

Centralização E Descentralização Em Organizações Públicas

Helma dos Santos Bonfim¹
Cleberon Eller Loose²

RESUMO

O presente artigo se constitui de uma revisão bibliográfica que se inicia com a compreensão das diversas formas de gestão pública ao longo da história, com foco na escolha entre centralização e descentralização. Os objetivos primordiais são (i) descrever a evolução do conceito de administração pública, (ii) identificar os conceitos subjacentes à centralização/descentralização e (iii) analisar as vantagens e desvantagens associadas a cada abordagem. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa é categorizada como qualitativa, bibliográfica, dedutiva e utiliza análise descritiva de dados. Tanto a administração pública centralizada quanto a descentralizada apresentam méritos e desafios específicos, tornando crucial a consideração criteriosa das particularidades de cada contexto de trabalho para determinar a abordagem mais apropriada. Além disso, é imperativo realizar revisões periódicas dessa escolha, uma vez que mudanças na legislação, infraestrutura e avanços tecnológicos podem impactar significativamente a execução das atividades, demandando atualizações na gestão pública.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão.

Date of Submission: 11-11-2023

Date of Acceptance: 20-11-2023

I. INTRODUÇÃO

A constante ampliação do processo de globalização tem exigido das organizações a busca da melhoria do controle e flexibilidade para que estas possam se manter eficientes. O globalismo faz com que situações políticas e mercadológicas afetem o mundo de forma generalizada, tornando crises ocorridas em qualquer localidade motivos de apreensão e, conseqüentemente, demandando a ação corretiva ou preventiva no âmbito político e econômico em diversas nações (DEMARCHI, 2019).

O Estado tem papel fundamental em fornecer segurança às instituições públicas e privadas sob sua jurisdição e para isto deve sempre procurar adotar novas práticas para gestão pública, otimizando recursos tangíveis e intangíveis para que possa atender a sociedade com qualidade e reagir de forma adequada as mudanças impostas por crises globais ou pelo surgimento de novas tecnologias e comportamentos sociais que demandem mudanças para atendê-las (GOUVÊA, 1999).

As organizações públicas do Brasil têm buscado continuamente a melhoria dos seus modelos de gestão, passando por várias fases de formato de administração pública. Segundo Bresser-Pereira (1996) a partir da década de 80 ocorreu uma crise de endividamento de proporção internacional possuindo como um dos pilares a forma burocrática pela qual o Estado era administrado. A preocupação com a Administração Pública passou a fazer parte da atenção de políticos e economistas, onde buscou-se pensar na reforma do Estado a partir dos anos 90, envolvendo aspectos políticos, econômicos e administrativos.

Para enfrentar as dificuldades apresentadas à Gestão Pública se faz necessário o aprofundamento em estudos e aquisição de conhecimentos sobre o assunto, buscando sua evolução como ferramenta para atender as demandas sociais com foco nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, buscando trabalhar da melhor forma possível com os recursos existentes (NUNES e CAFFÉ FILHO, 2019).

De acordo com Bresser-Pereira (1996, p. 7) “os recursos econômicos e políticos são, por definição, escassos em relação à demanda, e se tornam ainda mais escassos quando a administração pública é ineficiente”, para melhorar a entrega de serviços pelo Estado para o sociedade civil emergiu a administração pública gerencial que promove a eficiência em atender as necessidades da população de uma nação. É orientada para os

1 Administradora na Universidade Federal de Rondônia – UNIR em Cacoal. Aluna do mestrado profissional em Administração Pública – PROFIAP, vinculado a Universidade Federal de Rondônia – UNIR.

2 Professor e pesquisador na Universidade Federal de Rondônia – UNIR, campus de Cacoal.

resultados e serve-se da descentralização como alguns de seus modelos operacionais.

A descentralização atua como uma ferramenta que permite a instituição responder com agilidade às demandas, além de ser promotora de motivação e inovação, devido a um maior grau de liberdade dos gestores locais. Um dos elementos motivadores está relacionado ao fluxo de informações, que ocorre de forma mais eficaz devido a proximidade em que ocorre o levantamento desta, tornando-a mais limpa e livre de ruídos (ZARANTONELI e PARADELA, 2020). Observa-se que estes preceitos são atrelados ao que é preconizado a administração pública gerencial.

Diante do exposto fica evidente a necessidade de constante análise das ações de gestão pública para a melhoria de suas entregas à sociedade para qual pergunta-se: quais as vantagens e desvantagens da administração centralizada e descentralizada na gestão de organizações públicas?

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar as características históricas da Administração Pública no Brasil e objetivos específicos (i) descrever a evolução do conceito de administração pública, (ii) identificar os conceitos de centralização/descentralização e (iii) analisar os pontos fortes e fracos destes. Este projeto de estudo está dividido em: problema de pesquisa; objetivos, divididos em objetivo geral e objetivos específicos; justificativa e relevância da pesquisa; referencial teórico; metodologia; além do cronograma e as referências.

