

Concepções e funções da descentralização na gestão pública democrática e no gerencialismo

Robson Roberto da Silva¹

Resumo

O presente trabalho busca apresentar e compreender as concepções e funções da descentralização a partir de uma reflexão acerca das propostas distintas de gestão pública: a democrática e o gerencialismo, que é reconhecido como uma “nova” administração pública inspirada nas concepções e técnicas de gestão do setor privado. Para tanto, o trabalho parte de algumas premissas, que servem de base para situar a descentralização e a gestão pública no campo da produção e da reprodução da vida social. Assim, busca demonstrar que as contradições presentes nessas propostas expressam e resultam dos antagonismos inerentes à sociedade capitalista.

Palavras chave

Descentralização; Gestão pública; Gerencialismo.

Concepts and decentralization functions in public management democratic and managerialism

Abstract

This study aims to present and understand the concepts and decentralizing functions from a reflection on the different proposals for public management: a democratic and managerialism, which is recognized as a “new” government inspired by the concepts and management techniques private sector. Therefore, the work of some premises, which are the basis to place decentralization and public administration in the field of production and reproduction of social life. Thus, seeks to show that the contradictions present in these proposals and express result of the antagonisms of capitalist society.

Keywords

Decentralization; Public management; Managerialism.

Introdução

Este trabalho busca apresentar e compreender as concepções e funções da descentralização a partir de uma reflexão sobre as propostas de gestão pública. Diferente da gestão pública com fins universais e democráticos, o chamado gerencialismo corresponde a uma “nova” administração pública inspirada no setor privado e que não colide com a reação teórica e política neoliberal. Para situar essa questão no âmbito da produção e reprodução da vida social, o trabalho parte de algumas premissas, a saber: o Estado como produto das relações de produção e responsável por funções de coerção e de consenso; a gestão pública como resultado e expressão das transformações econômicas e políticas; a vinculação das distintas propostas de gestão pública a diferentes projetos societários em disputa; a descentralização como um termo polissêmico e instrumentalizado para atender interesses de grupos e classes sociais antagônicas; e a formação de um padrão híbrido de gestão pública.

De acordo com Marx (2011), o Estado nasce das relações de produção, tendo em vista que a estrutura econômica determina a criação de uma superestrutura jurídica e política, na qual se encontra o Estado. Portanto, essa “sociedade política” está associada à forma como os homens historicamente vem se organizando para produzir e se reproduzir socialmente. O trabalho, como sendo uma atividade produtiva, ganha centralidade nesse processo de (re)produção da sociedade, pois é considerado uma determinação ontológica do ser social. Por meio dessa atividade produtiva, os homens desenvolvem mediações que estão no campo da reprodução do ser social, dentre elas o Estado, a política, o direito, a ideologia e a ciência.

No capitalismo monopolista, Gramsci, sendo fiel à perspectiva teórico-metodológica de Marx, conseguiu captar “novas” determinações do Estado. Assim, constatou o surgimento da “sociedade civil” decorrente da “socialização da política”, ou seja, da organização e mobilização dos trabalhadores e dos capitalistas, que são formas de consciência social determinadas pelas relações de produção. Neste sentido, o Estado, para Gramsci, além de manter a função de coerção identificada por Marx e Engels no capitalismo concorrencial, incorpora também a função de consenso, que não descarta o conflito, tendo em vista que é resultado do antagonismo entre classes e grupos sociais. Em outras palavras, o Estado, para esse marxista italiano, corresponde à soma da “sociedade política”, isto é, do Estado restrito para Marx, responsável pela função de coerção, mais a “sociedade civil”: uma esfera marcada pela disputa da hegemonia e responsável pela função de consenso; portanto, corresponde a um Estado ampliado (COUTINHO, 2008a).

Nesses termos, a gestão pública é resultado e expressão das relações de produção e da “socialização da política”. Por ser uma atividade realizada por distintos sujeitos, com interesses diferenciados vinculados a projetos societários em disputa, há divergências quanto às concepções teóricas, aos objetivos e às formas de elaborar, implementar/executar e avaliar as políticas públicas. Dependendo das correlações de força estabelecidas num dado contexto sócio-histórico, a gestão pública pode não atender significativamente os interesses das classes trabalhadoras. Do ponto de vista das políticas públicas de corte social, pode-se traduzir numa mera gestão da pobreza. De acordo com Iasi (2012), o toyotismo produziu não só impactos no padrão de acumulação, como também na própria constituição da classe trabalhadora e na correlação de forças políticas, contribuindo dessa maneira para alterar a forma de gestão pública e de funcionamento do Estado.

Assim, são utilizadas as primeiras noções e técnicas gerenciais no setor público, que passam ser criticadas com base em uma proposta de gestão com fins universais e democráticos. Notam-se, dessa maneira, diferentes projetos de gestão pública, que são fundamentados por projetos societários em disputa. Segundo Netto (2006), os seres humanos possuem uma capacidade teleológica. Logo, suas práticas/ações sempre se orientam para determinados fins e/ou objetivos. Portanto, implicam sempre em projetos, que correspondem a uma antecipação ideal da finalidade a ser alcançada, com a utilização de valores que justificam a escolha dos meios. Na sociedade capitalista, marcada pelos conflitos entre classes e grupos sociais, os projetos e as práticas dos sujeitos têm sempre um caráter político. Isto é, podem contribuir para manutenção ou transformação da ordem social vigente. A depender da amplitude e do grau de complexidade de tais projetos, eles podem ser societários. Esses incidem na dinâmica de qualquer outro projeto coletivo. Nessa direção, Silva (2014), com base nas reflexões de Coutinho (2008b), aponta que o gerencialismo vincula-se ao projeto “liberal-corporativo” e ode gestão pública democrática ao projeto de “democracias de massas”².

