

Modalidades de gestão social no Brasil

Maria Tereza Gonçalves^{*}

Samira Kauchakje^{**}

Tomás Antonio Moreira^{***}

Resumo:

No Brasil a gestão social se configura num processo complexo, devido à sua assimetria diante das políticas econômicas, ambiental e política. A gestão social é um grande desafio que envolve a articulação de garantia de direitos, a ampliação da noção de desenvolvimento social, o papel do Estado e a busca de um paradigma de gestão. A análise foca-se nas modalidades de gestão social no Brasil. Dentre as conclusões destaca-se, por um lado, que a gestão social se encontra diante de diversos e complexos enfrentamentos, sendo que os modelos de gestão adotados ao longo do tempo têm se mostrado insuficientes diante de tais complexidades. Por outro lado, aponta-se que o ideário produzido em torno de uma gestão democrático-participativa tenciona a hegemonia da gestão gerencial no país, de modo que essa tensão pode representar uma potencialização entre eficiência e democracia.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Direitos Sociais; Gestão Social; Desenvolvimento Social; Estado.

* Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestre em Gestão Urbana pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Atualmente é gestora de projetos da Fundação de Ação Social, órgão da Prefeitura Municipal de Curitiba. Possui experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social da Criança, atuando principalmente nos seguintes temas: Família, Políticas Públicas, Gestão Social, Modelos de Gestão, Intersetorialidade, Redes e Violência Doméstica. Contato: terezag@terra.com.br

** Possui duas graduações: é Cientista Social - formação na área de Política pela Universidade Federal do Paraná e Assistente Social pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas à Educação e Doutora pela Universidade Estadual de Campinas. Pós-doutorado no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora PQ (2) - CNPq. Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana e Curso de Sociologia da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

*** Professor Adjunto no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP), São Carlos - Brasil, pertencente à Área de Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo. Ph.D. em Estudos Urbanos pela Université du Québec à Montréal - Canadá, com título revalidado pela USP. Consultor ad hoc da FAPESP. Foi professor visitante na Université de Rennes 2, no Laboratório Espaço e Sociedade - ESO - Rennes, França (2013). Foi Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, membro do corpo docente do Programa de Pós Graduação em Gestão Urbana. Atua principalmente nos temas de políticas públicas habitacionais e fundiárias, instrumentos urbanísticos, urbanização, mobilidade urbana, governança e participação social.

Abstract: Brazilian social management modalities

In Brazil the social management is configured in a complex process. This is due to its asymmetry with respect to economic policy, environmental policy and. Social management is a major challenge that involves the articulation of warranty rights, expanding the notion of social development, the role of the state and the search for a management paradigm that respects the new status given to the social area. The analysis focuses on the methods of social management in Brazil. Among the findings it is noted that the management models adopted in Brazil has proved insufficient. It is also noted that the ideas produced around a democratic-participative management creates tensions in the hegemony of the managerial organization in the country, so that tension may represent a potentiation between efficiency and democracy.

Key Words: Public Policies; Social Rights; Social Management; Social Development; State.

Resumen: Arquetipos de gestión social en Brasil

En Brasil, la gestión social se configura en un proceso complejo debido a su asimetría delante de las políticas económicas, ambientales y políticas. La gestión social es un reto importante que implica la articulación de los derechos, la ampliación de la noción de desarrollo social, el papel del Estado y la búsqueda de un paradigma de gestión. El análisis se centra en los métodos de gestión social en Brasil. Entre las conclusiones se destaca, por un lado, la gestión social se enfrenta a diversas y complejas confrontaciones, y los modelos de gestión adoptados a través del tiempo han demostrado ser insuficientes frente a tales complejidades. Por otro lado, se observa que las ideas producidas alrededor de una gestión democrática participativa tiene la intención hegemonía de organización empresarial en el país, de modo que la tensión puede representar una potenciación entre la eficiencia y la democracia

Palabras claves: Políticas Públicas; Derechos Sociales; Gestión Social; Desarrollo Social; Estado.

1. APRESENTAÇÃO

O presente artigo tem como temática principal a gestão social. Tem-se por objetivo levantar elementos que considerem a necessidade de estruturar uma nova forma de gestão. Para tal, serão apresentados alguns conceitos de gestão social, em seguida, serão apresentadas as modalidades de gestão pública e quadro analítico na tentativa de pontuar, a partir das características de cada modelo, fatores que favorecem ou que podem constituir-se em obstáculos para a prática da gestão social. Para encerrar serão apresentadas considerações em torno da

possibilidade de estruturação processual de uma nova forma de gestão pública, já que os modelos adotados não obtiveram êxito, no que diz respeito ao atendimento das demandas da população.

2. GESTÃO SOCIAL: GARANTIA DE DIREITOS

A gestão social no âmbito do setor público (estatal e privado) está envolto em situações complexas que remetem à necessidade de envolvimento dos diversos setores sociais para que haja um atendimento satisfatório diante das necessidades da população. Estas, a partir da Constituição Federal de 1988, são reconhecidas como direitos. Os novos direitos sociais, garantidos a partir da Constituição, dizem respeito à assistência social e segurança alimentar, bem como, a partir de 2000, à habitação. Os demais já eram reconhecidos como direitos sociais, em especial saúde e educação. Estes diversos direitos sociais são necessidades integradas da população.

A gestão social tem sido definida por diferentes autores na compreensão da garantia de direitos dos cidadãos. Para Kauchakje, a gestão social refere-se à "gestão de ações sociais públicas para o atendimento de necessidades e demandas dos cidadãos, no sentido de garantir os seus direitos por meio de políticas, programas, projetos e serviços sociais" (KAUCHAKJE, 2007, p.27). A garantia de direitos se concretiza por meio de políticas públicas que "são instrumentos de ação do governo a serem desenvolvidas em programas, projetos e serviços de interesse da sociedade" (KAUCHAKJE, 2007, p.26).

Cohen e Franco, da mesma forma, entendem que as políticas sociais são a concretização dos direitos reconhecidos constitucionalmente, sendo que essa concretização é de responsabilidade do Estado como caráter primordial e que a gestão social "é a responsável pela administração dos meios colocados à disposição da política para alcançar os fins dos programas e projetos" (COHEN e FRANCO, 2007, p. 71).

Para Fischer a gestão social é caracterizada por:

um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social. Sendo um processo social e envolvendo negociação de significados sobre o que deve ser feito, por que e para quem, a gestão não é uma função exercida apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em grau maior ou menor de simetria/assimetria e delegação, o que traz uma carga potencial de conflito de interesse entre atores envolvidos e entre escalas de poder (FISCHER, 2002, p. 27).

Desta forma, a autora aborda a complexidade no interior da gestão social. No entanto, a gestão social está intimamente ligada a outras dimensões como a econômica, a ambiental e a política.