II. METODOLOGIA

De acordo com Marconi e Lakatos (2022) método científico é o caminho seguido para a construção de estudos científicos, definindo os instrumentos básicos que organizarão e sistematizarão o pensamento, traçando um percurso para alcançar o objetivo pretendido, ajudando a compreender o processo de investigação.

Esta pesquisa se baseia em uma abordagem qualitativa que conforme Marconi e Lakatos (2022) possui um enfoque na exploração, descrição e entendimento do problema, englobando as etapas de pesquisa e coleta de dados e em seguida a análise e interpretação para esclarecer o significado dos dados levantados. Quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa dedutiva utilizando-se fontes bibliográficas. De acordo com Almeida (2014) o estudo bibliográfico busca em livros e artigos científicos relações entre conceitos, características e ideias, sendo essencial na maioria das pesquisas para que se possa compreender a abordagem teórica do estudo.

Quanto à análise de dados, a presente pesquisa caracteriza-se como descritiva. A análise descritiva, conforme Sampieri, Collado e Lucio (2013), diz respeito ao detalhamento de como se manifesta fenômenos, situações, contextos e eventos buscando descrever de forma específica as propriedades, as características e os perfis de pessoas, grupos, comunidades, processos e etc.

III. ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E GESTÃO PÚBLICA

As organizações públicas são as entidades formadoras da Administração Pública, sendo esta responsável pelos atos administrativos realizados pelo Estado para o alcance de sua finalidade, conforme definem Santos e Leocádio (2008, p.2), as organizações públicas “[...] têm como objetivo prestar serviços para a sociedade; são sistemas dinâmicos, extremamente complexos, interdependentes e inter-relacionados que envolvem informações e seus fluxos, estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias”.

A Administração Pública trata-se da totalidade de recursos, agentes, órgãos, atividades e serviços disponibilizados a favor do Estado utilizados para o objetivo de alcançar o bem comum e o interesse coletivo, sendo que para isso o governo faz uso da estrutura administrativa para executar as decisões políticas públicas e também nas aplicações administrativas nas demais atividades e programas governamentais (DI PIETRO, 2010).

Ao longo da história, a Administração Pública, passou e continua passando por várias transformações, buscando sempre a melhoria da eficiência em sua atuação (NUNES e CAFFÉ FILHO, 2019). Não se pode descrever o surgimento dos primeiros registros sobre Gestão Pública sem observar o surgimento da própria democracia, pois são conceitos inerentes; não existe coisa pública sem democracia e não existe democracia sem que se precise gerir coisas públicas.

De acordo Candler (2006) os primeiros esforços sistemáticos registrados para estudar a Administração Pública são da École Polytechnique de Napoleão criada em 1794 em Paris na França; posteriormente as universidades dos Estados Unidos também iniciaram estudos na área, sendo as primeiras a Syracuse University em 1924, e em Princeton e na University of Southern California em 1929.

Não surpreende o fato dos primeiros relatos de estudos sobre Gestão Pública estarem relacionados à França e ao período da Revolução Francesa (1789–1799), pois foi este evento histórico um dos principais (e mais pungente) a dar início a dissolução dos modelos políticos monárquicos e iniciarem a democracia de forma ostensiva pelo mundo, tirando o poder e a propriedade das classes absolutistas e passando-os para o povo. Para Simões (2022) a Revolução Francesa é considerada um caso exemplar pois pôs fim a uma das mais velhas e poderosas monarquias da Europa, realizando uma ruptura com o passado e propagando as novas ideias do Estado republicano e democrático.

Bobbio (1986, p.12) traz o conceito mínimo de democracia, que como “[...] regime democrático

entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”, sendo desta forma um conceito amplo aplicado a vários modelos de organização político-econômica. Apesar das controvérsias sobre os modelos democráticos implementados no período da Revolução Francesa a sua importância para o mundo moderno fica evidente, pois de acordo com Simões (2022) os ideais concebidos envolvem diversas questões como o desenvolvimento do capitalismo, a relação entre a sociedade e o Estado bem como a democracia e cidadania, igualdade e liberdade.

Desde seu início, mais marcante na França, a Gestão Pública foi evoluindo e se alterando conforme cada sociedade democrática que surgia. A pluralidade de formatos de regime políticos onde pode existir o modelo democrático é ampla e assim também é a Administração Pública. Almeida-Santos *et al.* (2018, p.230) descreve que a “A necessidade das práticas de gestão pública diferenciadas, mobilizou reformas administrativas com o objetivo de compartilhar ações pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil [...]”, tendo como objetivo a busca pela melhoria da transparência e eficácia.

Cada país aplica o formato de gestão pública que melhor reflete as diferentes circunstâncias de cada sociedade que representa. No entanto, de acordo com Bourgon (2010, p.9) “as reformas do setor público postas em prática em diversas nações desde 1980 têm mostrado algumas semelhanças importantes”, buscando melhorar seu desempenho e eficiência com foco no aumento da satisfação do usuário e consequentemente melhorando seu relacionamento com os cidadãos.

