

Modernização Administrativa em uma Autarquia Federal: A Descentralização como Alternativa para Melhoria dos Processos.

Josiane Aparecida da Silva Sacramento
josianesacramento@yahoo.com.br
UFF

Luis Alberto Duncan Rangel
duncanuff@hotmail.com
UFF

Marcelo Gonçalves do Amaral
mgamaral@gmail.com
UFF

Talita Paulino de Souza
taliitapsouza@gmail.com
UFF

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo a análise da descentralização de atividades (desconcentração) no âmbito da Universidade Federal Fluminense, uma autarquia pública federal, em seu Campus Universitário interiorizado no município de Volta Redonda. Para tanto, uma retrospectiva histórica é realizada no âmbito da Administração Pública Federal, com o intuito de analisar a importância atribuída ao processo de descentralização na esfera administrativa. A Pesquisa Aplicada possui caráter descritivo e qualitativo, e conclui através de pesquisa documental que a desconcentração torna-se uma alternativa positiva para melhoria dos processos de gestão.

Palavras Chave: Desconcentração - Descentralização - Administração Pública - -

1. INTRODUÇÃO

Muito se fala na necessidade de aprimoramento da gestão pública no sentido de melhorar os serviços prestados e melhor atender ao cidadão. Neste sentido, inúmeras foram as tentativas de Reforma na Administração Pública Federal com o objetivo de alcançar maior eficiência e eficácia nas atividades administrativas. Num âmbito mais restrito, esta também é uma preocupação na esfera estadual, municipal e também nas autarquias, fundações, empresas de economia mista e demais organizações envolvidas no atendimento das demandas dos cidadãos.

Neste sentido, o presente trabalho se propõe à análise da modernização administrativa no âmbito da Universidade Federal Fluminense, uma autarquia federal vinculada ao ministério da educação.

Como em diversas ações de reformas que serão elencadas neste trabalho, o termo descentralização se torna latente na medida em que proporciona maior flexibilidade e redução dos trâmites burocráticos, trazendo benefícios ao cidadão, beneficiário final dos produtos ou serviços prestados.

A proposta aqui evidenciada consiste na estruturação de uma Unidade Gestora Executora no âmbito do Campus da UFF no bairro Atarrado, em Volta Redonda, unidade interiorizada que sofre com as dificuldades relacionadas à atual gestão centralizada na execução financeira da Universidade.

Na realidade, o termo descentralização possui diversas definições, dentre as quais podemos citar a descentralização das atividades, conceito também conhecido como desconcentração, e descentralização da decisão, onde as diversas unidades são capazes de tomar suas próprias decisões.

No âmbito da universidade, percebe-se uma descentralização da decisão, no sentido em que cada unidade é responsável pela decisão de alocação de seus recursos, porém, uma centralização dos trâmites burocráticos financeiros a serem realizados, em especial as etapas de empenho, pagamento e liquidação dos processos de compra e aquisição de serviços.

Assim, este trabalho se propõe a responder se a proposta de desconcentração representa uma alternativa válida no contexto exposto, de forma a atingir maior eficiência e eficácia no atendimento das demandas financeiras do Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Instituto de Ciências Exatas e Escola de Engenharia Industrial Metalúrgica, todas situadas na cidade de Volta Redonda/RJ, e que no processo proposto passariam a ser atendidas pelo setor financeiro do Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Como objetivo geral temos a análise da desconcentração com forma de gestão alternativa à gestão concentrada, trazendo mais flexibilidade, eficiência e eficácia nos trâmites administrativos, e como objetivos específicos o estudo das reformas administrativas da administração pública federal como modelo macro teórico e a análise da possibilidade de desconcentração no âmbito da universidade.

A presente proposta se justifica na medida em que contribui para uma tomada de decisão por parte da gestão central, que muitas das vezes não têm a oportunidade de visualizar de forma sistêmica os problemas vivenciados pela universidade.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Este tópico do presente trabalho está estruturado em 2 subitens os quais trazem: 1 – Um histórico das tentativas de reformas administrativas na Administração Pública Federal, visando melhor eficiência nos serviços prestados e 2 – Explicação da gestão descentralizada e desconcentrada como alternativa gerencial.