No Brasil a gestão social se configura num processo complexo devido à sua assimetria diante das políticas econômicas (COHN, 1998; KLIKSBERG, 1998; POCHMANN, 2003; KOGA, 2003). Kliksberg (1996, p. 81) afirma que dentro da macroestrutura do setor público, este “tende a ser um setor fraco”, pois, possui influência limitada diante de grandes decisões, sua situação hierárquica diante de outros setores é inferior, e não raro, é privado de decisões fundamentais do governo, em especial as relacionadas às políticas econômicas. Ele sustenta que essa marginalização da política e da gestão social é responsável, em certa medida, pela reprodução e intensificação dos problemas sociais. Ademais, de acordo com Koga “este tratamento subalterno dado ao âmbito das políticas sociais públicas brasileiras tem resultado na crescente mercantilização dos serviços tidos como básicos à população” (KOGA, 2003, p. 23).

Dowbor (1999) apresenta uma leitura que dilata a compreensão da área social. Esta é vista como uma área central, que envolve vários setores (educação saúde, assistência social, cultura, habitação e outras), mas que também é uma dimensão de todas as outras atividades, inclusive as produtivas. Ele afirma, para tal, que a área social não é um apenas um meio, mas se constitui na finalidade da sociedade onde o meio seria a área econômica. Ele afirma ainda que essa forma de compreender a área social é muito recente e parte, segundo Kliksberg (1998), da mudança de noção do que é desenvolvimento social, motivada pela queda do paradigma de que o crescimento econômico acelerado iria garantir a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Desta forma, o crescimento econômico não se sustenta mais como fundamento para o desenvolvimento social sendo que:

a percepção cada vez mais generalizada da ineficiência do modelo de derrame sugere que as relações entre o setor econômico e o social são muito mais complexas do que o modelo supunha, e que, como outros modelos na história, os fatos terminaram por desacreditá-lo, sendo, então, necessário buscar novos rumos (KLIKSBERG, 1998, 23).

Segundo Dowbor (1999) os paradigmas de gestão herdados não conseguem dar suporte instrumental à gestão social já que estes têm “sólidas raízes industriais” e se baseiam em experiências empresariais, da mesma forma os paradigmas da gestão pública, até hoje experimentados, não alcançam as necessidades reais para uma gestão social que alcance as necessidades da população.

A agilidade e flexibilidade que exigem as situações sociais muito diferenciadas não podem mais depender de intermináveis hierarquias estatais que paralisam as decisões e esgotam os recursos (DOWBOR, 1999, p. 36).

De acordo com Dowbor (1999, p.36), a gestão social é "uma área à procura do seu paradigma organizacional", uma área que está buscando formas, ou novos rumos para sua efetivação. Essa forma está por ser definida ou construída, já que os modelos vigentes não alcançam as necessidades de capilaridade que caracterizam a área social.

As ações sociais – sejam elas de saúde, educação ou assistência social – devem atingir a todos, pessoa (indivíduo), família, grupo, comunidade (DOWBOR, 1999). Estes se encontram em situações bastante diferenciadas e com necessidades igualmente diversas dependendo da região do país em que se localizam, em função de necessidades, estruturas, distribuição de riquezas, formas de gestão do setor público e diversas características diferenciadoras das regiões do país. Diante disso, tais ações, além da capilaridade, devem também respeitar as diferenças de cada local.

Seguindo a mesma linha, Kliksberg defende a ideia de que é desejável que a gestão social construa a sua própria “agenda de gerenciamento” e para tal afirma que esta área possui características singulares:

atores institucionais múltiplos, necessidade de articulá-los, redes, ‘turbulência’, imprescindibilidade de participação por seus amplos efeitos positivos, necessidade de respeito pelas culturas locais e incidência de fatores políticos, demográficos e de diversas índoles (KLIKSBORG, 1999, p. 79).

Neste sentido, Dowbor (1999) e Koga (2003) alertam que a complexidade aumenta já que esta se constitui numa área de interesse do mercado, que tem como fundamento o lucro, sendo caracterizada da seguinte forma por Dowbor "uma nova mina de ouro" e por Koga como um “processo de mercantilização” dos chamados serviços públicos. Um país onde imperam as desigualdades sociais põe em questão o debate em torno do papel do Estado na gestão social.

A gestão social, desta forma, é um grande desafio que envolve a articulação de: garantia de direitos por meio da ação das políticas públicas, a ampliação da noção de desenvolvimento social, o papel do Estado e a busca de uma forma organizacional ou de um paradigma de gestão que respeite a nova condição dada à área social ou sua tendência a se tornar central, e ainda às suas características específicas.

Para Carvalho (1999) e Kauchakje (2007), a gestão social se refere à gestão de ações sociais públicas. A gestão pública, em especial do Estado, tem adotado modelos para a gestão social. Tais modelos têm características distintivas entre si,

estão situadas em momentos históricos diferenciados, o que não anula uma convivência de determinadas características num mesmo período histórico.

3. GESTÃO SOCIAL NO BRASIL

O processo de gestão social no Brasil envolve o enfrentamento de questões que se entrecruzam, tais como: vasta área territorial; desigualdades territoriais; desigualdade social, profundas diferenças culturais, aceleração do crescimento das grandes cidades, aglomerações, metrópoles e macro-metrópoles, concentração de renda, variadas e sucessivas crises num passado recente.

Para citar algumas, a chamada crise da dívida externa, ocorrida no final da década de 1970, início da década de 1980; a crise gerada pelo Plano Collor no início dos anos 1990 com o bloqueio de ativos financeiros impactando na produção; o desequilíbrio das contas públicas e crescimento do endividamento público, somado à perdas de reservas (mesmo num contexto de privatizações dos bancos estatais e serviço de telecomunicações, eletricidade e mineração) e dificuldades nas exportações; a chamada crise cambial 1997/98; sem deixar de mencionar os acordos com o FMI, característicos desse período. Alguns autores referenciam que esse período, em especial a década de 1990, foi de adoção de um modelo econômico de corte neoliberal, período este marcado pelas privatizações, pela liberalização do comércio e a desregulamentação que se caracterizou pelo aumento da competitividade com a anulação de decretos e leis que restringiam alguns setores, por meio de monopólios ou controle de preços. Um período oscilante nas atividades produtivas que geram desemprego e expansão de ocupações precárias ou não regulamentadas – de acordo com Pochmann (2003) uma resignificação dos agregados sociais, antes característicos das atividades rurais, mas que se reconfiguram na urbanidade. Estes, por sua vez estão excluídos do processo produtivo pelo que Pochmann (2003) denomina de ciclo de financeirização da riqueza a que o Brasil está submetido, contrário à democratização da riqueza, onde o primeiro está ligado à acumulação da riqueza e a segunda à distribuição e redistribuição de bens, serviços e recursos (POCHMANN, 2003).

A ação do Estado na década de 1990 é marcada pela crise fiscal, priorização de privatizações, crise política, entre outras, que contribuíram para a reprodução da desigualdade social, gerando assim, um acúmulo na demanda de atendimento que se adensa e se complexifica.