Gohn (2011) descreve que na década de 80 as democracias, e consequentemente a gestão pública, passaram por uma fase de transformações impelida por uma crise mundial em que a sociedade civil intensificou a cobrança por uma maior participação nas decisões administrativas e políticas das nações. Concomitante a este fato, crescia também mundialmente o interesse no modelo socioeconômico do neoliberalismo, cujo um dos principais conceitos é a não interferência do Estado na economia e que este seja o mínimo possível, ou seja, a diminuição das responsabilidades sociais, de acordo com Bobbio (1986, p.126) existia a acusação do estado de bem-estar social “[...] ter dado vida a um estado que não consegue mais cumprir a própria função, que é a de governar (o estado fraco)”.

No Brasil, com a Promulgação da República Brasileira em 1889, o tema administração pública começa a ser debatido nas academias científicas de forma a diferenciar o público do privado; neste íterim, a partir da década de 80 iniciaram reformas densas. O Estado como fruto de um acordo social na qual representa os elementos de um grupo de pessoas, passa a ter o papel de planejamento, organização, direção e controle das demandas de uma nação (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O Brasil vivenciou este período com profundas mudanças na forma de gerir ao longo de sua história. Corrêa *et al.*, (2019) descreve as fases da administração pública (AP) no país, sendo vivenciada entre 1937 a 1997, e uma crise que alterou o paradigma desta no século XX, alterando o posicionamento estatal de estadocêntrico para sociocêntrico, sendo assim, mais focado nas necessidades do cidadão. As fases do século XIX e XX são descritas por Keinert conforme Quadro 1.

Quadro 1: Períodos Paradigmáticos da Administração Pública no Brasil de 1900 a década de 1990.

Períodos	Contexto Institucional	Paradigmas	Fases	Características do Campo de AP
1900-29	Estado regulador-liberal	Administração Pública	-	<ul style="list-style-type: none"> ● Legalismo
1930-79	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estado Administrativo 2. Administração para o Desenvolvimento 3. Estado Intervencionista 	Administração Pública como Ciência Administrativa	1930-45 1946-64 1965-79	<ul style="list-style-type: none"> ● Racionalização ● Desenvolvimentismo ● Racionalidade e competências técnicas
1980-89	Mobilização Social	Administração Pública como Ciência Política	-	<ul style="list-style-type: none"> ● Democratização ● Conflito de interesses ● Recursos escassos
1990-....	Redefinição do Papel de Estado	Administração Pública como Administração Pública	-	<ul style="list-style-type: none"> ● Capacidade política aliada à competência técnica

Fonte: Keinert (1994, p.43)

O Brasil possui três formas de administrar historicamente registradas, sendo a patrimonialista, a burocrática e a gerencial (New Public Management - NPM). Observa-se na Figura 1 que a aplicação sistemática de conceitos de administração pública começaram a se destacar após o fim do Imperialismo no Brasil e consequente implantação da Primeira República em 1889 a 1930, sendo esta a primeira fase de AP, no qual segundo Campelo (2010) se constituía no formato de administração patrimonialista, em moldes herdados das monarquias absolutistas. Conforme Bresser-Pereira (2001) havia o comportamento clientelista e nepotista confundindo a gestão pública com o próprio Governo, não havia carreiras administrativas, fatores que culminaram em confusão entre o patrimônio público e o particular.

A segunda fase, denominada Administração Burocrática, que de acordo com Campelo (2010) se deu a partir de 1930, como consequência da historicamente conhecida como “Revolução de 1930”, sendo o responsável por sua implementação o Governo de Getúlio Vargas (1930-1945) por meio da primeira reforma administrativa do país realizada pelo DASP (Departamento de Administração do Serviço Público). Bresser-Pereira (2001) descreve que com a evolução do capitalismo e a afirmação da democracia passa-se a exigir a separação entre o Governo e o Estado, este passando para o formato da Administração Pública Burocrática, em que se tinha demanda por extremo controle das atividades meio para que fosse combatido a corrupção e a correta separação do que era público do particular.

Conforme Bresser Pereira (2001), no decorrer no tempo e com o crescente efeito da globalização a demora para solução das demandas apresentadas pela Administração Burocrática precisou ser substituída pela Administração Gerencial. De acordo com Campelo (2010), este processo começou a ocorrer por volta de 1990, como um os efeitos da democratização conquistada com o impulso dos movimentos populares da década de 80 e criação de uma nova constituição em 1988, que acarretou em uma reforma administrativa do serviço público no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Para Campelo (2010) este formato teve como principal objetivo o princípio da eficiência, juntamente com um processo de desestatização, privatizando diversas organizações públicas e descontinuando outras, assim como abrindo o mercado para o comércio exterior, adentrando assim o movimento de globalização; os principais pontos estratégicos de mudança foram: ênfase na qualidade e produtividade; ideologia política do estado mínimo; responsabilização fiscal; criação das agências reguladoras e valorização técnica do serviço público.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 em seu artigo 37, já havia realizado diversas alterações importantes na formação estatal, estabelecendo as entidades da Administração Pública brasileira que se dividiam em direta e indireta. A Administração Direta corresponde às secretarias, ministérios, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Superior Tribunal Federal, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais de Contas, prefeituras e toda instituição que representa diretamente o Estado. Já a indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, e qualquer pessoa jurídica com personalidade própria criadas para exercer determinadas atividades pelo Estado sendo fiscalizadas e controladas por este, este modelo faz parte do processo de descentralização de atividades (BRASIL, 1988). No entanto, a reforma administrativa de 1995 impactou o modelo de atuação do Estado.