No âmbito desses diferentes projetos de gestão pública, a descentralização apresenta-se como diretriz, princípio, processo, dispositivo, instrumento, etc. Trata-se de um termo empregado por intelectuais e responsáveis políticos que representam grupos e classes sociais antagônicas. Por isso, um termo polissêmico, pois há uma amplitude de significados e suas implicações são as mais variadas. Embora a descentralização seja um dos dispositivos das propostas de gestão mencionadas, Bento (2003) destaca que nem todos os países adotaram os mesmos padrões de gestão e/ou todos os dispositivos previstos em cada um deles. Portanto,

“não se pode falar de um modelo unitário e coerente de nova governança, mas de um conjunto de princípios até heterogêneos” (BENTO, 2003, p.95). Sendo assim, do ponto de vista prático-concreto, a base material na qual ocorre o confronto entre as distintas propostas de gestão pública é mantida e, em alguma medida, alterada. Por isso, a formação de um padrão híbrido de gestão. Como ressalta Iasi (2012, p. 57), “não poderíamos afirmar que o padrão do gerencialismo puro supera, no sentido restrito da palavra, a organização racional burocrática em suas formas mais marcantes”. Não só não supera, como também repõe o patrimonialismo sobre bases racional-legais (SOUZA FILHO, 2011).

A prevalência de um ou outro padrão de gestão pública depende do legado histórico-cultural, da correlação de forças, do desenvolvimento de forças produtivas e da organização das classes e seus setores. Apesar da formação de um padrão híbrido de gestão, a ideia deste trabalho é apenas a de apresentar e de compreender as concepções e funções da descentralização por meio de uma reflexão sobre a proposta de gestão pública democrática e a respeito do gerencialismo. Porém, para a partida, cabe mencionar que o termo administração tem sido utilizado em alguns estudos para designar o antigo e o termo gestão para denominar uma administração moderna/nova. Este trabalho não compartilha dessas análises, pois a perspectiva teórico-metodológica adotada não visa desprezar as conexões entre a produção e a estrutura social e política; entre passado e presente; e os movimentos de continuidades e de rupturas. Segundo Aguiar (2015), o próprio vocábulo administrar tem sua origem em duas expressões do latim: a primeira vem de *ad* (preposição) + *ministrare*, que se refere ao servir, efetuar, executar e exercer a função de ministro; a segunda vem de *admanustrahere*, que significa gerir, dar direção, gestão. Nessa acepção, administração pública torna-se sinônimo de gestão pública, referindo-se ao ato de administrar e gerir. Para Sant’Anna (2015, p. 392), o termo “gestão e administração remetem ao mesmo universo [...]. Poder-se-ia assim dizer que entre os dois conceitos a diferença é de foco ou de grau”. Dessa maneira, espera-se esclarecer dúvidas que possam surgir, a seguir, ao tratar da descentralização na proposta de gestão/administração pública democrática e na do gerencialismo.

A Descentralização na Proposta de Gestão Pública Democrática

A proposta de gestão pública democrática surgiu a partir dos anos 1970 em países de capitalismo avançado e periférico, como o Brasil. A crise estrutural do capital impôs dificuldades a esses diferentes países, marcados por regimes autoritários e centralizados político-administrativamente. Nesse contexto, os sujeitos situados

à esquerda no espectro político passaram a defender e a propor uma gestão pública democrática, descentralizada e participativa. Em alguns países, como o Reino Unido, essas propostas ampliam-se em decorrência das consequências destrutivas promovidas pela utilização no setor público de concepções e técnicas gerenciais. Segundo Bento (2003), os sujeitos políticos progressistas propunham e ainda defendem uma proposta democrática denominada de “gestão pública orientada para o cidadão”. Dentre os seus componentes destaca-se: a ênfase no desenvolvimento organizacional de baixo para cima; a valorização da cultura institucional; a transparência; a responsabilização (*accountability*) dos governos pela formulação, implementação e gestão de políticas; a participação das classes subalternas nos processos decisórios; expansão da cidadania; a defesa da equidade e justiça; a proteção da res pública; e, não menos importante, a descentralização. Sobre esse componente:

A ideia de descentralização ganha um novo significado nesse contexto, desejável não em virtudes de uma maior eficiência, mas de uma maior participação que ela permite de seus interessados, contribuindo para ampliar os horizontes da democracia horizontal. São assinaladas, desde essa perspectiva, as virtudes políticas republicanas da descentralização. Trata-se, com efeito, de ressignificar a esfera pública que passa a ser vista como o espaço de aprendizagem social e organizacional, como um locus da discussão democrática (BENTO, 2003, p.92).

Entretanto, uma gestão pública com fins democráticos depende da necessidade e possibilidade das classes subalternas de conquistarem o consenso na sociedade e transformarem, assim, o Estado. Portanto, ela não se efetiva com a incorporação de tecnologias de gestão, principalmente aquelas provenientes do mercado. Pelo contrário, passa pela recuperação da “grande política”³. Essa deve ser capaz de forjar uma política macroeconômica, que esteja articulada coerentemente com a efetivação de políticas sociais universalizadoras de direitos, pois, desse modo, a gestão pode desempenhar atividades que estejam voltadas aos interesses da coletividade. Nessa mesma direção, Souza Filho (2011) considera que:

para implementar uma reforma administrativa democrática, exige-se uma ação política voltada para a construção de hegemonia pautada na finalidade de universalização e aprofundamento de direitos a qual, ao se efetivar como direção social através do Estado, possa aplicar uma política econômica coerente com essa orientação finalística (SOUZA FILHO, 2011, p.221).

Entretanto, essa reforma circunscrita ao âmbito do Estado, embora possa propiciar vitórias importantes às classes subalternas, não garante a vitória do trabalho contra o capital. Para Mészáros (2010), uma transformação realista da sociedade burguesa deve envolver também as forças organizadas do trabalho, que conscientemente neguem, em termos práticos, as determinações estruturais da reprodução material estabelecida. Segundo esse autor, as alegações governamentais de “dar poder ao povo” num sistema de desigualdade estrutural incorrigível não devem ser levadas a sério. As mudanças que passam as economias e alterações que têm ocorrido no Estado demonstram uma concentração do poder e um descrédito das massas quanto à participação em projetos societários. Todavia, por “mais desencorajadoras que sejam suas formas institucionais dominantes e suas práticas de autopropetuação, não há opção fora da política [...], precisamente por essa razão a política é importante demais para ser deixada com os políticos” (MÉSZÁROS, 2010, p. 125).