Nos dias de hoje há uma retomada da importância do Estado regulando e atendendo o mercado e um fortalecimento de programas sociais ligados à transferência de renda. Arbix (2007) e Neri (2007) apontam que o período de

2001 - 2005 pode ser reconhecido como um período de redução da desigualdade, onde houve a redução da pobreza. Enfatizam que tal redução se deu em grande medida pela redução da desigualdade e não só pelo crescimento econômico. Como causa, eles apontam uma combinação entre os fatores econômicos, políticos e sociais ligados ao papel do Estado, dentre elas as principais são, em primeiro, a estabilidade da moeda produzida pelo Plano Real, que tem como consequência direta o controle da inflação, o que possibilita planejamento e controle sobre orçamento; em segundo, uma distribuição de renda distinta nos anos de 2001 a 2005 onde houve “uma queda de 0,2% contra 4% de ganho dos mais pobres” (NERI, 2007, p. 59) que culminou “em 2006 com o nível mais baixo de desigualdade de renda nos últimos 30 anos” (ARBIX, 2007, p. 132); e, em terceiro, investimentos em políticas sociais de redistribuição de renda. É importante ressaltar que nesse período o governo federal implantou vários programas de transferência de renda como o bolsa-alimentação (Ministério da Saúde), o bolsa-escola (Educação), o auxílio gás (Minas e Energia), o cartão alimentação (segurança alimentar Ministério do Desenvolvimento Social), que foram unificados, em 2004, no Programa Bolsa Família, o qual integra tais ministérios, procurando atuar de forma integrada e sistêmica (FONSECA e VIANA, 2006, p. 461).

É importante ainda destacar a questão da subordinação das políticas sociais ao monopólio das políticas econômicas. Essa velha, mas atual, dicotomia tem urgência em ser superada e segundo Cohn (1998, p.144) é nesse contexto que surgem a necessidade e a emergência dos debates em torno do desenvolvimento sustentável, em especial para propostas de desenvolvimento em nível local. Conforme Cohn (1998), há um consenso em torno do debate atual que o Brasil não é um país pobre e sim um país injusto, o que mantém a reprodução de inúmeras desigualdades sociais; também se constitui num país de significativa dimensão geográfica e populacional, o que complexifica os processos de gestão e em especial da gestão social, dadas as diferenças regionais ou mesmo municipais existentes.

A gestão social se encontra, desta forma, diante de diversos e complexos enfrentamentos, sendo que os modelos de gestão adotados ao longo do tempo têm se mostrado insuficientes diante de tais complexidades.

4. MODALIDADES DE GESTÃO NO BRASIL

No Brasil a gestão social acompanhou as modalidades de gestão implementadas nos diferentes momentos históricos. Dowbor (1999), afirma que os serviços que compõe a área social têm necessidades específicas, no entanto, alterna “burocratismos estatais ultrapassados e privatizações desastrosas” em sua gestão,

por não dispor de paradigmas adequados diferente das áreas produtivas que possuem um acúmulo teórico em termos de gestão. Segundo Kauchakje (2007), estas devem ser compreendidas não como formas puras, mas como tendências que se articulam em determinados momentos. Não são lineares e, características de uma e de outra, permanecem com o decorrer das mudanças implementadas. Pode-se dizer, em termos gerais, que há uma superposição de modelos. Há traços bem delimitados de todos os modelos, convivendo no dia a dia do processo de gestão social, sendo que algumas práticas caem em desuso e se acrescentam outras que se julgam mais adequadas ou novas, ao mesmo tempo em que velhas práticas continuam em uso. Não há uma mudança por completo, há sim características de inovação, algumas ações inovadoras que se incorporam processualmente.

Para Bresser Pereira, na linha da administração tradicional, a administração pública no Brasil tem sua evolução em três modelos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada. Essa divisão em modelos permite a aproximação do contexto e das mudanças processadas num período. Nesta perspectiva de compreensão dos modelos, Kauchakje (2007), apresenta cinco modalidades de gestão social e que estas estão inseridas num contexto sociocultural, portanto ligadas a momentos históricos dentre os quais, um ou outro modelo, ganha predominância: gestão patrimonial; gestão técnico-burocrática; gestão gerencial; gestão democrática-participativa e gestão em redes.

5. GESTÃO PATRIMONIAL

A gestão patrimonial se caracteriza por abordagens de utilização do Estado para interesses privados e está voltada a interesses particularizados de grupos dominantes (KAUCHAKJE, 2007, p.88). Segundo Zanlorenzi (2007), esta gestão está situada nas primeiras formas que tomou a nação brasileira. Obviamente essa denominação "patrimonial" é dada pelos estudiosos contemporâneos, tendo em vista que a racionalização sobre a administração é do século XX. As características desse formato são apontadas pela autora como a:

- . Prevalência do Estado, caracterizando a centralização e representado pela intensidade de mecanismos burocráticos e legais;
- . A exploração própria dessa época expressava na idéia de clientelismo e troca de favores;
- . O poder político estava ligado ao poder econômico, possibilitando influências pessoais diretas no governo;
- . A ideia de patrimonialismo estava ligada ao poder econômico expresso na propriedade territorial;

. Sua estrutura está baseada na rigidez e hierarquia, gerando uma desigualdade de tratamento (ZANLORENZI, 2007, p.117).

No Brasil colonial não havia, na administração do Estado, normas gerais e mesmo a legislação não se encontrava sobre um plano comum. Da mesma forma os cargos públicos não eram profissionalizados. A organização governamental se constituía como um bem privado a ser explorado pelas elites, no caso o rei e a burguesia ascendente. Os interesses privados, pessoais se sobrepunham ao interesse da coletividade. De acordo com Paes de Paula (2007), traços do patrimonialismo persistiram até a era Vargas (1930-1945). No entanto, nesse período com a criação do Departamento de Administração do Serviço público – DASP procurava-se uma profissionalização na organização do Estado. Traços da organização burocrática se mesclam ao patrimonialismo tradicional. Paes de Paula classifica três tipos de patrimonialismo no Brasil, o tradicional, o burocrático e o político, aos quais denomina de uma sofisticação do patrimonialismo que mantém e assegura a centralização do Estado. Nesse período, a centralidade se concentrava na arrecadação de tributos.

Para Bresser Pereira, no patrimonialismo enquanto administração, não havia distinção entre o público e o privado. O Estado pertencia ao rei “o nepotismo e o empreguismo, senão corrupção, eram a norma” (BRESSER PEREIRA 2003b, p. 241). Na visão do autor, no Brasil, esse modelo de administração foi substituído pela administração burocrática clássica em 1936, com o que considera a primeira reforma da administração pública. Conforme Bresser Pereira:

a criação do DASP representou não só a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (BRESSER PEREIRA, 2003b, p. 243).