Ocorre que estas medidas estão relacionadas à diminuição das responsabilidades do Estado perante os cidadãos que a compõe, com o propósito de implementação do Estado mínimo, como exemplifica Bresser Pereira (2001), houve uma alteração das funções de planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos para as análogas de o núcleo estratégico (planejamento), as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos, e a produção de bens e serviços para o mercado.

Desta forma passou-se a efetivar as políticas neoliberalistas de diminuição da ação do Estado, passando parte das responsabilidades das atividades não-exclusivas (saúde, educação, cultura, pesquisa e etc.) do Governo para a sociedade civil, diminuindo o acesso gratuito a estes serviços e passando-os para as unidades representativas do Terceiro Setor (BRESSER PEREIRA, 2001).

Para Matias-Pereira (2020) a administração pública não existe em um formato puro, podendo-se verificar aspectos de cada uma ainda presentes, porém mantém-se forte a iniciativa de participação da sociedade civil nas decisões iniciadas na década de 80. De acordo com Abrucio (1997) a administração gerencial passou por modificações, levando à existência de três formatos: Modelo Gerencial Puro; *Consumerism e Public Service Orientation*.

De acordo com Abrucio (1997) o modelo gerencial puro via o cidadão como contribuinte, seu principal foco era a redução de custos e a busca pela produtividade e eficiência, buscando melhorar o planejamento administrativo. Desta forma, entre as ações implementadas neste período estão as privatizações, descentralização de atividades para aumentar a autonomia das unidades, desburocratização, definição clara de objetivos organizacionais, mecanismo de avaliação e responsabilização de servidores públicos.

Para Abrucio (1997) o foco no aumento da "consciência de custos" deixou de lado o foco na flexibilidade, necessária para manter as instituições entregando bons resultados ao cidadão e não englobava a ideia da eficácia e efetividade transformando o cidadão em um mero contribuinte da manutenção da máquina

pública. Matias-Pereira (2020) descreve que o processo de globalização intensificou a necessidade de adaptação da administração pública e que o modelo do gerencialismo buscava a separação entre a política e a administração, desconsiderando os acontecimentos políticos, sendo este também um ponto de crítica.

Para Lara e Gosling (2016, p. 337) o modelo do consumerism surge para tentar “[...] corrigir o desequilíbrio de poder que existe entre aqueles que produzem bens e serviços e aqueles para os quais eles são fornecidos.” Abrucio (1997) afirma que este modelo via o cidadão como cliente, sua principal premissa era a qualidade, efetividade, incrementando o conceito de flexibilidade e fazendo a passagem da lógica do planejamento para a estratégia. A crítica a este modelo é a de não considerar o cidadão de forma ampla, considerando este como consumidor, numa abordagem individualista conforme pregava o liberalismo que costuma focar mais na proteção do direito do indivíduo do que na participação política.

De acordo com Lara e Gosling (2016) apesar deste modelo promover uma melhoria do relacionamento entre cidadãos e o Estado não incentiva o suficiente a atuação participativa da sociedade civil, pois a visão de comércio era unilateral, na qual a população se mantinha como cliente passivo dos serviços públicos e não colaboradores do governo e da discussão sobre o modelo de gestão.

Para Matias-Pereira (2020) um dos problemas de ver o cidadão como cliente é que poderia formar grupos de interesse prejudicando o conceito de equidade tão necessário à Administração Pública. Como resposta a esta demanda surgiu o modelo denominado Public Service Orientation (PSO) buscando a incorporação da ideia da *accountability*, ou seja, a transparência, prestação de contas, controle da sociedade civil e a responsabilização da administração pública

O PSO trouxe como foco o cidadão num sentido coletivo e na democracia participativa, focando a cidadania, desta forma valoriza a participação da população nas decisões políticas, incentivando o debate público. Uma crítica a este modelo é que foi pensado para um formato mais local e possui de se aplicar dificuldade em grande escala (ABRUCIO, 1997).

Apesar das constantes evoluções e mudanças de paradigmas vivenciados pela AP descritos, tem ocorrido uma queda de confiança na gestão governamental, essa insatisfação da sociedade civil com a qualidade da democracia é uma preocupação para os governos pois prejudica a governabilidade, obtendo menores taxas de recebimento de impostos ou cumprimento das leis, desta forma elevar o grau de confiabilidade dos cidadãos tem sido um constante objetivo das nações por serem importantes para o desenvolvimento econômico e social (ALMEIDA-SANTOS *et al.*, 2018).