2.1. AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NA BUSCA DA EFICIÊNCIA DA MÁQUINA PÚBLICA

Entende-se por Administração Pública como o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou organização estatal (BOBBIO, MATTTEUCCI E PASQUINO, 1986 apud JUNQUILHO, 2010).

Dentro do contexto da Administração Pública, diversas foram as iniciativas voltadas para melhoria da eficiência da máquina pública. Iniciativas que ao longo dos anos se acumularam, porém, que por sua vez não resolveram a questão. Pimentel (1971) destaca que desde a Segunda Guerra Mundial os países subdesenvolvidos buscaram um desenvolvimento acelerado, o que inevitavelmente requer elevada eficiência governamental, já que o Estado tende a ser o principal fator ou promotor do progresso de uma nação, o que resultou em grandes esforços na implantação de reformas administrativas, posteriormente chamadas de modernização administrativa, significando a capacidade de transformar processos administrativos internos e atuar no desenvolvimento das relações políticas e sociais (FADUL e SOUZA, 2005).

Martins (1995) relata que diversas são as discussões a respeito do papel do Estado, porém, pouca atenção é dada à organização interna do aparelho do Estado e ao desempenho de suas burocracias, a não ser pela rejeição, através de acusações de ineficiência ou de corrupção generalizada. Para o autor, a Reforma do Estado torna-se uma “condição para ampliar a governabilidade e reforçar a confiança da sociedade nas instituições democráticas”.

Partindo para uma retrospectiva dos governos brasileiros, será realizado um levantamento dos principais feitos realizados com o objetivo de melhoria da atuação administrativa da máquina pública, evidenciado principalmente através de reformas administrativas. A análise proposta se torna pertinente tendo em vista que a proposta deste trabalho tem por foco a eficiência em uma autarquia federal, sendo que o estudo da máquina como um todo pode nos trazer reflexões que, embora em maiores dimensões, podem nortear a análise de um contexto mais específico.

A começar pelo governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945), que em uma síntese geral pode ser caracterizado como centralizador, administrativo e intervencionista, foi criada em 1935 a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo (Lei nº 51 de 14/05/1935), cujo objetivo era apresentar uma reforma administrativa da Administração Pública e revisão geral de vencimentos, a comissão Nabuco, que “não chegou a recomendar legislação específica, mas seus estudos e sugestões subsidiaram a ação governamental posterior” (LIMA JÚNIOR, 1998). Neste estudo, três princípios inspirados no serviço público britânico prevaleceram: “critérios profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito”. Ressalta-se ainda que a aplicação desses princípios se limitou ao alto escalão do serviço público, enquanto que os escalões inferiores permaneceram no critério clientelista de contratação de pessoal por indicação, ocorrendo ainda a manipulação populista dos recursos públicos (MARTINS, 1995).

Durante o governo de Getúlio Vargas temos como destaque da reforma administrativa a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP - 1937), cujo objetivo era a promoção do desenvolvimento estatal e reformas administrativas. Gomes (2009) destaca como principais contribuições a criação do concurso público e o estabelecimento de critérios meritocráticos para promoção de servidores. Junquilha (2010) reforça que este período representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Porém, na visão de Martins (1995), com o passar do tempo o DASP passou a representar um órgão dedicado à impor procedimentos burocráticos e a regular a escala de salários baixos ou desequilibrados.

Graham (1968) *apud* Alverga (2003) relata que o insucesso do DASP deve-se à implantação de novas técnicas oriundas dos Estados Unidos sem a devida adaptação ao contexto social e à experiência brasileira.

Posteriormente, no governo de Juscelino Kubistchek (1956 – 1961), embora pouco preocupado com questões administrativas, foram designadas duas comissões para estudar melhorias no desempenho da máquina: a comissão de simplificação burocrática (COSB) e a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), resultando na criação dos Ministérios de Minas e Energia e do Comércio e Indústria (PIMENTEL, 1971). Durante seu governo destaca-se também a criação de uma administração paralela que veio trazer maior flexibilidade e autonomia à administração pública, com a proliferação de órgãos da administração indireta e o fortalecimento da visão de planejamento governamental a partir da criação do Plano de Metas (GOMES, 2009 E JUNQUILHO, 2010). Em seu plano desenvolvimentista, Kubistchek proveu o governo de servidores altamente capazes de projetar metas ambiciosas de desenvolvimento, porém, por outro lado, havia servidores altamente ineficientes na rotina burocrática do dia-a-dia (MARTINS, 1995).