6. GESTÃO TÉCNICO-BUCROCRÁTICA

A gestão técnico-burocrática distingue-se pela adoção de critérios técnicos, que se, por um lado, despersonaliza as decisões do Estado, por outro, promove a despolitização da população, pois a ênfase está na racionalidade burocrática dos processos. As regras e formas de atuação estão subordinadas aos critérios técnicos. Esse modelo teve predominância no período ditatorial militar e se fundamenta na aparente neutralidade das decisões, porém, como a patrimonial, centra-se em grupos hegemônicos que detêm o poder e o mantêm por muito tempo, utilizando conscientemente estratégias que visam coibir a participação popular (KAUCHAKJE, 2007, p. 88-89).

Segundo Ferreira et al. (2006), as principais características deste modelo em administração (empresarial) situam-se na distinção entre a propriedade e administração; os proprietários nem sempre exercem sua autoridade na gestão da organização, esta é designada por eles a profissionais especializados na forma de normas que regulamentam os procedimentos administrativos e operacionais; cada empregado ou servidor deve apenas recorrer ao seu chefe imediato; as decisões são tomadas de forma impessoal; há padronização de rotinas e procedimentos; sobressai a meritocracia, em que a qualificação técnica e capacidade estejam como fundamento para o sistema de recompensas. Este modelo, na gestão pública, se, por um lado, reduziu os abusos de autoridade e trouxe uma maneira mais eficiente de gerenciamento de tarefas, num momento de crescimento das instituições, por outro, ocasiona uma série de disfunções relacionadas à inflexibilidade, fragmentação da visão do todo, concentração de decisões, descompromisso, formalismos, substituição dos objetivos por normas, valorização das rotinas sem que o resultado esteja ao alcance, aumento da corrupção, corporativismo e um fechamento para inovações (FERREIRA et al., 2006).

Esse modelo de gestão situa-se em uma abordagem estrutural ou mecânica, a qual marca os primeiros modelos de gestão intencionais, racionalizados, pensados para o alcance de um determinado fim. Caracteriza-se como uma abordagem mecânica da administração e está situada num período pós-Revolução Industrial e as mudanças processuais que ocorreram na sociedade nesse período marcado por uma industrialização intensa. Segundo Zanlorenzi, no Brasil, "esse processo marcaria a superação do campo pela cidade, com a indústria substituindo progressivamente o setor cafeeiro" (ZANLORENZI, 2007, p. 77).

Os principais teóricos da abordagem estrutural são Frederick Taylor e Henri Faiol, no entanto, Henry Ford também deixa sua marca pela aplicação prática dos princípios e pressupostos na empresa privada Ford Motors Company (FERREIRA et al., 2006, p.41).

A abordagem estrutural se caracteriza por altos níveis de padronização, produtividade por meio da especialização, disciplina e ordenamento, centralização de decisões, hierarquia, ordem no ambiente de trabalho, organização dividida em funções – técnica, comercial, financeira, segurança, contábil, administrativa utilizadas nos dias de hoje – baixo custo ligado à produção em massa e criação do mercado de consumo de massa. Fayol criou o famoso POCCC – planejamento, organização, comando, coordenação e controle, principais operações da tarefa administrativa, mais tarde, as ações de comando e coordenação foram substituídas por direção resultando a sigla PODC – planejamento, organização, direção e controle, utilizada no gerencialismo (FERREIRA et al., 2006, p.59-60).

As contribuições dessa abordagem, em sua época e até os dias de hoje, são inegáveis. Os princípios e pressupostos dela podem ser facilmente identificados

nas organizações contemporâneas. As principais críticas, segundo os mesmos autores, são:

visão mecanicista das pessoas, exigência de comportamento mecânico, com conseqüências para a saúde em especial do operário; superespecialização na realização das tarefas que eram sempre as mesmas as quais consistiam em apenas uma parte do processo, não possibilitando a visão do resultado final e do processo como um todo; separação entre quem pensa e quem executa (chefia e operariado); modelos generalizantes sem que se leve em conta as características singulares das organizações ou à influências do contexto sócio econômico e político externos à organização, mas que influenciam nos processos internos e na relação que essa organização mantém com a sociedade (FERREIRA et al., 2006, p.62-65).

O modelo burocrático, inserido numa abordagem mecanicista ou estrutural, foi criado, instituído e consolidado pela necessidade de adoção de um modelo mais complexo, em especial na esfera governamental. Tem como propósito modificar um padrão em que havia um predomínio de características patriarcais e patrimonialistas. Para tal, propõe a criação de um quadro de funcionários públicos profissionalizados que pudessem imprimir racionalidade e objetividade nas decisões, que deveriam ser impessoais, sem privilégios para grupos ou pessoas, com rotinas padronizadas e as funções do Estado geridas por especialistas (WEBER, 1999).

A questão da setorização com a complexificação das funções do Estado e o aprofundamento das especializações segue o padrão burocrático, em especial, nas características de divisão de funções, ordenamento, hierarquização, centralização, normatização e outras. Essas características foram predominantes num longo período de tempo. Foi a marca do século XX, tendo seu esgotamento no final do século, mais precisamente nas décadas de 1980 e 1990, quando se iniciam os processos de Reforma do Estado, que tem como ideário a gestão gerencial baseada nos novos modelos adotados pela iniciativa privada.

7. GESTÃO GERENCIAL

A gestão gerencial faz parte de um movimento internacional, mais precisamente desencadeado no Reino Unido e nos Estados Unidos a partir da década de 1980 e está calcado em conceitos da iniciativa privada.

Segundo Paes de Paula (2003), a gestão gerencial é influenciada por diversas técnicas, ferramentas e práticas administrativas que invadiram e circularam pelo mundo dos negócios, tornando-se populares nas décadas de 1980-1990. A autora

aponta para alguns do que se pode chamar de submodelos do gerencialismo aos quais denomina de “modismos gerenciais”. Ela aponta para tal duas categorias, a da qualidade total e a da reengenharia. Na primeira, cita a Total Quality Management – TMQ ligada ao toyotismo, caracterizado pela busca da flexibilidade, baixo custo e qualidade; o método Deming de administração, que divulga o ciclo PDCA – Planning, doing, cheking, acting com foco nos processos; aperfeiçoamento contínuo; os Círculos de Controle de Qualidade – CCQ e ainda as certificações ISO 9000, caracterizado pela qualidade total. A segunda categoria é a da reengenharia, que se propõe a uma revolução das organizações baseada em custo, qualidade, atendimento e velocidade, para tal, propõe a redução de níveis hierárquicos, terceirização de algumas atividades e uso de tecnologias de informação. Para Paes de Paula esses movimentos são transferidos para o setor público e se inicia um movimento denominado reinventando o governo onde seus expoentes são David Osborne e Ted Gaebler, em especial para os EUA (PAES DE PAULA, 2003, p. 43-48).

Para Abrúcio (1997) o modelo gerencial, tanto no Reino Unido como também nos EUA, passou ao longo do processo por um desenvolvimento, incorporando novas teorias e valores. Ele propõe três tipos de gerencialismo, o modelo gerencial puro, o Consumerism e o Public Service Orientation.