A reforma da administração pública passa, assim, pela reforma política; os diferentes caminhos para realização de tal reforma não são excludentes, dependem de conhecimento teórico-crítico que possa orientar a prática humana e não se traduzem numa mera vontade subjetiva dos sujeitos, pois correspondem a métodos de luta que a realidade social apresenta como melhor forma de transformar a realidade⁴. As mudanças que ocorreram na administração pública em muitos países resumiram-se a algumas propostas democráticas incorporadas nos textos constitucionais, mas que para se transformarem largamente em práticas concretas, dependem de alterações nas estruturas tributárias, políticas, previdenciárias, agrária etc. Isto é, de uma ampla reforma do Estado como resultado de uma transformação da sociedade. De acordo com Nogueira:

Uma reforma desta envergadura certamente não dependerá da vontade de um só governante nem tampouco poderá se realizar no período de uma única gestão governamental. Exigirá o esforço concentrado das forças políticas, dos setores organizados da sociedade, das instituições democráticas; deverá contar com a determinação e a lucidez dos governantes e dos partidos democráticos que cheguem ao poder; irá requerer o envolvimento decisivo dos intelectuais e das universidades, personagens centrais de todo um indispensável trabalho de diagnóstico, análise e proposição; passará por políticas de estabilização econômica que estanquem a inflação, ressuscitem a ideia de cálculo econômico e dissolvam a especulação financeira como prática gerencial generalizada, meio de vida e estratégia de sobrevivência (1989/90, p. 16).

Neste sentido, Nogueira (2005) alerta que uma reforma da administração com fins democráticos não deve se inspirar nas empresas privadas, pois se corre o risco de atribuir ao mercado o poder de decidir sobre tudo. Embora seja preciso modernizar o aparato administrativo do Estado, o uso de novas tecnologias deve estar acompanhado de princípios ético-políticos. Os recursos humanos nesse caso são imprescindíveis, há que se criar servidores comprometidos com os interesses da coletividade, preservando-os e valorizando-os. Os gestores, sob certas condições objetivas e subjetivas, podem incentivar parcerias, mas sem que alimentem o poder do mercado e os denominados “anéis burocráticos”; sua função é a de envolver o cidadão nos assuntos governamentais. A participação – que possibilita a vocalização das demandas, diferenças e aspirações, com vista a sua recomposição unitária – e o controle do governo e do público pela sociedade devem, neste sentido, garantir um bom uso dos recursos, a efetivação de políticas públicas coerentes com os processos decisórios, democráticos e transparentes, e mais do que isso, fortalecer os espaços contrahegemônicos. Por sua vez, a descentralização, quando comprometida com a redistribuição do poder de decisão, recursos e competências administrativas, pode estimular essa prática participativa, que não promove a diminuição da intervenção do Estado em benefício de uma maior liberdade do mercado.

Enquanto diretriz ou princípio, a descentralização é dotada de valores republicanos; porém, para se tornar em uma prática concreta depende de certas determinações sociais. Em algumas conjunturas, nada impede que, em função da correlação de forças, as classes dominantes instrumentalizem a descentralização como estratégia para atender seus interesses. Atualmente, observa-se que ela tem sido um mecanismo utilizado pelos governos conservadores que visam reduzir o tamanho do Estado. Assim, não oferece condições político-institucionais para elaboração de um planejamento estratégico situacional⁵. Na verdade, ela “reverte as tendências globalizantes dos projetos de planejamento” (MASSOLO, 1988, p. 41).

A descentralização do poder pode potencializar a construção de um planejamento estratégico fundamentado por um projeto de transformação da sociedade. Este planejamento depende de uma “nova” relação entre Estado e sociedade civil, na qual os interesses coletivos fossem incorporados em planos. A construção desses planos estratégicos depende, é claro, da capacidade técnico-administrativa, econômico-financeira e político-culturais das organizações públicas nacionais, regionais e locais. A descentralização pode, neste sentido, favorecer a elaboração e efetivação de tais planos, na medida em que a implantação dessa diretriz siga os seus três eixos

integrados: o *administrativo*, que corresponde à transferência de funções e responsabilidades, acompanhada de uma maior autonomia, para os estados e municípios; o *econômico*, que está relacionado ao repasse de recursos e de poder de decisão sobre os assuntos financeiros aos níveis subnacionais; e o *político*, que diz respeito à ampliação da participação da população e do poder político ao conjunto da sociedade organizada que representa os interesses da maioria trabalhadora⁶.

Assim, a descentralização pode alcançar seus objetivos, como o de democratizar o próprio Estado, universalizar e aprofundar os direitos de cidadania, e forjar uma sociedade mais justa e igualitária. Embora sejam objetivos amplos e audaciosos, eles não são de responsabilidade exclusiva da descentralização. Como menciona Lobo (1990), não é possível atribuir a essa diretriz esse grau de onipotência. Sem desprezar os limites político-institucionais e estruturais, “todo um conjunto de reformas que se apresentam como inadiáveis, destacando-se, no caso, a Reforma Administrativa” (LOBO, 1990, p.8), deveria orientar-se por tais finalidades. Alguns princípios articuladores também são apontados por essa autora como essenciais à implementação da descentralização, como: a flexibilidade, o gradualismo, a transparência no processo decisório e a criação de mecanismos de controle social. Em boa medida, esses princípios norteiam os estudos críticos que buscam reconhecer e analisar os limites e as possibilidades da descentralização. Recorrendo-se também às contribuições de outros autores⁷, que tratam dessa questão e/ou de temas que são correlatos, Silva (2014) concluiu que esses princípios traduzem-se na:

- a) Capacidade heterogênea: as regiões e as localidades brasileiras possuem particularidades socioeconômicas e político-culturais que precisam ser consideradas na implementação da descentralização. Isto é, tanto os estados quanto os municípios possuem distinções quanto aos aspectos produtivos, político-institucionais e cívicos (associativos e participativos), e também em relação às áreas intersetoriais.
- b) Gradatividade: as esferas subnacionais não têm as mesmas condições estatais e societárias para exercer todas as funções, responsabilidades e decisões. Portanto, a ação descentralizadora deve se dar de forma gradual. As fragilidades regionais e locais necessitam ser corrigidas para que novos encargos sejam assumidos. As particularidades intersetoriais também devem ser reconhecidas, pois o processo pode ser mais rápido em uma área e lento numa outra de um mesmo ente da Federação. Em determinados casos, a centralização do serviço público é a forma efetiva mais indicada.

c) Progressividade: o repasse de funções, responsabilidades, recursos e poder de decisão, para as esferas subnacionais, precisam ocorrer de forma crescente e não estanque. A transferência de recursos em qualidade e quantidade não pode desconsiderar os princípios da heterogeneidade e da gradatividade. Assim, os fluxos mantêm-se irregulares, o que evita o deslocamento uniforme sem correspondência com a realidade intranacional.

d) Subsidiariedade: as relações intergovernamentais devem pautar-se na cooperação, mas sem que tal postura restrinja a autonomia federativa. O governo nacional deve complementar e reforçar a atuação dos subnacionais, como também os governos estaduais aos municípios. Porém, há que se criarem instâncias de negociação e pactuação, nas quais os representantes governamentais assumam a descentralização como política de Estado, sem perder o compromisso com a coletividade.

e) Visibilidade social: as ações descentralizadoras precisam garantir a transparência das discussões e a publicização das informações, tanto para os sujeitos diretamente envolvidos nos processos de decisão quanto para aqueles que serão beneficiários dos serviços. Os governos aqui precisam ter condições político-institucionais e financeiras adequadas para que as informações transformem-se em instrumentos de gestão pública democrática.

f) Controle social: os processos de decisão intergovernamentais devem ser capazes de propiciar a adesão de sujeitos políticos coletivos, que participem e fiscalizem o Estado e a “coisa pública”. A participação e o controle da sociedade relevam-se assim como condições *sine qua non* para uma efetiva descentralização do poder, pois, ao contrário, os governos subnacionais podem se manter tão centralizados quanto o governo federal.

A implementação da descentralização exige a compreensão desses princípios, mas para que ela possa avançar em seus objetivos é indispensável a transformação da sociedade, do próprio Estado e, em particular, da administração pública. O seu sucesso deriva-se, assim, da democratização, como força política que nasce e opera-se no terreno da formação socioeconômica. Se ela é resultante também de reivindicações de setores progressistas, que propõem uma mudança substantiva das sociedades e que conseguiram incorporá-la nos textos constitucionais; seu êxito também depende de uma conjuntura na qual os sujeitos, unidos pela diversidade, encontrem menos obstáculos para pôr em prática um projeto de “democracia de massas”.

Em muitos países, como França, Itália, Espanha e o próprio Brasil, setores progressistas associaram a descentralização aos efeitos democráticos, quando, na verdade, certos avanços, ainda que sejam sob o limite da sociedade burguesa, dependeram das condições sociais e conjunturais. Parte dessas confusões está associada às virtudes republicanas da descentralização. Ao prever a participação política como um dos seus dispositivos, uma organização pública que assumisse uma concepção de descentralização mais abrangente deveria institucionalizar espaços de participação, por onde setores progressistas da sociedade exerceriam o controle do Estado e da “coisa pública”. A ideia, *a priori*, é a de que ela pudesse favorecer a democracia participativa, corrigindo os limites dos tradicionais mecanismos de representação indireta, como o clientelismo, o corporativismo e outras formas particularistas que se articulam à máquina estatal. Porém, a sociedade capitalista é constituída a partir da dominação de uma classe sobre a outra. A divisão de classes é o limite para realização de uma democracia plena. A descentralização pode, sob certas condições histórico-sociais e culturais, contribuir para a democratização, mas não pode considerá-la como um fim em si mesmo.

A Descentralização no Gerencialismo/na “Nova” Administração Pública

A proposta do gerencialismo vincula-se coerentemente a um projeto de manutenção da ordem burguesa. Na literatura, o gerencialismo é também conhecido como a “nova” administração pública, que surge a partir de utilização de concepções e técnicas de gestão do setor privado. Os primeiros estudos e debates sobre o uso das técnicas gerenciais no setor público surgiram no século XIX, nos Estados Unidos, em oposição às propostas weberianas. Porém, sua implantação ocorre a partir dos anos 1970 no contexto marcado pela crise estrutural do capital, reestruturação produtiva, financeirização e ofensiva neoliberal. Pioneiramente, no Reino Unido e nos Estados Unidos; posteriormente, em outros países, onde o neoliberalismo também triunfou, como aqueles que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os que estão localizados na Europa Oriental, os países anglo-saxões, como a Austrália e a Nova Zelândia.

No Brasil, embora identifique sinais do gerencialismo na “reforma” administrativa promovida por meio do Decreto-lei 200 de 1967, somente a partir de 1995 a experiência internacional é utilizada como exemplo para realização da contrarreforma do Estado⁸. Por meio da Medida Provisória n° 813, de 01/01/1995, criou-

-se também o Ministério da Administração e da Reforma do Estado, que seguiu as proposições contidas no Plano Diretor da Reforma do Estado. Tal Plano buscou transformar a administração pública de patrimonial-burocrática para gerencial. Em outros países também se criaram ministérios e/ou comissões encarregadas para realizar essa contrarreforma, que contou com recursos financeiros do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, desde que seguissem as recomendações desses organismos multilaterais.

