiados do estabelecimento de uma ordem econômica neoliberal.

PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Uma das contribuições da perspectiva crítica consiste em desvendar a dimensão de poder presente em propostas e teses apresentadas como técnicas e neutras (Davel e Alcázar, 2003). A partir dessa perspectiva, Cooke estabelece uma analogia entre as práticas participativas no

ambiente de trabalho e as estratégias de participação propostas pela Administração do Desenvolvimento. Em ambos os casos, a participação e o *empowerment* no nível micro tendem a dar suporte à desigualdade e à exploração, por meio da cooptação e da redução da resistência.

Ao procurar desvendar o discurso e a prática de um dos ramos da Administração Pública mais difundidos nos países do Terceiro Mundo, sobretudo por meio da ação de agências multilaterais, Cooke chama a atenção para a necessidade de distanciamento crítico de teorias e modelos importados. Impõe-se, mais uma vez, o desafio da construção de um pensamento próprio.

Ao interpretar criticamente a Administração do Desenvolvimento e sua ênfase à participação e ao *empowerment*, o artigo pode conduzir, porém, a uma visão de que toda participação será funcional ao projeto neoliberal, assim como toda participação no ambiente de trabalho será funcional ao capital. Essa visão é a dominante no âmbito da abordagem dos Estudos Críticos em Administração, desenvolvida inicialmente na análise de fenômenos organizacionais. Ela defende que a participação e o *empowerment* introduzidos no ambiente de trabalho são, na verdade, formas de controle da força de trabalho pelo capital. A incorporação de contribuições da Sociologia do Trabalho, como a análise dos impactos e significados da automação e de novas formas organizacionais, permite, entretanto, adotar uma perspectiva alternativa na análise, que não atribua à incorporação de processos participativos um sentido unívoco.

A relação entre processo de trabalho e acumulação não implicaria, segundo alguns autores (e.g. Adler, 1987; Richter, 1985; Wood, 1983), uma evolução linear e progressiva, no sentido da apropriação crescente do controle do processo de trabalho pelo capital. Essa é, sem dúvida, uma tendência importante, porém é preciso integrar à análise de cada situação particular fatores que constituem mediações presentes na relação capital-trabalho, tais como a resistência dos trabalhadores, a ação política de trabalhadores e não trabalhadores, estratégias econômicas e políticas do capital em cada ramo, características do mercado de trabalho e do produto final, relações com o Estado e aspectos culturais (Farah, 1996).

Da mesma forma, a análise da participação em políticas públicas em países em desenvolvimento não deve atribuir um sentido único à participação, qual seja, o da cooptação das comunidades locais pelo projeto neoliberal. Certamente, essa visão não se aplica ao Brasil. A proposta de participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas, sobretudo das políticas sociais, foi um dos eixos da agenda de Reforma do Estado no final dos

anos 1970 e na década de 1980. É, portanto, anterior ao neoliberalismo e às teses do Banco Mundial a respeito do papel da participação da sociedade civil. Essa agenda se estruturou em torno da luta pela democratização do país, que implicava a democratização do regime, da gestão e das políticas públicas, entendidos como “o Estado em ação”. A Constituição de 1988 estabeleceu, como resultado dessa luta pró-democracia, diversos mecanismos participativos como parte integrante do processo de formulação e implementação de políticas públicas no país.

A incorporação desses novos mecanismos pela análise de políticas públicas e da gestão pública ocorre desde a constituição dos movimentos sociais que os reivindicavam. Nesse ponto, é preciso ampliar o campo da discussão e ir além da Administração do Desenvolvimento *stricto sensu* e da Administração *lato sensu*. Desde os anos 1980, pesquisadores brasileiros vêm analisando os movimentos sociais, as políticas públicas e as novas formas de gestão pública no âmbito da Sociologia, da Ciência Política (especialmente no subcampo de políticas públicas), dos Estudos Setoriais, relativos à educação, saúde e gênero, dentre outros, e da própria Administração Pública. Na última década, em especial, foram analisados processos participativos introduzidos na dinâmica de gestão das políticas sociais e de desenvolvimento local. As análises desenvolvidas no campo da Administração Pública e de políticas públicas, sobretudo por meio de estudos de caso setoriais (e.g. Melo, 1996, Souza, 2003 e Pacheco, 2003), apontam tanto problemas e “desencantos” associados aos mecanismos participativos como seu potencial e suas virtudes.

Dentre os problemas apresentados pelas formas participativas de gestão de políticas e programas públicos no Brasil, podem-se destacar: a) a tentativa de cooptação de participantes de processos participativos pelas elites “tradicionais”, habituadas a práticas políticas marcadas pelo clientelismo ou corporativismo, resistentes à redistribuição do poder; b) captação parcial dos processos participativos, como o “orçamento participativo” – criação original resultante de movimento social e político anterior à chegada das teses neoliberais de participação –, por grupos organizados, deixando à margem segmentos não organizados da população pobre; e c) falta de capacitação técnica e política de segmentos da sociedade civil.