O modelo gerencial puro: em princípio a gestão gerencial se caracteriza pela busca de eficiência modificando o modelo weberiano então vigente. Para tal houve a implementação de instrumentos para o controle orçamentário e avaliação de desempenho institucional. Implementa-se desta forma a chamada “administração por objetivos”, com avaliação dos resultados diante do que fora planejado. Outra estratégia, mas sob as mesmas bases de controle da eficiência instituiu-se uma desconcentração de poderes, onde as agências ou departamentos tinham seus objetivos definidos e havia o controle central. A busca pela eficiência e os mecanismos de controle, acabaram por reproduzir a lógica do modelo burocrático pela rigidez dos critérios de medição então adotados e a ineficácia da hierarquização, que não permitem a flexibilização nas decisões ou inovações na gestão.

O Consumerism: onde se inclui a noção de efetividade sob a ótica da qualidade na prestação dos serviços públicos. Outra questão incorporada é a de prestação de serviços públicos de acordo com os anseios dos clientes. Adota-se então a abordagem da qualidade total. Acrescenta-se valores como a competição entre as agências ou departamentos que ofertam serviços, premiação (que também advém da meritocracia uma das características da burocracia), implementação da contratualização – entre o setor público e privado, dentro do setor público e entre os provedores dos serviços e consumidores. Essa fase ou tipologia tem sua principal crítica no conceito dado ao beneficiário do serviço público. Coloca o cidadão como consumidor, onde a noção de direito e equidade não se situam.

O Public Service Orientation: uma vertente que tende a introduzir uma discussão de dimensão política como a democratização por meio da prestação de serviços, a participação política, equidade e o conceito de cidadania voltado para a noção de direitos e da coletividade. Desta forma introduz a noção de esfera pública como um local de debate social. Traz ainda a noção de cooperação entre os setores e do poder local como um lócus de participação cidadã.

Para Kauchakje (2007), o modelo gerencial está focado em práticas neoliberais que tentam reduzir a responsabilidade do Estado em seu papel prioritário perante as questões sociais – em especial de determinados grupos mais fragilizados e empobrecidos. Promove a concorrência entre os níveis de Estado e adota princípios da gestão empresarial. Por outro lado, adota práticas importantes para a democratização como a prestação de contas e a necessidade de transparência na gestão pública; propõe a participação de alguns atores sociais, porém, reduzida a processos protocolares, de cunho instrumental, sem desenvolver capacidades de negociação ou discussão em âmbito mais amplo e em decisões que deveriam envolver diferentes setores da sociedade civil.

No Brasil, se apresentou como fundamento para o Plano Diretor da Reforma do Estado, conhecido como Plano Bresser Pereira. Bresser Pereira (2003a, p 28/29 e 2003b 242/243) aponta para algumas características desse modelo de gestão:

- . Orientada para o cidadão (ao invés de autorreferida) e para obtenção de resultados;
- . Pressupõe que políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança (e não desconfiança total);
- . A descentralização é tida como estratégia, bem como o incentivo à criatividade e inovação;
- . O instrumento utilizado para o controle dos gestores é o contrato de gestão, tido como controle preventivo (negociado);
- . Controle à posterior (resultado), ao invés de controle rígido, passo a passo, dos procedimentos administrativos;
- . Descentralização do ponto de vista político transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- . Descentralização administrativa por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- . Organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidal.

De acordo com Zanlorenzi (2007, p. 117), as características principais da gestão gerencial são:

- . Vinculada ao gerenciamento, baseia-se em modelos da iniciativa privada que prima pela transparência, prestação de contas e estabelecimento de parcerias;
- . A ação do Estado passa a ser compreendida como prestação de serviços;
- . Torna-se mais articulada aos interesses da sociedade;
- . Orientada para obtenção de resultados por meio da descentralização e do

incentivo à inovação, trouxe uma idéia mais dinâmica e flexível à administração;
. Valoriza a participação da sociedade para eficácia dos programas.

A gestão gerencial no Brasil está intrinsecamente ligada à reforma da gestão pública de 1995. Segundo Bresser Pereira (2008) tal reforma pode ser considerada como uma reforma da organização do Estado e foi calcada em dois fundamentos: o primeiro refere-se aos gestores/administradores públicos com o foco na responsabilização por resultados contratados, utilizando a concorrência como estratégia para a busca da excelência; o segundo refere-se às definições das funções do próprio Estado, no sentido de que este deve reduzir suas tarefas ao que conceitua como atividades exclusivas do Estado. Segundo o autor as atividades exclusivas estão vinculadas diretamente ao poder do Estado, “são atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas” (BRESSER-PEREIRA, 2003a, p.33). Fazem parte desse setor: forças armadas, polícia, a arrecadação fiscal e as agências de regulação, financiamento, fomento e controle para os serviços sociais e seguridade social. Já as atividades denominadas não exclusivas dizem respeito aos serviços fomentados ou financiados pelo Estado:

são todos aqueles que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício de poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal. Esse setor compreende os serviços de Educação, saúde, culturais e de pesquisa científica” (BRESSER-PEREIRA, 2003a, p. 34).

Desta forma, os serviços sociais não são considerados exclusivos do Estado e a reforma propõe que estes sejam contratados com terceiros. Bresser reconhece que o mercado não é o lugar mais adequado para essa tarefa “seja porque envolve direitos humanos básicos (educação, saúde), seja porque implica externalidades aferíveis (educação, saúde, cultura, pesquisa científica)” (BRESSER PEREIRA, 2003a, p.34). Para os serviços sociais, nem mercado, nem Estado, propõe um *mix*, denominado juridicamente de organizações sociais que se caracterizam como organizações públicas não estatais, mas de direito privado. Desta forma, tais organizações prestariam esses serviços considerados de interesse público, mas que juridicamente se constituem como organizações privadas. Tais organismos teriam financiamentos do Estado e seriam os executores das políticas públicas que envolvem serviços não exclusivos do Estado. Nesse contexto, o sentido de descentralização dos serviços sociais, difere do sentido constitucional, referente à municipalização ou à cooperação das esferas de governo para as políticas de corte social. Descentralização, nesse contexto, refere-se especificamente ao repasse ou transferência de tais responsabilidades às organizações sociais e agências prestadoras de serviços.

8. GESTÃO DEMOCRÁTICA-PARTICIPATIVA

A gestão democrático-participativa se caracteriza pela ação local, descentralização, intersetorialidade de políticas e programas e a articulação entre as esferas de poder governamental. Esta gestão adota como prioridade as demandas das classes populares, realizando uma inversão das gestões tradicionais que privilegiam os grupos de poder já estabelecidos. Ela prevê o acesso da população aos serviços essenciais e privilegia os interesses populares, tidos como garantia de direitos e não mero assistencialismo, bem como amplia o processo de democratização com a adoção de instrumentos e mecanismos de participação social.