João Goulart em seu governo volta os olhos com profundidade às questões da reforma administrativa e nomeia um ministro extraordinário para tratar da questão. Em 1963 tais projetos foram encaminhados para aprovação pelo Congresso Nacional, porém não lograram êxito devido à crise política de 1964, com a qual resultou na deposição do presidente, impedindo a promulgação e paralisando novamente os estudos da Reforma, vindo a se consubstanciar no governo de Castelo Branco (1967), através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (PIMENTEL, 1971).

O Decreto-Lei nº 200/1967, em seus princípios fundamentais relata que a Administração Federal deveria obedecer aos princípios de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. No tangente à descentralização, esta consistiu em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (BRASIL, 1967).

O Decreto-Lei estabeleceu ainda que os órgãos da administração central responsáveis pela direção deveriam focar-se nas atividades de planejamento, supervisão coordenação e controle, desobrigando-se das atividades de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, mantendo-se, porém, a autoridade normativa, o controle e a fiscalização

sobre a execução local. Ainda no âmbito do Decreto-Lei é estabelecida a delegação de competência como “instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender” (BRASIL, 1967).

O Decreto previa ainda que:

O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco (BRASIL, 1967).

Apesar de promulgada, tal reforma não entrou em prática devido às crises políticas enfrentadas pelo país e à ausência de uma mentalidade reformista.

Esta reforma, intitulada como “A Revolução Silenciosa”, trazia a descentralização como ferramenta para contornar a rigidez das estruturas da administração direta e introduzir um espírito gerencial privado na administração do setor paraestatal. Porém, acabou resultando na perda do controle da expansão dos órgãos semi independentes, das empresas públicas e das empresas controladas pelo Estado, e tornou o relacionamento entre a administração direta e a indireta difícil devido à ausência de regras institucionais claras. Apesar dos problemas citados, a criação da administração indireta representou os alicerces da governabilidade, sendo ainda um subproduto positivo da reforma administrativa de 1967 (MARTINS, 1995).

Ainda durante ditadura militar, torna-se importante citar a iniciativa do governo de João Figueiredo, o qual lançou o Programa Nacional de Desburocratização (1979), cujo objetivo era facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, iniciativa interrompida pelo advento do primeiro ano do governo civil (ENAP, 1993 apud GOMES, 2009).

No governo de Tancredo Neves foi criado o Ministério da Desburocratização, órgão que em 1986, no governo de Sarney, passou a ser chamado de Ministério da Administração, o qual absorveu as funções do antigo DASP e possuía uma comissão para a reforma administrativa, porém, que não apresentou nenhum resultado. Meses depois tal ministério foi extinto, sendo substituído pela Secretaria de Administração Pública (Sedap), ligada à Presidência da República, sendo novamente modificada, passando a chamar-se Secretaria da Administração Federal (SAF) (MARTINS, 1995).

Em resumo, ficou clara a ausência de vontade política e de uma estratégia de reforma administrativa sob o governo civil. Isso irá também permear a elaboração da nova Constituição (MARTINS, 1995)

Bresser-Pereira (1996) *apud* Gomes (2009) afirma que a então promulgada Constituição de 1988 teve como um dos pilares que a descentralização do regime militar tinha aberto espaços para o clientelismo. Assim, os constituintes optaram por “Complementar a revolução burocrática” e retomar à centralização, instituindo o Regime Jurídico Único e regras mais rígidas para o concurso público, eliminando a autonomia e flexibilidade das autarquias e fundações.