Por fim, surge o modelo da governança pública, que de acordo com Almeida-Santos *et al.* (2018, p. 229) têm uma capacidade relevante de melhorar a relação entre Estado e sociedade e que para alcançar este objetivo “devem considerar a auto expressão e vontade de participação da população, melhoria do desenvolvimento econômico, qualidade dos serviços públicos e redução da corrupção”.

De acordo com Freitas e Silva (2022) os pesquisadores Berle e Means (1932) são considerados os precursores do conceito de governança corporativa, tendo como principais pontos a estrutura da propriedade e os conflitos de interesse na gestão superior das organizações. Para Freitas e Silva (2022, p. 359) as três questões fundamentais tratadas por Berle e Means são: “(i) afastamento entre propriedade e controle; (ii) mudança no comando das companhias – dos proprietários para os gestores e divergências de interesses; e (iii) inadequação das concepções tradicionais do controle e sobre o objetivo clássico, que é a maximização do lucro.” Apesar da existência a muito tempo, somente nas últimas três décadas passou a ser estudada e aplicada de forma mais ampla, assim como passou a ser incorporada pela gestão pública.

Matias-Pereira (2010, p. 111) conceitua as razões da aplicação de práticas de governança nas organizações públicas:

“A governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros.”

Dessa forma, a governança pública busca melhorar a relação entre Estado e sociedade, introduzindo mecanismos de controle e transparência, visando assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas com as necessidades reais da população (FREITAS e SILVA, 2022).

Para inserir oficialmente as práticas de governança pública no Brasil, foi publicado o Decreto Nº 9.203, de 22 de Novembro de 2017, estabelecendo a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que em seu artigo 2º, alínea I define “governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;”(BRASIL, 2017).

De acordo com Matias-Pereira (2010) um estudo relevante sobre a governança pública foi realizado pelo International Federation of Accountants (IFAC), intitulado Governance in the public sector: A governing

body perspective (2001). Este estudo traz três princípios fundamentais para a governança pública: (i) Openness (Transparência), que diz respeito ao aumento de confiança nas decisões tomadas pela gestão pública; (ii) Integrity (Integridade) que se refere a estabelecimento de procedimentos éticos e bem delimitados na execução de atividades públicas e *Accountability* (responsabilidade de prestar contas) que trata da responsabilização do da entidade e servidores públicos bem como a submissão das atividades realizadas à aprovação e análise externa.

Para Teixeira e Gomes (2019) a governança é significativa para a construção de um Estado menos burocrático e mais gerencial, esclarecendo o conflito de agência existente entre os cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes), devendo ser voltada para a avaliação de resultados e a verificação da aderência a critérios e normas estabelecidas, objetivando assim verificar o desempenho da qualidade nos serviços prestados e a conformidade institucional.

Todas essas configurações teóricas bem como a evolução conceitual da administração pública vem buscando atingir um padrão desejável de gestão pública integrada e eficiente diante do papel do Estado no mundo contemporâneo. Percebe-se que todos os novos preceitos foram somando e adaptando os conceitos anteriores e não excluindo, desta forma ocorre um constante aumento da robustez de ferramentas de gestão pública que evoluem conforme sua sociedade se modifica.

IV. ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA X DESCENTRALIZADA: VANTAGENS E DESVANTAGENS.

A discussão sobre a centralização e descentralização da gestão pública, em seus vários aspectos, ocorre desde o início da formação da República. Motta e Bresser-Pereira (1983, p.91) afirmam que “Poucos problemas, no campo da Administração, têm sido tão discutidos quanto o da medida em que uma organização deve ser centralizada ou descentralizada”. O interesse pelo tema tem crescido desde a Segunda Guerra Mundial. A questão principal é sobre quais decisões é melhor serem delegadas para que se possa ter a agilidade necessária para uma boa resposta às demandas e quais devem ser mantidas sob a cúpula da administração por serem de impacto importante para a organização (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 1983).

Motta e Bresser-Pereira (1983) descrevem que a centralização ou a descentralização podem ser de caráter geográfico, funcional e decisório. A descentralização geográfica diz respeito a criação de unidades do órgão ou entidade pública por várias regiões do país, possuindo como objetivo aumentar a proximidade da população, buscando atender com maior agilidade. Já a descentralização funcional é a distribuição de competências a um novo ente público especializado no serviço a ser oferecido, por isso também é chamada de descentralização técnica. Quanto à descentralização decisória, é quando passa-se a competência de tomar decisões de impacto significativo a outras unidades da instituição.