Cabe observar que esses problemas não são generalizados, mas têm sido identificados em algumas das experiências de implementação dos novos mecanismos de participação, gerando questões sobre desenho institucional dos novos canais de participação, recursos à disposição dos novos atores e cultura política de cada região.

A identificação da “instrumentalização” da participação popular em projetos de agências multilaterais possui pequeno destaque na literatura. Junto à crítica, quando esta ocorre, são apresentados projetos alternativos de “participação” (Farah, 2001a e 2001b).

Draibe (1993, p. 99), ao analisar a agenda neoliberal na área social para a América Latina, afirma que propostas como a descentralização, a focalização e a inclusão do setor privado lucrativo e não lucrativo pelas políticas públicas “não podem ser consideradas monopólio da estratégia neoliberal...”. Melo (1996), por sua vez, aponta a necessidade de analisar o conjunto do projeto político e as coalizões políticas que apóiam as ações de uma determinada gestão para ser possível interpretar o viés político que atribui o sentido à prática governamental. Seguindo o autor:

Entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública – em que apenas a questão da eficiência é considerada. Essas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização, mas a importância relativa assumida por esses dois vetores depende da natureza da coalizão política que dá suporte às reformas. Coalizões com predomínio de forças políticas liberais/conservadoras enfatizam os aspectos relativos aos ganhos de eficiência e de redução do setor público. Coalizões social-democratas, por outro lado, privilegiam os aspectos relativos ao controle social e democratização da gestão local. (Melo, 1996, p. 13).

O mesmo tipo de análise pode se estender à inclusão de mecanismos participativos pela gestão pública. Dagnino (2002, p. 144), ao analisar o processo de constituição de novos espaços públicos no Brasil na década de 1990, enfatiza o caráter de construção histórica das relações entre Estado e sociedade civil, “no sentido de que elas são objeto da política e, portanto, transformáveis pela ação política”. Nessa perspectiva, as novas instituições de cunho participativo e as práticas participativas resultariam da intenção de múltiplos atores e da interação conflituosa entre esses atores, cujo sentido não está definido de antemão. O resultado é, portanto, contingente.

O estudo de Tendler (1998) sobre programas governamentais desenvolvidos no estado do Ceará questiona,

como faz Cooke em seu artigo, as principais teses do que ela chama de “comunidade do desenvolvimento”, incluindo a relativa à virtude intrínseca da sociedade civil, que lhe permitiria superar vícios inerentes à ação do Estado. Sua crítica à vertente hegemônica do pensamento do Primeiro Mundo sobre o Terceiro Mundo (e para o Terceiro Mundo) destaca, no entanto, práticas de “bom governo”, que decorrem de uma dinâmica própria da região estudada.

Embora não sigam a “cartilha” da comunidade de desenvolvimento relativa à participação e a governos locais, essas práticas incluem a participação da sociedade civil como um de seus componentes importantes. Esse componente se estabelece, porém, como parte de um processo mais complexo, que envolve a articulação tridirecional, entre o governo central (o estadual, no caso estudado), os governos locais e a sociedade civil. A participação ativa e comprometida da burocracia estatal também é importante.

Estudos desenvolvidos em diversos campos disciplinares revelam que os novos mecanismos participativos podem contribuir para melhorar a qualidade de vida das populações envolvidas, com a inclusão de segmentos historicamente alijados do processo político no processo de decisão relativo às políticas sociais, ampliando, dessa forma, a possibilidade de acesso aos serviços públicos e aos benefícios do desenvolvimento (Diniz, 1999; Carvalho, 2002; Spink, 2000; Farah, 2001b; Farah e Spink, 2004). Para casos localizados, alguns trabalhos recentes indicam avanços em três direções: democracia, racionalização da Administração Pública e justiça “redistributiva” (Wampler, 2003). Adicionalmente, a articulação entre Estado e sociedade civil na condução das políticas públicas possibilita a continuidade de políticas e programas no nível local, superando a descontinuidade, considerada um dos “gargalos” crônicos da Administração Pública no Brasil (Farah e Spink, 2004).

Tais práticas podem constituir um embrião para ações de maior alcance, que questionem políticas mais abrangentes, como a macroeconômica: constitui-se uma rede de atores envolvidos em processos participativos que pode, em determinadas conjunturas, formular questões e desencadear ações que transcendam o nível micro apontado por Cooke. Durante os três encontros consecutivos do Fórum Social Mundial, realizados no Brasil (em 2001, 2002 e 2003) constituiu-se um espaço público em que diversos grupos envolvidos em microprocessos participativos foram expostos à discussão de temas mais abrangentes, com atores de diversas áreas e de diversos países.

CONCLUSÃO

As considerações apresentadas neste texto de apresentação não devem ser entendidas como defesa acrítica e apologética dos processos participativos. Procurou-se apenas complementar o trabalho de Cooke, ao chamar a atenção para o fato de que os países do Terceiro Mundo não são necessariamente receptores passivos das teses da “comunidade de desenvolvimento” ou da Administração do Desenvolvimento. No caso do Brasil, a proposta e a prática de inclusão da sociedade civil nos processos de formulação e implementação de políticas públicas não é monopolizada quer pelo Banco Mundial e pelos demais atores dos países desenvolvidos, quer pela Administração do Desenvolvimento, entendida como uma “ciência” do Primeiro Mundo. Tal perspectiva está presente no Brasil, mas disputa espaço, internamente, com propostas e ações desenvolvidas a partir de outras perspectivas.