As políticas públicas passam a ser percebidas como processo e conquista social e entra na lógica do direito social, portanto, no sistema de garantia de direitos. O pragmatismo nos serviços dá lugar ao processo construído que aproveita os saberes acumulados e as necessidades reais da população. A Constituição de 1988 é o instrumento legal no qual estão assentadas tais fundamentações e onde os princípios da participação e corresponsabilidade estão presentes (KAUCHAKJE, 2007, p.89-91). Para Frey, a gestão democrático-participativa implementa estratégias para que ocorra a participação popular como uma forma de que os setores desprivilegiados, além do aprendizado de cidadania, possam influenciar os processos políticos. Tem como finalidade a garantia da inclusão desses setores nas decisões políticas (FREY, 1996).

Segundo Zanlorenzi, a principal característica é a participação social no processo político, que tem em seu bojo a ideia de transparência e descentralização. Há a criação de espaços dialógicos onde ocorre o exercício da democracia, onde aparecem a aceitação da diversidade, a conciliação e negociação como instrumentos para busca de um equilíbrio (ZANLORENZI, 2007, p.118).

Paes de Paula (2005, p. 41) analisa o que denomina de “administração pública societal” com características similares à chamada gestão democrático-participativa. A administração pública societal no Brasil, segundo a autora, nasce dos movimentos sociais dos anos 1960, tem sua ênfase na dimensão sociopolítica, foco na participação social e propõe uma reestruturação do “projeto de desenvolvimento brasileiro, da estrutura do aparelho do Estado e do paradigma de gestão”. Este último recai na gestão social com centralidade nas demandas da população. De acordo com Paes de Paula (2005, p. 39), este modelo está ligado em sua origem às comunidades eclesiais de base, a grupos que se mobilizaram por direitos de cidadania, movimentos populares e sociais, os centros populares. Concretamente, tiveram suas experiências de gestão pública na década de 1980 com os mutirões de casas populares onde cita os Estados de Santa Catarina, São Paulo e o Paraná. Afirma a autora que os governos das Frentes Populares foram

protagonistas em experiências de gestão que continham propostas de participação social. No entanto Paes de Paula enfatiza que “a vertente societal não é um monopólio de um partido ou força política, nem apresenta o mesmo consenso da vertente gerencial em relação aos objetivos e características de seu projeto político” (PAES DE PAULA, 2005, p. 45).

Brugué (2004) propõe, na mesma direção de uma gestão democrática participativa, uma administração deliberativa, cujo principal instrumento é o diálogo com a sociedade para o enfrentamento de situações complexas e que exigem soluções negociadas e criativas, para que se possa propor e alcançar objetivos substantivos e não apenas instrumentais.

Para o autor, é importante romper com as abordagens onde a economia, eficiência e eficácia são os grandes eixos norteadores de uma gestão pública. Conceitos esses que fundamentaram as abordagens neoliberais, “popularizadas pelo thatcherismo” adotadas até hoje na gestão pública, bem como ter como eixo principal a “satisfação das necessidades, das demandas e das expectativas de uma comunidade que dialoga para fazer frente aos seus problemas coletivos” (BRUGUÉ, 2004, p. 3).

9. GESTÃO EM REDE

A gestão em rede é uma modalidade que tem um trânsito e apresenta características mais afeitas ao modelo gerencial e democrático-participativo. Está focada na articulação das políticas, hoje fortemente setorizadas, para potencializar recursos e assegurar serviços que atendam às necessidades da população. Suas características principais são: horizontalidade, negociação, articulação de atores sociais, participação da sociedade civil, aproveitamento de recursos, intersetorialidade, negociação e diversidade. Constitui-se numa tentativa de superação das políticas setorizadas e desarticuladas que prejudicam a garantia de direitos vistos em seu conjunto. Há vários tipos de redes: de pertencimento, que estão relacionadas às interconexões comunitárias; redes de equipamentos, relacionadas aos direitos sociais e operacionalização de políticas públicas, sem, no entanto, garantir a interconexão de direitos; rede movimentalista, relacionadas aos movimentos da sociedade civil pela garantia de direitos, também segmentadas voltadas para um ou outro direito; rede de políticas públicas relacionadas às interações de atores do Estado e da sociedade civil (KAUCHAKJE, 2007, p.91-92).

Os conceitos de rede na contemporaneidade são múltiplos e diversos, não há um consenso sobre a noção de redes. Segundo Scherer-Warren, esse é um conceito

em construção e existe um diálogo entre as várias ciências ou campos científicos como a biologia, antropologia, geografia, sociologia, estudos organizacionais e outros (SCHERER-WARREN, 2005). Não há consenso nem sobre a noção de redes sociais, um dos diversos tipos de rede, em ciências sociais, área do conhecimento que vem dialogando com as outras ciências para a construção de tal conceito.

Martins (2004) aponta que tal conceito não é novo, porém é atual em sua utilização para se "compreender a complexidade da vida social". Contemporaneamente, há um contexto de ampliação dos direitos de cidadania, que necessitam de respostas políticas adequadas, que sejam eficazes diante das necessidades da população e que possam acompanhar o fluxo cada vez mais rápido que tem se instituído na sociedade com as mudanças tecnológicas e as novas demandas, somadas às anteriores na questão de direitos sociais. Nesse sentido,

as redes sociais aparecem como recurso decisivo para permitir o avanço de programas territorializados, que exigem envolvimento e participação ativa das populações locais, objetivando a promoção da cidadania e a democratização da vida local (MARTINS, 2004, p.21).

Segundo o autor, há uma busca da elaboração de uma forma de pensar que conecte e permita um olhar sobre a complexidade da realidade social e em especial das relações sociais que são dinâmicas. Estas se apresentam em constante movimento, portanto, há uma exigência, cada dia mais premente de se aproximar o pensamento do modo constituinte da sociedade.

Para Loiola e Moura, redes sociais

correspondem à articulações/interações entre organizações, grupos e indivíduos vinculados a ações/movimentos reivindicatórios, visando à mobilização de recursos, ao intercâmbio de dados e experiências e à formulação de projetos e políticas (LOIOLA; MOURA, 1997, p.56).

As autoras fazem um recorte entre os movimentos e as articulações da Sociedade Civil e o Estado, que se colocam em campos diferenciados. Para as autoras, no campo do Estado "as redes representam formas de articulação entre agências governamentais e ou destas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que lhes permite enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas" (LOIOLA; MOURA, 1997, p. 58). As denominações empregadas nesse caso são: redes institucionais, secundárias, formais, sociogovernamentais ou ainda redes locais de inserção. Loilola e Moura enfatizam que

as redes contribuiriam, para engendrar as precondições de mobilização, uma vez que o movimento social constitui-se a partir da teia de interações informais

estabelecida por uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações (LOIOLA; MOURA, 1997, p. 56).