Os autores afirmam que diante desses três formatos pode ocorrer variáveis graus de descentralização, pois uma unidade pode ser descentralizada geograficamente mas centralizada no processo decisório, por exemplo, desta forma Motta e Bresser-Pereira (1983, p.95) descrevem que “A distribuição vertical dessa função de tomar decisões é que definirá o grau de centralização ou descentralização de uma organização.”

Há ainda a necessidade de compreender a diferença entre centralização e desconcentração. Abrucio (1997) descreve que para a ocorrência de fato da descentralização é necessário que haja delegação de autoridade para decidir aos níveis hierárquicos abaixo da cúpula administrativa enquanto a desconcentração caracteriza-se pela criação de novos departamentos e unidades que no entanto continuam sob a autoridade decisória unificada nas esferas superiores do órgão ou entidade.

A escolha sobre centralizar ou descentralizar a gestão não é simples pois ambos os modelos trazem vantagens e desvantagens em sua aplicação. Motta e Bresser-Pereira (1983) trazem as seguintes descrições:

- a) Vantagens da centralização: As decisões mais importantes são tomadas por pessoas mais capazes; há necessidade de menor número de administradores de alto nível; há uniformidade de diretrizes e normas; a coordenação torna-se mais fácil; aproveita-se mais o trabalho dos especialistas.
- b) Vantagens da descentralização: Concentra a atenção da administração nos resultados; estimula a iniciativa dos administradores de nível médio; facilita a identificação do administrador com os objetivos da organização; é um meio de treinamento de administradores; é um meio de testar administradores; alivia a carga de trabalho dos administradores de cúpula; facilita a concorrência interna.

De acordo com Motta e Bresser-Pereira (1983), as desvantagens de uma são logicamente as vantagens de outra, desta forma, pode-se compreender que as principais vantagens da gestão centralizada é poder manter as decisões com um escopo de especialistas no assunto e a facilitação de treinamento de uma mão-de-obra com um número menor de colaboradores, sendo esta automaticamente a desvantagem da gestão descentralizada que acarretaria maiores custos de treinamento e teria menor número de especialistas.

Já as vantagens da gestão descentralizada estão relacionados a proximidade maior das unidades com o problema, pela convivência in loco com a situação, o que demandaria menor necessidade de tempo para a compreensão de problemas e conseqüentemente foco mais ágil em buscar os resultados, a proximidade e um

ambiente de dimensões menores também incentiva a facilidade de identificação com a instituição, tornando os colaboradores mais engajados com os objetivos institucionais e permitindo maior grau de comprometimento, sendo estas também as desvantagens da gestão centralizada (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 1983).

Zarantoneli e Paradela (2020) trazem ainda como vantagens da centralização o fato de que a tomada de decisão centralizada afeta o grau de segurança jurídica institucional, uma vez que as unidades descentralizadas podem ter menor número de trabalhadores especialistas pode-se aumentar o número de erros decisórios, por falta de conhecimento, afetando tanto os colaboradores quanto a instituição. Há ainda a possibilidade de decisões mais acertadas, devido ao grau de conhecimento geral da instituição nas cúpulas administrativas.

Como vantagens da descentralização, Zarantoneli e Paradela (2020), além de corroborar os já apresentados por Mattos e Bresser-Pereira, afirmam que demonstra valorização do poder local e que o grau de liberdade adquirido faz com que se dê maior poder a comunidade institucional, o que estaria mais de acordo com os preceitos da democracia.

De acordo com Rover e Mussoi (2011) a descentralização tem o poder de potencializar o ativo social na gestão pública, pois tem como base a ampliação da participação nas decisões por meio do deslocamento da cúpula administrativa para bases hierárquicas diversas, ampliando assim a participação da comunidade na definição de políticas e na gestão, demonstrando assim o impacto para o Estado Democrático de Direito.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral a atividade de gestão apresenta complexidades em todas as esferas, mas quando se trata da administração da coisa pública, essa tarefa adquire uma camada adicional de complexidade. Isso se deve ao fato de que a gestão pública não apenas impacta a integridade do atendimento de necessidades individuais, mas também a existência de uma nação como um todo, enfrentando os desafios da burocracia gerada pelo tamanho de uma sociedade democrática composta por um grande número de cidadãos.

Não é uma tarefa simples atender as demandas sociais de um país, dessa forma pode-se observar ao longo da história que os gestores públicos estão sempre procurando e estudando novas formas de administrar os bens públicos. Dentre as possíveis soluções está a dúvida de gerir de forma centralizada ou descentralizada.

Quando pensamos em descentralização estamos falando de democracia e compartilhamento do poder para que se possa ampliar a participação da sociedade civil organizada nas decisões institucionais. Sendo assim a decisão de gerir de forma centralizada ou descentralizada implica em vários fatores.

Os principais pontos observados neste estudo consiste no fato de que gerir de forma centralizada pode proporcionar maior aproveitamento do conhecimento de servidores capacitados concentrados em setores estratégicos, focando assim no princípio da economicidade e conseqüentemente da eficiência e efetividade.