De forma similar, a literatura brasileira que discute o desenvolvimento, a redução da pobreza e a reforma do Estado, temas característicos da área de Administração do Desenvolvimento analisada por Cooke, envolve um conjunto mais abrangente de áreas de conhecimento. Assim, pode-se dizer que não há uma hegemonia de referenciais analíticos trazidos pelo campo da Administração do Desenvolvimento e pelo Banco Mundial.

Isso não significa que, na América Latina e no Brasil, desde os anos 1980, não tenha havido imposição de agendas, e que, nos anos 1990, o projeto neoliberal não tenha sido eficaz no estabelecimento do ajuste fiscal como prioridade da reforma do Estado. A influência do Consenso de Washington sobre a região acarretou processos de desestruturação do tecido social tão avassaladores que, por vezes, há a sensação de que os esforços de inclusão social em diversas áreas de políticas públicas e a construção de instituições de cunho democrático não têm eficácia. No entanto, essa sensação decorre, em boa parte, do fato de se atribuir a essas iniciativas a capacidade de resolver questões cujo enfrentamento requer medidas macroestruturais.

O desafio principal consiste em articular esses processos de transformação estrutural, relativos à construção de instituições e práticas democráticas, e os processos de inclusão social, pulverizados em múltiplas iniciativas, a um projeto mais abrangente de desenvolvimento, de cuja elaboração participem diversos atores do país.

Os problemas tratados no exterior pelo campo da Administração do Desenvolvimento são analisados no Brasil por diversos campos disciplinares, como a Sociologia, a área de Políticas Públicas e a própria Administração. Nesse campo ampliado não há uma incorporação

acrítica de teses desenvolvidas pela corrente hegemônica da comunidade do desenvolvimento. Em relação ao tratamento dado pela área de Administração aos objetos e temas que caracterizam o subcampo da Administração do Desenvolvimento, resta, no entanto, o desafio de aprofundar a reflexão crítica, tendo em vista a renovação do próprio campo.

Por fim, a área de Administração do Desenvolvimento se beneficiaria de contribuições e análises oriundas dos pesquisadores do Terceiro Mundo. Isso significaria a superação da assimetria apontada por Cooke, responsável pela caracterização do campo de estudos como uma análise unidirecional do Terceiro Mundo pelo Primeiro Mundo, que o controla e o gerencia.

A contribuição para um salto qualitativo no campo da Administração pode estar na descoberta de que o Terceiro Mundo constrói um pensamento sobre si mesmo (e sobre o Primeiro Mundo) e, sobretudo, de que países como o Brasil desenvolvem práticas transformadoras autóctones e autônomas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLER, P. S. Automation et qualifications: nouvelles orientations. *Sociologie du Travail*, v. 29, n. 3, p. 289-301, 1987.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- CARVALHO, J. M. Cidadania na encruzilhada. In: BIGNOTTO, N. (Org.) *Pensar a República*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- DAGNINO, E. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Orgs.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001 / Curitiba: Fundação Araucária, 2002.
- DAVEL, E.; ALCADIPANI, R. Estudos críticos em Administração: a produção científica brasileira nos anos 1990. *Revista de Administração de Empresas*, v. 43, n. 4, p. 72-86, 2003.
- DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, n. 17, p. 86-101, 1993.
- FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, 2004 (no prelo).
- FARAH, M. F. S. Inflections and directions in social policy – the role of sub national governments in Brazil. In: XXIII INTERNATIONAL CONGRESS OF LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION – LASA, 2001, Washington. LASA, 2001a, XXIII International Congress. 2001b. (<http://www.lasa2001>).
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001b.
- FARAH, M. F. S. *Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 1996. 308 p.
- FARAH, M. F. S.; SPINK, P. El programa brasileño de Gestión Pública y Ciudadanía. *Gestión y Política Pública*, v. XIII, n. 1, p. 209-237, 2004.
- MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (Orgs.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- MELO, M. Crise federativa, guerra fiscal e hobessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-22, 1996.
- PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas – Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração de Empresas*, v. 43, n. 4, p. 63-72, 2003.
- PRESTES MOTTA, F. C.; CALDAS, M. P. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.
- RICHTER, D. Technologie de la modernité: effect et conséquences. *Travail*, n. 8, jan., p. 4-15, 1985.
- SCHWARZ, R. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Duas Cidades/E. 34, 2000.
- SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. v. 18, n. 51, fevereiro de 2003, p. 15-21.
- SPINK, P. The rights approach to local public management: the experience from Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, jul./set. 2000, p. 45-65.
- TENDLER, J. *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Brasília: ENAP / Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- WAMPLER, B. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- WOOD, S. *The degradation of work? Skill, deskilling and the labour process*. London: Hutchinson, 1983.

Artigo convidado. Aprovado em 30.04.2004.