De acordo com Ferlie et al. (1999), teóricos e defensores do gerencialismo podem ser diferenciados quatro “modelos”, onde é possível identificar um conjunto de técnicas e noções de gestão importadas do setor privado. São eles: i) o impulso para a eficiência; ii) *downsizing* e descentralização; iii) em busca da excelência; e iv) orientação para o serviço público. A política thatcherista é apontada como a mentora do “modelo” chamado de “impulso para a eficiência”, que tem como principais características: o aumento dos controles financeiros, administração hierarquizada, claro estabelecimento de objetivos e monitoramento de desempenho, papel mais importante para os prestadores de serviço não do setor público, desregulamentação do mercado de trabalho, aumento do ritmo de trabalho, estilo de trabalho do tipo “comando e controle”, redução do poder de auto-regulamentação dos profissionais para administradores, delegação à administração menos burocrática e mais empreendedora etc.

Apesar de não ser tão abertamente dominante, como o “impulso para a eficiência” na década de 1980, o “modelo” denominado de “*downsizing* e descentralização” vem aumentando a sua importância para os gerencialistas. Dentre os seus principais elementos-chave apontados por Ferlie et al. (1999), destacam-se: a ênfase na mentalidade voltada para o mercado, mudança de gestão hierárquica para gestão por contrato, formas mais rígidas de gestão por contrato, redução na folha de pagamento das organizações do setor público, redução de pessoal tanto nos escalões mais altos como na base das organizações, separação entre um pequeno núcleo estratégico e uma grande periferia operacional, estruturas administrativas mais horizontalizadas, aumento da descentralização da responsabilidade, surgimento de organizações separadas para compra e para prestação de serviços, forma de gestão do tipo “comando e controle” e tentativa de mudança das formas padronizadas de serviços.

A cultura organizacional, que considera valores, ritos e símbolos referentes ao modo como os trabalhadores se comportam no setor público, está associada ao “modelo” chamado de “*em busca da excelência*”. Seus principais aspectos referem-se à

ênfase no desenvolvimento organizacional e na aprendizagem, descentralização com o desempenho julgado com base nos resultados, formas carismáticas de liderança de cima para baixo, identificação de modelos carismáticos de papéis do setor privado para o público, programas intensivos de treinamento corporativo, estratégias de comunicação, função de gestão de recursos humanos mais firme e estratégica.

A questão da qualidade derivada das práticas bem-sucedidas no setor privado está presente no chamado “*orientação para o serviço público*”. Este “modelo” é o menos desenvolvido e possui características, como o gerenciamento para a qualidade total, a atenção nos valores e as opiniões do usuário como forma de feedback, o desenvolvimento de trabalho comunitário e avaliação de demandas sociais (FERLIE et al., 1999).

Entretanto, o gerencialismo, em meados dos anos 1980, começou a sofrer críticas realizadas por especialistas da sociedade inglesa (principal locus dessa experiência). Esse movimento não significou o retorno à organização burocrática weberiana, pois o gerencialismo não eliminou os traços mais marcantes dessa organização. As críticas feitas estavam atreladas à separação entre a política e a administração que a estrutura gerencial desencadeou. Segundo Abrucio (2006), os gerencialistas não consideraram as particularidades do setor público. Diferente do que ocorre na iniciativa privada, a gestão pública envolve princípios e valores, como equidade e justiça. O gerencialismo busca eficiência, eficácia e a avaliação por desempenho, seus procedimentos impedem de mensurar a efetividade dos serviços públicos. Assim, uma das críticas resultou na introdução do conceito de qualidade, principalmente para avaliar os resultados das agências e dos programas governamentais. Para tanto, importou-se do toyotismo ou do regime de “acumulação flexível” a abordagem da administração da qualidade total, que se preocupa com a satisfação dos consumidores.

Neste sentido, Abrucio (2006) esclarece que a Grã-Bretanha, e posteriormente outros países, para satisfazer os consumidores, adotou e ampliou três medidas para tornar o setor público mais leve, ágil e competitivo: a descentralização administrativa ou desconcentração, entendendo que o serviço público quanto mais próximo do consumidor, melhor será fiscalizado; o desenvolvimento da competição entre as organizações do setor público, como forma de proporcionar a alternativa de escolha aos consumidores; e o estabelecimento de um “modelo” de relações contratuais, que fosse composto pela parceria entre o setor público, privado e voluntário, que adotasse a delegação de autoridade a funcionários, outros mecanismos de “quase mercado”, e contratos de qualidade entre prestadores de serviços públicos e consumidores.

Dessa maneira, desenvolveu-se uma administração pública voltada para os consumidores, orientada para o mercado. Este formato de gestão incorpora elementos dos quatro “modelos” gerencialistas mencionados e tornou-se conhecido como “consumerista”. Seus principais elementos são:

- (1) administração orientada para o mercado; utilização de mecanismos de mercado – os para-mercados – como forma de alocação de recursos;
- (2) mudança da gestão hierárquica do tipo comando e controle para a gestão por contrato;
- (3) flexibilização de procedimentos e avaliação por metas;
- (4) horizontalização (downsizing) na administração, com redução das instâncias e graus de hierarquia;
- (5) descentralização administrativa, vale dizer, desconcentração;
- (6) separação entre um núcleo formulador de estratégias e a parte operacional ou de implementação;
- (7) parcerias entre o setor estatal e o setor privado não lucrativo, mediante contratos de gestão;
- (7) opinião do usuário como forma de feedback, preocupação com a qualidade e a excelência do serviço (BENTO, 2003, p.91).

Nestes diferentes “modelos” de administração pública gerencial, a descentralização não remete a ideia de redistribuição de poder. Ela aparece como descentralização administrativa (desconcentração), delegação e/ou privatização. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, desde o começo dos anos 1980, são os principais defensores da descentralização nestes termos. O trabalho clássico de Rondinelli, Nellis e Cheema (1983) publicado pelo Banco Mundial aponta que essas concepções de descentralização podem ocorrer simultaneamente ou em momentos diferentes, porém articulados. Segundo esses autores:

- Desconcentração está relacionada à transferência de responsabilidade administrativa a níveis mais baixos dentro dos ministérios e organismo públicos centrais. Trata-se de um deslocamento de trabalho de funcionários ligados ao governo central, mas localizados fora da capital nacional. A desconcentração estabelece regras aos agentes no planejamento e na implementação de programas e projetos; e também ajusta diretrizes estabelecidas pelo governo central às condições regionais/locais.
- Delegação refere-se à passagem de funções de gestão para organizações que estão fora da estrutura regular burocrática, porém indiretamente são controladas pelo governo central. Tem sido utilizada no direito administrativo. Por meio desse recurso, uma autoridade soberana cria ou

transfere funções específicas e deveres para um órgão, que tem amplo poder para realizá-las. Contudo, a responsabilidade final permanece com o governo central⁹.