Por outro lado gerir de forma descentralizada é uma forma mais adequada a democracia, por permitir que as unidades de decisão e poder se multipliquem e espalhem por diversas unidades e também concede capacidade de responder às demandas de forma mais ágil pela proximidade do centro de decisão com o problema a ser resolvido.

Nesse sentido, percebe-se que os dois modelos oferecem vantagens e desvantagens relevantes para gestão pública, e que, essa escolha deve ser feita estudando caso a caso da situação de cada instituição, e seus respectivos setores, e que este tema deve ser pauta de verificação cíclica pois novas mudanças de legislação, infra-estrutura e tecnologias pedem nova análise do fluxo de processos escolhido.

REFERÊNCIAS

- [1]. ABRUCIO, Fernando Luiz. O Impacto Do Modelo Gerencial Na Administração Pública Um Breve Estudo Sobre A Experiência Internacional Recente. Cadernos ENAP; N. 10, P. 52, 1997. Disponível Em: <https://Repositorio.Enap.Gov.Br/Handle/1/556>
- [2]. ALMEIDA, Mário De Souza. Elaboração De Projeto, TCC, Dissertação E Tese: Uma Abordagem Simples, Prática E Objetiva. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- [3]. ALMEIDA-SANTOS, P. S., DANI, A. C., DAL MAGRO, C. B., MATIAS-PEREIRA, J., & Zonatto, V. C. Da S. (2018). Efeitos Da Qualidade Da Governança Pública No Sentimento De Confiança Da População Em Países Da América Latina. *Administração Pública E Gestão Social*, 10(4), 228–238. <https://doi.org/10.21118/Agps.V10i4.5518>
- [4]. BOBBIO, Norberto. O Futuro Da Democracia: Uma Defesa Das Regras Do Jogo. Rio De Janeiro: Paz E Terra, 1986.
- [5]. BOURGON, Jocelyne. Em Busca De Uma Nova Síntese Para A Administração Pública: Textos Para Discussão / Editado Por Jocelyne Bourgon. – Brasília: ENAP, 2010. 208 P. (Caderno NS6). Disponível Em: <https://Repositorio.Enap.Gov.Br/Bitstream/1/394/1/Caderno%20NS6.Pdf>
- [6]. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988. Brasília, DF: Presidente Da República, [2020]. Disponível Em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.Htm.
- [7]. BRASIL. Decreto Nº 9.203, De 22 De Novembro De 2017. Dispõe Sobre A Política De Governança Da Administração Pública Federal Direta, Autárquica E Fundacional. Brasília, 22 De Novembro De 2017; 196º Da Independência E 129º Da República. Disponível Em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.Htm
- [8]. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Administração Pública Gerencial: Estratégia E Estrutura Para Um Novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996.
- [9]. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Administração Pública Gerencial: Estratégia E Estrutura Para Um Novo Estado. Brasília, DF: ENAP, 2001.
- [10]. CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública No Brasil: Ciclos Entre Patrimonialismo, Burocracia E