Delazari, Penna e Kauchakje (2005) propõem cinco modalidades de rede sociais de direitos, a saber: rede de pertencimento, rede de equipamentos e serviços coletivos, rede movimentalista, rede de políticas públicas e rede de atores e sujeitos sociais e políticos. A rede de pertencimento tem uma dinâmica relacional, constitui-se a partir das relações estabelecidas pelos sujeitos individuais e coletivos e parte de situações cotidianas vividas por eles – familiares, vizinhos, grupos, clubes, organizações religiosas e outras. A rede de equipamentos e serviços coletivos mostra que o substrato está na questão dos direitos sociais como habitação, saneamento, transporte, educação, saúde, assistência social, lazer, entre outros. Esta rede tem o sentido de operacionalização das políticas públicas e forma uma malha institucional que é base da tessitura de relações sociais e, ao mesmo tempo, solo dos trajetos da população pela busca dos direitos. A rede movimentalista é formada pelos movimentos sociais, fóruns, conselhos, organizações não-governamentais, bem como outras formas da ação coletiva, configuradas como participação sociopolítica. A rede de políticas públicas é formada, especialmente, por atores sociais que atuam no interior do Estado e da sociedade civil (movimentos sociais, conselhos, ONGs, conferências, fóruns, instituições e entidades sociais, assim como secretarias e órgãos públicos estatais e para estatais) e pelos programas, projetos e ações implementados. Por último a rede de atores e sujeitos sociais e políticos mostra que estes estão presentes em interação nessas diversas modalidades e em suas interfaces.

Para Jacobi, os atores sociais que participam de redes se caracterizam pela diversidade e são multifacetados. A mobilização ocorre em torno de temas cotidianos, problemas ou enfrentamentos concretos que trazem consigo valores éticos, geralmente caros à sociedade. Os atores sociais se utilizam de estratégias de ação para articular interesses comuns e expandir suas relações de poder, buscando alianças, colaboração e solidariedade que se constituem em instrumentos na experimentação de uma forma compartilhada de resolução de problemas ou de enfrentamentos de questões ligadas aos diversos direitos (JACOBI, 2000, p.133-134).

Segundo a Kauchakje (2007), o modelo gerencial, o participativo democrático e em rede tem potencial democratizador, aliado à competência técnica dos gestores na planificação e implementação de políticas públicas.

Tais modelos ou formas de gestão fazem, na realidade, parte de um *continuum* que compreende tanto avanços como retrocessos, assim, algumas características se mantêm com mais ou menos intensidade, outras se sobrepõe, outras ainda têm a tendência ao desaparecimento.

Alguns autores como Brugué (2004), alertam que alguns modelos de gestão, como o modelo gerencial ou a nova gestão pública, como é conhecida, pode se travestir com algumas inovações e novos formatos, sem no entanto, sofrer mudanças significativas com relação, especialmente às demandas da sociedade. Afirma que estas são cada vez mais complexas e variadas. Vivemos numa sociedade além de complexa, instável e cada vez mais diversa que exige novos modelos que incluam processos dialógicos, que tenham objetivos substantivos, que alcancem as demandas sociais existentes. Afirma da mesma forma que não há neutralidade na escolha de um modelo de gestão, reconhecendo sua dimensão política e ideológica. Brugué (2004) propõe, desta forma, uma administração deliberativa, afeita com as características da gestão democrático participativa ou administração pública societal.

Numa sociedade onde as demandas são cada vez maiores, no sentido da ampliação dos direitos e mais complexas, no sentido dos diversos fatores conjuntos que impactam e interferem nas relações da sociedade contemporânea, e ainda com a clareza de que a finalidade da gestão pública é elevar o bem-estar da população como um todo, considerando todos os grupos e classes sociais, é imperativo considerar a dimensão política numa arena pública ampliando tal esfera. Para a gestão social é necessário considerar, para além da técnica, a capacidade de entrar no mundo dos conflitos, do debate, das mediações, das contradições, dos consensos, das diferentes opiniões, interesses, preferências e construir pactos dialogados, ou seja, uma ação política.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão social, enquanto garantia de direitos, que se concretiza por meio de políticas sociais, é, portanto, componente essencial da missão do Estado. A lógica de mercado não assegura, em especial, aos segmentos populacionais de baixa renda ou dela desprovidos, o acesso aos serviços de educação, saúde, moradia, cultura, lazer e outras, que, ademais, não se constituem em mercadorias. A ação do Estado é, assim, primordial para que de fato, a sociedade tenha assegurada políticas públicas, na perspectiva de direitos, estes compreendidos como conquista ou concessões de poder, na gestão social.

Nesse contexto, o papel do Estado, na gestão social se revela cada vez mais central, tendo em vista que, a partir dos anos 1980, o Governo Federal tem intensificado a descentralização das políticas e em especial as políticas sociais; descentralização esta que está relacionada à autonomia dos municípios, conforme a Constituição Federal de 1988. Na década de 1990, com uma reforma centrada na crise financeira, ocorre uma retração do Estado de alguns setores da vida

social, ou este reduz a sua ação a grupos distintos, mesmo em relação a setores de sua responsabilidade, não única, mas central, como saúde, educação, habitação, assistência social, emprego, dentre outros. Há recortes de classe social, grupos de risco, crianças e adolescentes, idosos, mulheres, etnia e outros, que são priorizados, pois se encontram na categoria chamada diferencialidade, que se caracteriza por se encontrar em condições pelas quais não permite igual tratamento e igual proteção, para que atinjam patamares de cidadania. Isto é, são grupos sociais em situação de vulnerabilidade social, que necessitam de inclusão – pobreza, deficiência, ciclo de vida, gênero e etnia que requerem atenção protetiva para a universalização dos direitos.

No mesmo sentido, há o princípio de universalidade, onde todos devem exercer e ter acesso ao usufruto dos direitos civis, políticos, culturais, econômicos e sociais constituídos. Estes últimos fazem referência à igualdade e os associados às diferencialidades. Da mesma forma, há o reconhecimento de novos direitos, que surgem em função do movimento da sociedade, se fazem presentes e pressionam, com mais ou menos força, o surgimento de novas políticas e a atuação do Estado. Essa luta pelos direitos se caracteriza tanto pela sua ampliação, fazendo referência a novos direitos, quanto à luta pela sua universalização, referindo-se à necessidade de capilaridade ou de inclusão nesse exercício.

Universalização e focalização podem ser complementares e não dicotômicas, diante dos conceitos descritos, a menos que a última seja utilizada como um recurso ou estratégia para a diminuição de gastos governamentais que são transferidos para as responsabilidades individuais ou familiares “quem pode pagar, paga”.

As políticas, em especial de saúde, educação, habitação, assistência social, segurança alimentar, esporte, lazer e cultura, quando não agregam o princípio da universalidade e do provimento público, podem levar, em médio prazo, a duas tendências entrelaçadas. A primeira, em que a população de baixa ou sem renda ficará sem o usufruto desses direitos. A segunda em que o mercado é priorizado ou privilegiado, ficando com a fatia ou com os setores da população que conseguem manter financeiramente planos de saúde privados, educação privada, mercado imobiliário para casa própria ou com os aluguéis, programas culturais privados e lazer por oferta de mercado. Desta forma apenas a importante garantia legal dos direitos pode não significar o asseguramento dos direitos, isto requer políticas e programas públicos no âmbito prioritário do Estado.