Com a instauração da democracia, o primeiro candidato eleito pelo voto direto após o regime militar foi Fernando Collor de Mello. Seu governo foi marcado por Políticas Explícitas de desorganização e desmantelamento da máquina pública, e foram dados os primeiros passos, ainda que desorganizadamente, em direção às reformas econômicas e de gestão estatal. No âmbito da gestão estatal a ideia central era de redução da presença do Estado, tanto no âmbito econômico quanto social. No entanto, as medidas tomadas com a pretensão de

racionalização da máquina provocaram seu desmantelamento e um desgaste da imagem do serviço público perante a sociedade (GOMES, 2009 E JUNQUILHO, 2010).

Neste período houve uma grande desestruturação do aparelho do Estado, ocorrendo o redesenho das estruturas estatais de forma contínua e errática, os salários da administração federal corroídos e ocorrência da desmoralização da burocracia. O governo optou por reduzir o aparelho do Estado, demitindo funcionários e eliminando órgãos sem o devido aparato legal, desorganizando a já precária estrutura burocrática existente, desprestigiando os servidores públicos e os acusando por todos os males enfrentados pela nação brasileira (MARTINS, 1995 e BRESSER-PEREIRA, 1996). Houve uma redução do número de ministérios de 23 para 12, extinção de diversas autarquias, fundações e empresas públicas, milhares de funcionários públicos foram colocados à disposição e diversos ativos da União foram colocados à venda (LEITE JÚNIOR, 2012).

No governo de Fernando Henrique Cardoso é criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), dando ênfase a um processo mais amplo de reestruturação do Estado baseado na descentralização, isto é, deslocamento das decisões e atuações para as esferas subnacionais de governo e entidades e atores da sociedade civil, estabelecendo parcerias verticais e horizontais, denominando-a de Administração Pública Gerencial, substanciado por meio da Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho de 1998 - Plano Diretor de Reforma do Estado (Reforma Gerencial), sendo seus principais objetivos: descentralização política e administrativa, organizações com poucos níveis hierárquicos e controle por resultados, buscando tornar o serviço público mais eficiente e de qualidade para a população. Com a busca de um Estado mínimo, foi transferida grande parte da prestação de serviços públicos ao mercado, sob o argumento de que a alocação dos bens seria nele muito mais eficiente. Além disso, houve um acréscimo do termo eficiência como princípio constitucional da Administração Pública (JUNQUILHO, 2010, KLERING E PORSSE, 2014 E GOMES, 2009).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que implantou o modelo de administração-gerencial para áreas-fim, mantinha o modelo burocrático weberiano para as carreiras típicas de Estado, além de criar a figura das organizações sociais para assumirem as atividades públicas não estatais. Embora bastante completo e modernizador, o Plano Diretor não foi implantado, uma vez que contou com a resistência de parte dos servidores públicos e dos partidos da oposição (LEITE JÚNIOR, 2012).

Neste contexto o Estado deixou de ser o responsável pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, passando a assumir o papel de promotor e regulador desse desenvolvimento. Dentro da perspectiva da citada reforma, o Plano previu diferentes estratégias de descentralização dos serviços públicos, dentre elas “a desconcentração de ações no âmbito da administração direta e indireta”, o que Klering e Porsse (2014) definem como “descentralização dentro das mesmas pessoas jurídicas”.

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, visando garantir o ajuste das contas públicas e consequentemente uma eficácia fiscal, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, criando limites para o volume de endividamento e mecanismos de responsabilidade penal para os administradores que infringissem a lei (LEITE JÚNIOR, 2012). Ainda nesta segunda fase, a ênfase do governo passou à redução da pobreza e o atingimento de metas internacionais de desenvolvimento, perdendo força o apelo à “Reforma do Estado Brasileiro”, perfil ainda seguido no governo posterior de Luís Inácio Lula da Silva, focado principalmente na inclusão social, direitos humanos e das minorias. (KLERING E PORSSE, 2014).

Apesar da não implantação da Reforma de 1995, temos que:

Observa-se que os objetivos de reforma da administração pública brasileira (de um modelo patrimonialista-burocrático para outro gerencial-social) não foram plenamente atingidos com a Reforma de 1995, mas esta serviu (especialmente como prática discursiva) para institucionalizar uma série de mudanças nos governos posteriores de todos os níveis e esferas (KLERING E PORSSE, 2014).