- Devolução diz respeito ao deslocamento de atividades para as unidades subnacionais de governos, que estão fora do controle direto do governo central. Essas unidades são autônomas e independentes. Desse modo, a devolução procura estabelecer uma relação recíproca entre governo nacional e subnacionais, que se beneficiam mutuamente. Portanto, os governos regionais/locais não são apenas subordinados às unidades administrativas, eles têm a capacidade de interagir reciprocamente com outras unidades de governo do sistema político de que fazem parte.
- Privatização refere-se à renúncia de responsabilidade de funções, que são transferidas pelo governo às organizações ou empresas privadas. O universo de instituições privadas neste sentido é diversificado, incluem indústrias, cooperativas, associações, sociedades de ajuda mútua, organizações religiosas, sindicatos, clubes de mulheres e jovens etc. Essas instituições assumem a responsabilidade (ainda que a partir de certo controle do governo) de produzir bens e prestar serviços que antes eram realizados por empresas paraestatais ou públicas.

Em uma publicação mais recente, o Banco Mundial (2002) define a descentralização como a “transferência de autoridade e responsabilidade para funções públicas do governo central para os governos intermediários e locais ou organizações quase independentes do governo e/ou do setor privado” (BANCO MUNDIAL, 2012, p. 1). Assim, ele considera que a descentralização é um termo que abrange uma grande variedade de conceitos. Além dessas concepções mencionadas, esse organismo apresenta a descentralização política, administrativa, fiscal e do mercado, que podem aparecer em diferentes formas e combinações entre os países, no interior de cada nação e até mesmo no âmbito das políticas setoriais. Considera-se aqui que essas são as formas gerenciais que a descentralização, a depender das condições objetivas e subjetivas, assume nos marcos das contrarreformas dos Estados:

- A descentralização política tem sido utilizada para deslocar os conflitos entre projetos de classes para espaços em que essas pressões não incidam nos processos de tomada de decisão. Determinadas organizações não governamentais, os espaços de interlocução, estruturas ocupacionais corporativistas, etc. cumprem um papel neste sentido.

- A descentralização administrativa é adotada para transferir a responsabilidade de gestão a órgãos situados nos níveis subnacionais, mas não acompanhado das decisões político-administrativas; ela corresponde ao que vem sendo chamado de desconcentração.
- A descentralização fiscal tem sido utilizada para repassar de forma controlada os recursos financeiros aos estados/municípios. O governo central defende um gasto mais efetivo em bens e serviços. Portanto, restringe a transferência de recursos financeiros ao estabelecer uma proteção mínima/básica aos indivíduos e grupos considerados mais “vulneráveis”. Assim, em nome da austeridade, procura evitar práticas predatórias, priorizar o cumprimento dos acordos financeiros e assegurar o controle macroeconômico.
- A descentralização do mercado é empregada visando à transferência de bens e serviços públicos por meio de mecanismos de mercado aos consumidores. Equivale à privatização e inclui os processos de transferência de responsabilidade social às instituições filantrópicas, de caridade e às organizações sociais. Segundo o próprio Banco Mundial “o mercado é a melhor forma de descentralização, em que o consumidor pode adquirir um produto sob medida a partir da escolha de fornecedores [...] a evidência indica que o serviço será entregue de forma mais eficiente” (2002, p. 02).

O relatório “*O Estado num Mundo em Transformação*”, divulgado em 1997 por esse Banco, resultou em parte da sua observação quanto às dificuldades que os países centrais e periféricos apresentam na integração à economia mundializada. Nesse documento há uma preocupação com o fortalecimento do Estado como pressuposto de flexibilizar suas relações com a sociedade civil por meio de práticas mais “transparentes”, “participativas” e “descentralizadas”; pode-se notar que essas três práticas constituem elementos que imprimem o padrão de Estado gerencial proposto pelo Banco Mundial. Porém, há uma série de obstáculos e contradições a serem apresentadas. Em relação à transparência, no relatório, em vários momentos, pode-se constatar a ideia de “dar voz ao povo”, de realizar um debate público bem informado, de criar sistemas de informação modernos e automatizados etc. Contudo, cabe afirmar que a desigualdade do acesso à informação tem sido uma forma de garantir a privatização do público; e a implantação de espaços de interlocução, em detrimento das arenas de

negociação e decisão entre representantes do Estado e setores progressistas da sociedade civil, vem impedindo a publicização das informações. Em muitos países, o problema está relacionado ao caráter antidemocrático por parte da burocracia estatal e/ou às fragilidades de organização política dos grupos e classes subalternas. Quanto aos sistemas de informação, esses não podem ser vistos como um fim em si mesmo, pois, dependendo das condições estruturais, político-institucionais e dos valores a eles atribuídos, podem ou não contribuir com a publicização das informações.

A respeito da participação, o Banco Mundial procura incentivá-la por meio das parcerias entre Estado, empresas e organizações não-governamentais. Particularmente, as “parcerias com interessados externos – as empresas e a sociedade civil – e a participação destas nas atividades do Estado podem gerar credibilidade e consenso e complementar as capacidades em que é deficiente” (1997, p.82). A ideia é a de promover uma pressão competitiva para melhorar o desempenho e restringir o monopólio estatal na prestação e provisão de bens e serviços sociais. Assim, pode-se notar que as parcerias visam à diminuição da participação governamental nas áreas sociais. Embora o relatório mencione a importância da participação dos cidadãos no âmbito das políticas públicas de corte social, verifica-se que tal prática assume o caráter consultivo e/ou resume-se ao feedback para os órgãos do governo. Portanto, essa participação não visa à tomada de decisão por parte da maioria trabalhadora. Pelo contrário, busca orientar as decisões que serão tomadas pelos políticos que foram eleitos pelo sistema democrático representativo.