- Gerencialismo, Uma Simbiose De Modelos. Revista Ciências & Trópicos, Recife, V.34, N. 2, P.297-324, 2010. Disponível Em: <https://Periodicos.Fundaj.Gov.Br/CIC/Article/View/871>
- [11]. CANDLER, Guylord George. The Comparative Evolution Of Public Administration In Australia, Brazil And, Canada. Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada Volume 49, No. 3 (Fall/automne 2006), Pp. 334-349. Disponível Em: <https://Onlinelibrary-Wiley.Ez8.Periodicos.Capes.Gov.Br/Doi/Abs/10.1111/J.1754-7121.2006.Tb01986.X>
- [12]. CORRÊA, Victor; DE SOUZA COELHO, Fernando; Trottmann, Paula; MORI SARTI, Flavia. Produção Científica E Rede De Pesquisadores Em Administração Pública No Brasil: Uma Investigação Sobre A Primeira Década Dos Anos 2000 Administração Pública E Gestão Social. Vol. 11, Núm. 3, 2019 Universidade Federal De Viçosa, Brasil. Disponível Em: [Http://Www.Redalyc.Org/Articulo.Oa?Id=351559268003](http://Www.Redalyc.Org/Articulo.Oa?Id=351559268003)
- [13]. DEMARCHI, Clovis. Crise Do Estado E Da Democracia No Contexto Da Globalização. Revista Jurídicas, 16 (2), 29-44, 2019. DOI: 10.17151/Jurid.2019.16.2.3.
- [14]. DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. Direito Administrativo. 23 Ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- [15]. FREITAS, Verivaldo Alves De; SILVA, Francisco Edson Rodrigues Da. Administração Pública E Governança: Uma Discussão Teórica. Revista Controle, Fortaleza, V. 20, N.1, P. 354-379, Jan./Jun. 2022. Disponível Em: <https://Acervo.Fortaleza.Ce.Gov.Br/Download-File/Documentbyid?Id=80993bf8-Abad-4bbc-83db-B41605581b91>
- [16]. GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Políticas Públicas, Governabilidade E Globalização. Revista Do Legislativo, Jan-Mar, 1999. Disponível Em: https://Www.Almg.Gov.Br/Consulte/Publicacoes_Assembleia/Periodicas/Revistas/Arquivos/25.Html. Acesso Em 13/03/2023.
- [17]. GOHN, Maria Da Glória. Movimentos Sociais Na Contemporaneidade. Revista Brasileira De Educação, Rio De Janeiro, V. 16, N. 47, P. 333-361, 2011.
- [18]. KEINERT, T. M. M. (1994). Os Paradigmas Da Administração Pública No Brasil (1900-92). Revista De Administração De Empresas - RAE, 34(3), 41-48. Disponível Em: <https://Www.Scielo.Br/J/Rae/A/Mcbyn6zgk9knbjpsm9qkfk/?Lang=Pt&Format=Pdf>
- [19]. LARA, Rodrigo Diniz; GOSLING, Marlusa De Sevilha. Um Modelo De Gestão Do Relacionamento Entre Os Cidadãos E A Administração Pública. Revista Eletrônica De Administração (Read). Porto Alegre. May-Aug 2016. Disponível Em: <https://Www.Scielo.Br/J/Read/A/Bmgdxxv7gxvsvkxv3jccj/Abstract/?Lang=Pt#>
- [20]. MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa Aplicada No Setor Público Brasileiro. Revista De Administração Pública E Gestão Social (APGS), Viçosa, V.2, N.1, Pp. 109-134, Jan./Mar. 2010.
- [21]. MATIAS-PEREIRA, José. Manual De Gestão Pública Contemporânea . São Paulo: Grupo GEN, 2020. E-Book. ISBN 9788597024753. Disponível Em: <https://Integrada.Minhabiblioteca.Com.Br/#/Books/9788597024753/>. Acesso Em: 23 Mai. 2023.
- [22]. MARCONI, Marina De Andrade; LAKATOS, Eva Maria (1923). Metodologia Científica. Atualização João Bosco Medeiros. – 8. Ed. – Barueri [SP] : Atlas, 2022.
- [23]. MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Introdução À Organização Burocrática. 2 Ed. São Paulo: FGV, 1983.
- [24]. NUNES, Itefani De Sá; CAFFÉ FILHO, Hesler Piedade. Perspectivas E Desafios Da Gestão Pública Contemporânea. Revista Multidisciplinar E De Psicologia, V.13, N° 45, P. 715-733, 2019.
- [25]. ROVER, Oscar José; MUSSOI, Eros Marion (2011). A Reinvenção Da Relação Estado – Sociedade Através Da Gestão Pública Descentralizada: Uma Análise Da Descentralização Política Em Santa Catarina, Brasil. Drd - Desenvolvimento Regional Em Debate, 1(1), 63–78. <https://Doi.Org/10.24302/Drd.V1i1.65>
- [26]. SAMPIERI, Roberto H.; COLLADO, Carlos F.; LUCIO, Maria D. P. B. Metodologia De Pesquisa . Porto Alegre: Grupo A, 2013. E-Book. ISBN 9788565848367. Disponível Em: <https://Integrada.Minhabiblioteca.Com.Br/#/Books/9788565848367/>. Acesso Em: 18 Mai. 2023.
- [27]. SANTOS, Jane Lucia; LEOCADIO, Leonardo. Gestão Do Conhecimento Em Organizações Públicas: Transferência De Conhecimento Suportada Por Tecnologias Da Informação E Comunicação. 8 ° Congresso Brasileiro De Gestão Do Conhecimento, 2008 Disponível Em: http://Www.Ngs.Ufsc.Br/Wp-Content/Uploads/2010/06/2008_KM_TIC_KM-Brasil.Pdf.
- [28]. SIMÕES, Edson. A Luta Pela República E Democracia No Brasil: Do Descobrimento À Revolução De 1930. V.4. (Coleção Constituições E Democracia No Brasil E No Mundo: Da Antropofagia À Autofagia) . Portugal: Grupo Almedina, 2022. E-Book. ISBN 9786556274959. Disponível Em: <https://Integrada.Minhabiblioteca.Com.Br/#/Books/9786556274959/>. Acesso Em: 23 Mai. 2023.
- [29]. TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança Pública: Uma Revisão Conceitual. Revista Do Serviço Público, [S. L.], V. 70, N. 4, P. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/Rsp.V70i4.3089. Disponível Em: <https://Revista.Enap.Gov.Br/Index.Php/RSP/Article/View/3089>. Acesso Em: 26 Maio. 2023.
- [30]. ZARANTONELLI, Ricardo Cunha Grünwald; PARADELA, Victor Cláudio. A Descentralização De Poder Nas Universidades Públicas Brasileiras: Uma Comparação Entre Universidade Multicampi E Estados Federativos Democráticos. Desenvolve : Revista De Gestão Do Unilasalle, 2020, Vol.9 (2), P.79.