No Brasil, há um processo de municipalização para a execução das políticas sociais. Processo este que tem como marco a Constituição Federal de 1988, que prevê a chamada descentralização das políticas sociais. Em função desta estratégia, os municípios têm que fazer uma readequação nas suas estruturas organizacionais para receber essa incumbência e fazer parte desse processo.

Há uma tensão gerada e consolidada nas últimas três décadas, advindas de um lado do período de redemocratização caracterizada pela Assembleia Constituinte e na própria Constituição dela decorrente, que definem a democracia e a participação popular como componentes importantes para o fortalecimento da cidadania. Essa aponta para um modelo democrático participativo. Por outro lado, a Reforma do Estado com marco em 1995 vem dispor e implementar o modelo gerencial que tem como seu principal atributo a questão da eficiência do Estado, buscando promover o equilíbrio fiscal e os ajustes orçamentários necessários para o enfrentamento da chamada crise do Estado e cuja principal crítica é que esta não inclui a dimensão sociopolítica juntamente com a administrativa, para o gerenciamento do Estado.

Em termos de gestão social, enquanto a Constituição Federal de 1988 instaurava a universalização de acesso aos direitos mais fortemente ligados às áreas de saúde, educação e assistência social, o Banco Mundial voltava-se para a focalização de tais políticas. Se por um lado tal medida visa atender as consequências da pobreza e atingir populações em estado de vulnerabilidade – antes sem acesso – por outro, não se coaduna com os pressupostos da Carta Magna.

Desta forma, essa relação conflituosa entre o ideário construído em torno da Constituição Federal de 1988 e os pressupostos contidos na chamada Reforma do Estado estão inseridos nas discussões das modalidades de gestão social no Brasil. O primeiro fruto de amplos debates, prevê um processo de democratização da sociedade inserido na própria prestação de serviços sociais, onde o Estado tem um papel preponderante, diante do acesso da população às políticas públicas entendidas como direito universal. Um acesso que além da oferta de serviço prevê um processo de aprendizagem em cidadania e a democratização dos espaços coletivos. Prevê, portanto, um processo político, além do processo fiscal, administrativo ou burocrático inseridos pela reforma do Estado e as práticas da gestão gerencial, baseadas na lógica de mercado e em valores como a concorrência, a competitividade que fundamentam a eficiência.

Entre a proposição Constitucional que reconhece os direitos, os instrumentos de implantação e implementação como as Políticas e Planos Nacionais Setoriais, as leis orgânicas, que fundamentam as políticas sociais, preveem uma gestão democratizadora e a reforma do Estado, que se dá sob a égide da gestão gerencial no Brasil, cria-se um espaço de contradições entre o ideário dos gestores e atores envolvidos com a implementação das políticas públicas da área social e a prática cotidiana, impregnada pelos pressupostos e práticas da gestão gerencial, muitas vezes voltadas para os processos internos da organização.

Há uma hegemonia da gestão gerencial, porém, o ideário produzido em torno de uma gestão democrático-participativa, tenciona tal hegemonia. Esse convívio pode, por um lado, representar uma potencialização entre eficiência e

democracia, propondo evoluções na gestão gerencial, por outro lado, pode representar os limites de uma gestão gerencial na administração pública e que pede novamente por uma nova gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARBIX, Glauco (2007). **A queda recente da desigualdade no Brasil**. Nueva Sociedad Especial em Português, p. 132-139.

AVERBUG, André; GIAMBIAGI, Fábio (2000). **A crise brasileira de 1998/1999 – origens e conseqüências**. Textos para Discussão (Vol. 77). Rio de Janeiro: BNDES.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2008). **Reforma gerencial e o Sistema Único de Saúde**. In: Fátima Bayama de Oliveira. (Org.). Política de Gestão Pública Integrada. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, p. 174-183.

____ (2003a). **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV.

____ (2003b). **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (1999). **Gestão social: alguns apontamentos para o debate**. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). Gestão social: uma questão em debate. São Paulo: EDUC: IEE.

CONH, Amélia (1998). **Os Governos municipais e as políticas sociais**. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.). Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando (2007). **Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais**. Brasília: ENAP.

DOWBOR, Ladislau (1999). **A gestão social em busca de paradigmas**. IN: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). Gestão social: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela; CARDOSO, Antônio Semerato Rito; CORRÊA, Carlos José; FRANÇA, Célio Francisco (2006). **Modelos de gestão**. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

FISCHER, Tania (2002). **Poderes locais, desenvolvimento e gestão**: introdução a uma agenda. In: FISCHER, Tania (Org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador, BA: Casa da Qualidade.

FONSECA, Ana; VIANA, Ana Luíza d'Ávila (2006). **Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais**: o caso do Bolsa-Família. In Org. FLEURY, Sonia Maria Org. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Teixeira. FGV Editora.

FREY, Klaus (1996). **Crise do Estado e estilos de gestão municipal**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 37, p.107-138.

JACOBI, Pedro (2000). **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro, FGV.

KAUCHAKJE, Samira (2007). **Gestão pública de Serviços sociais**. Curitiba: Ibpex.

KLIKSBERG, Bernardo (1998). **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez.

____ (1996). **A modernização do Estado para o desenvolvimento social**: algumas questões chave. Revista de Administração Pública/ FGV. Vol.30 nº 1 p. 78-90 janeiro/ fevereiro.

KOGA, Dirce (2003). **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez.

LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana (1997). **Análise de redes**: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro; FGV.

MARTINS, Paulo Henrique (2004). **As redes sociais, o sistema da dádiva e o paradoxo sociológico**. In MARTINS, Paulo Henrique; FONTES, Breno (Orgs.). *Redes sociais e saúde: novas possibilidades teóricas*. Recife: Ed. UFPE, p. 21-48.

NERI, Marcelo Cortes (2007). **Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade**. Nueva Sociedad Especial em Português, p. 53-75.

PAES DE PAULA, Ana Paula (2007). **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV.

____ (2005). **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE, vol 45, n 1.

____ (2003). **Entre a Administração e a Política**: os desafios da gestão pública democrática. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências humanas. Campinas SP.

POCHMANN, Márcio (2003). **Sobre a nova condição de agregado social no Brasil**: algumas considerações. Revista Paranaense de Desenvolvimento, n.105, p.05-23, Curitiba.

QUIM, Brugué. **Modernizar la administración desde la izquierda**: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. Publicado em la Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 29. Caracas.

SCHERER-WARREN, Ilse (1996). **Redes de movimentos sociais**. 2.ed. São Paulo: Loiola.

WEBER, Max (1999). **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília.

ZANLORENZI, Ivanise (2007). **Modalidades de gestão pública**: uma análise da política de uso e ocupação do solo em Campo Largo. 2007. Dissertação (Mestrado) - PPGTU/ PUCPR, Curitiba.

Artigo Recebido em: 30/09/2015

Aceito para publicação em: 04/12/2015