Não é por acaso que o Banco Mundial (1997) faz alusão aos mecanismos de consulta, chegando a apontar que nos países com experiências bem-sucedidas, as políticas têm sido formuladas mediante processos como esse. Entretanto, vale salientar que a expansão dos espaços consultivos, como uma estratégia de agilizar as tomadas de decisões pelo governo, soma-se às dificuldades de se exercer uma participação que busque o controle do Estado e da “coisa pública”. Nos espaços tratados ou denominados como públicos nota-se que o problema da participação também está ligado ao seu caráter limitado e desigual. Apenas alguns setores organizados politicamente exercem um peso específico nesses espaços e na maioria das vezes o que está em jogo é a representação de interesses particularistas, que se sobrepõe aos interesses coletivos. Além dos representantes governamentais, uma boa parte das representações das organizações da sociedade civil está mais preocupada com a arrecadação de recursos para desenvolver suas atividades¹⁰, que reforçam as práticas da autoajuda, da ajuda mútua etc.

Neste sentido, o Banco Mundial e outros organismos internacionais, em função do aumento da desigualdade social e da pobreza, principalmente nos países de capitalismo periférico, vêm sugerindo aos Estados, receptores de recursos, a elaboração e implementação de programas sociais que promovam a “participação comunitária”, que sempre teve uma legitimidade de caráter moral e político, mas que “agora se agrega a tais legitimidades outra de caráter distinto, que não exclui as anteriores, mas a elas se soma. A participação tem uma legitimidade macroeconômica e gerencial” (KLIKSBURG, 2005, p. 67). No que se refere à descentralização, para o Banco:

A crescente demanda de descentralização passou a fazer parte do processo mais amplo de liberalização, privatização e outras reformas do mercado em muitos países. Essas reformas distinguem-se umas das outras, mas o seu fundamento lógico é semelhante ao da descentralização [...] Conforme seja o ambiente institucional, a descentralização pode melhorar a capacidade do Estado, deixando-o livre para se concentrar nas suas próprias funções essenciais; mas também pode minar essa capacidade (1997, p. 127).

A descentralização assume, assim, um conteúdo gerencial, à medida que este organismo multilateral considera que os processos dessa natureza podem introduzir pressões competitivas, fornecer condições de escolha aos consumidores e aumentar a eficiência e eficácia dos serviços e bens públicos. Trata-se, desse modo, de um dos recursos usados para redefinir o papel do Estado como o ator protagonista na reestruturação das economias mundializadas.

Considerações Finais

Em síntese, pôde-se notar que as concepções e funções da descentralização, a partir de uma reflexão sobre as distintas propostas de gestão pública, expressam e são resultantes das contradições da sociedade capitalista, constituída a partir da dominação de uma classe sobre a outra. A sociedade burguesa é uma totalidade concreta, articulada e dinâmica. Logo, as transformações societárias não se resumem à economia e ao social, isto é, elas expressam e trazem consequências ideológicas, políticas, como também teóricas. Embora o trabalho tenha discutido sobre a descentralização a partir de dois paradigmas: o da gestão pública democrática e do gerencialismo, não há lugar aqui para dicotomias e unidades simples.

Segundo Marx (2010), o trabalho assalariado e o capital são uma unidade do diverso, pois o capital pressupõe como parte de si mesmo o trabalho assalariado. Portanto, independentemente da concepção de descentralização e/ou de gestão pública, todas elas incidem e contribuem para a reprodução das relações sociais. Porém, o que se procurou demonstrar aqui foi que a descentralização no gerencialismo atende quase exclusivamente os interesses dos capitalistas, procurando, dessa forma, manter a ordem social vigente. Em contrapartida, na gestão pública democrática, a descentralização busca atender, sobretudo, os interesses dos trabalhadores, com vistas à transformação da sociedade.

Assim, pode-se afirmar que no gerencialismo, a descentralização significa a transferência de responsabilidade para os governos, regiões e locais e para as organizações não governamentais. Trata-se de um instrumento estratégico a serviço das classes dominantes, na medida em que contribui para tornar o Estado mais flexível, leve e ágil para responder os requisitos necessários ao novo regime de produção comandado pela financeirização. Resistindo a esse processo, sujeitos à esquerda no espectro político defendem uma gestão pública democrática, na qual a descentralização é entendida como redistribuição do poder entre diferentes esferas governamentais e entre Estado e espaços públicos da sociedade civil. A depender das condições econômicas, políticas e institucionais, a descentralização pode se configurar como um instrumento de democratização, controle do Estado e da “coisa pública”, como também de enfrentamento das desigualdades sociais. É claro que essa tarefa não é de responsabilidade exclusiva dessadiretriz; ela exige um processo contrahegemônico, que depende da necessidade e possibilidade das classes subalternas colocarem em prática um projeto alternativo de sociedade e assim transformarem o Estado.

Referências

- ABRUCIO, F. L. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- AGUIAR, C. A. M. *Administração Pública*. In: DI GIOVANNI, G. e NOGUEIRA, M. A. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: UNESP; FUNDAP, 2015.
- BANCO MUNDIAL. *O Estado num mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997*. Washington, D.C., EUA, 1997.

_____. *Decentralization: what, why and where*. February, 2002. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>>. Acesso em: 17set. 2013.

BENTO, L. V. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. São Paulo: Manole, 2003.

COUTINHO, C. N. *A dualidade de poderes: Estado e revolução no pensamento marxista*. In: *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2008b.

FERLIE, E., ABSURNER, L., FITZGERALD, L. e PETTIGREW, A. *A nova administração pública em ação*. Brasília: UNB, ENAP, 1999.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*, volume 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

HARVEY, D. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

IASI, M. L. *O Estado depois do ajuste: políticas sociais na época da hipocrisia deliberada*. In: PASTORINI, A.; ALVES, A. M. e GALIZIA, S. *Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

KLIKSBERG, B. *Como por em prática a participação? Algumas questões estratégicas*. In: *Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães - Gestão Pública e Participação*. Salvador: FLEM, 2005.

LOBO, T. *Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental*. In: *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, n. 74, ag.. 1990.

LUXEMBURGO, R. de. *Reforma ou revolução*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política: livro I. v.1*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. Prefácio de 1859. In: MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

MASSOLO, A. *Em direção às bases: descentralização e município*. In: Espaços e Debates, São Paulo: NERU, n. 24, 1988.

MATUS, C. *Adeus, senhor presidente*. Recife: Litteris Editora, 1989.

MÉSZÁROS, I. *Atualidade histórica da ofensiva socialista: uma alternativa radical ao sistema parlamentar*. São Paulo: Boitempo, 2010.

NETTO, José Paulo. *A construção do projeto ético-político do Serviço Social*. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (orgs). *Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: OPAS/ OMS/Ministério da Saúde, 2006.

NOGUEIRA, M. A. Reforma administrativa ou reforma do Estado? In: *Revista Perspectiva*, São Paulo, 12/13, 1989/90.

_____. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2005.

PASTORINI, A. *O círculo “maldito” da pobreza no Brasil: a mistificação das “novas” políticas sociais*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

RONDINELLI, D. A., NELLIS, J. R e CHEENA, G. S. *Decentralization in developing countries: a review of recente experience*. World Bank Staff Working Papers, number 581; Management and Development Series, number 8, Washington, D.C, USA: World Bank, 1983.

SANT’ANNA, V. *Gestão*. In: DI GIOVANNI, G. e NOGUEIRA, M. A. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: UNESP, FUNDAP, 2015.

SILVA, R. R da. *(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil*. Rio de Janeiro, 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SOUZA FILHO, R. de. *Gestão pública e democracia: a burocracia em questão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

Notas

- 1 Assistente Social e Mestre em Política Social pela Escola de Serviço Social (ESS) da UFF. Especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais pela UNB. Doutor em Serviço Social pela UFRJ. Professor Adjunto da ESS/UFF. E-mail: robson.essuff@gmail.com .

- 2 De acordo com Coutinho (2008b, p.134) “por um lado, há um modelo que poderíamos chamar de “norte-americano” [ou liberal-corporativo], caracterizado (como ocorre em toda situação “ocidental”) pela presença de uma sociedade civil forte, bastante desenvolvida e articulada, mas onde a organização política e a representação dos interesses se dá, respectivamente, por meio de partidos frouxos, não programáticos, e através de agrupamentos profissionais estritamente corporativos. E, por outro, temos um modelo que poderíamos designar como “europeu” [ou democracia de massa]. Neste último, há uma estrutura partidária centrada em torno de partidos com base social razoavelmente homogênea e que defendem projetos de sociedade definidos e diversos entre si; e temos um sindicalismo classista, que não se limita a organizar pequenos grupos profissionais, mas que busca agregar e representar o conjunto da classe trabalhadora”.
- 3 Segundo Gramsci (2012, p.21-22). “Grande política (alta política) – pequena política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais”.
- 4 Luxemburgo (2010), sobre a adoção de métodos para transformação social, considera que a reforma não exclui a revolução. Também menciona que as sociedades não escolhem livremente um caminho mais calmo e lento ou mais turbulento e rápido; pelo contrário, é a realidade que determina a melhor forma para a mudança social. Em sua opinião, a decisão prévia pelas reformas, sem considerar o movimento da história, particularmente as possibilidades revolucionárias, não leva à construção da ordem socialista, mas à reforma do capitalismo.
- 5 Segundo Matus (1989) –, diferente do planejamento normativo, que restringe a entrada de diferentes sujeitos com interesses diversos, sendo, portanto, mais próprio do Estado –, este processo comunicativo e participativo (o planejamento estratégico situacional) prevê um sistema descentralizado político-administrativamente, que pode desse modo se constituir em uma ferramenta dos partidos políticos opositores, sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais, comunidades organizadas, associações de bairros e outras forças sociais, que procuram criar espaços de liberdade de ação, em função dos seus objetivos. Neste sentido, um instrumento de democratização.
- 6 A respeito desses eixos, ver Pastorini (2002).
- 7 Além do auxílio teórico de Lobo (1990), Silva (2014, p.164) incorporou “as contribuições de Arretche (2000) sobre os determinantes da descentralização; de Bento (2003), a respeito da subsidiariedade como princípio da descentralização política; de Soares (2004), que aborda o processo de descentralização dos programas sociais para os municípios; de Ugá (1991), que levanta as qualidades apontadas frequentemente em relação à descentralização na perspectiva da democratização; e de Raichelis (2005), que apresenta alguns dos elementos constitutivos da esfera pública como uma totalidade dinâmica e articulada”.
- 8 De acordo com Coutinho, o termo reforma esteve sempre relacionado às lutas das classes subalternas para transformar a sociedade. No entanto, o neoliberalismo busca utilizá-lo a seu favor; “as medidas por ele propostas e implementadas são mistificatoriamente apresentadas como ‘reformas” (2008b, p.100), mas significam contrarreformas, que em muitos países não

liquidaram totalmente os direitos sociais. Em grande medida isso se deve às resistências das classes subalternas, que, embora fragilizadas, lutam por uma efetiva reforma que leve à construção de outra ordem societária para além do capital.

- 9 Segundo Harvey, “uma das principais transformações que ocorreram no caráter do Estado, após meados da década de 1970, foi a delegação de competências às administrações locais. A descentralização controlada acabou sendo um dos melhores meios de exercer e consolidar o controle centralizado” (2011, p.164).
- 10 Segundo Mészáros “uma grande multiplicidade de ONGs que, desmentindo sua autocaracterização como ‘organizações não governamentais’, coexistem felizes com as instituições retrógradas do Estado de que dependem para sua existência financeira ” (2010, p.33).

Artigo recebido no mês de junho de 2016 e aprovado para publicação no mês de agosto de 2016.