Destaca-se ainda no governo de Lula uma atuação divergente a até então adotada e defendida pelo modelo gerencial. Houve uma elevação no número de ministérios e secretarias, retomada dos concursos públicos e consequente elevação dos gastos correntes do governo. Fadul e Souza (2005) destacam que “o governo promoveu a criação de cargos e novas estruturas burocráticas de forma clientelista e patrimonialista como resultado de acordos, negociações e barganhas políticas”. Como ação para melhoria da eficiência da máquina, foi instituída uma rede nacional de escolas de governo – regida pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – e o lançamento do PNAP – Plano Nacional de Formação em Administração Pública-, no âmbito da Universidade Aberta do Brasil (UAB), visando atender gestores das três esferas: federal, estadual e municipal. Seus objetivos consistem na oferta de cursos na área da administração pública visando a capacitação dos quadros de gestores para atuar na administração do governo e unidades organizacionais (LEITE JÚNIOR, 2012; DEMARCO E VIEIRA, 2014).

De acordo com Demarco e Vieira (2014), temos que:

O objetivo do programa é propiciar aos estudantes, gestores públicos, uma tomada de consciência sobre as atuais políticas de governo, a partir do desenvolvimento das capacidades necessárias para conhecer o contexto socioeconômico, cultural e político que conformam o campo da gestão pública no Brasil (DEMARCO E VIEIRA, 2014).

Dilma Rouseff (2011-2014) pautou seu governo no “Plano Mais Brasil”, Lei PPA (Plano Plurianual) 2012-2015, estabelecendo como prioridades do governo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual engloba o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Brasil sem Miséria (KLERING E PORSSE, 2014). Porém, devido à característica recente e atual do governo citado, dificuldades foram encontradas na busca de artigos que avaliem o citado governo.

Referenciando-se ao insucesso das Reformas, Alverga (2003) relata que: “quando se pretende impor uma reforma institucional fundamentada em valores que não são referendados socialmente, em elementos que não são legitimados pela prática concreta da sociedade, o resultado desse processo será o malogro”.

Por fim, Kliksberg (1988) *apud* Alverga (2003), cita que :

“Em alguns países, pensou-se que o problema seria resolvido com a sanção de novas leis que consagrassem as reformas, mas o percentual de não-aplicação das leis em nosso continente indica a distância que existe entre uma cultura jurídica, formal, e a prática real dos processos históricos”

2.2. CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO NO CONTEXTO DE UMA AUTARQUIA FEDERAL

Conforme exposto na sessão anterior, podemos verificar que os principais feitos em termos de reforma administrativa para melhoria da máquina pública estão relacionados à descentralização, seja de recursos e atividades (aqui entendido como desconcentração) ou de poder de decisão. Neste tópico trataremos mais a fundo a questão com vistas à sua aplicação em uma esfera mais restrita de atuação, a de uma autarquia federal.

Conforme citado acima, há entre os autores uma convergência dos conceitos de descentralização e desconcentração, configurando a desconcentração como uma das formas de descentralização.

Hack e Filippim (2010) se empenharam na definição dos termos e elencaram que o termo “descentralização” diz respeito à transferência efetiva de poder decisório para os agentes locais, enquanto que o termo “desconcentração” nos remete à ideia de transferência de parte de atribuições de execução de atividades para órgãos regionais.

O manual de descentralização da USP (Universidade de São Paulo) relata que:

Trata-se na verdade de um processo de desconcentração administrativa, pois conceitualmente, descentralização administrativa ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições que decorram do ente central...Na desconcentração as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros. Isso é feito com o intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho (USP, 2009).

Bresser Pereira (2004) destaca que os termos centralização e descentralização são empregados em diferentes sentidos, sendo eles independentes, podendo se referir a:

Localização geográfica – caráter geográfico;

Funções realizadas em um único departamento (centralização) – caráter funcional (foco deste trabalho) e também chamado pelo autor como departamentalização;

Nível em que as decisões são tomadas em uma organização – caráter decisório.

Klering e Porsse (2014) citam a emergência da construção em um Estado em rede, caracterizado por uma forma diferente de administração pública baseada na descentralização, busca de resultados com controle, atuação via parcerias e orientação para a competitividade, comprometendo-se assim com a eficiência, eficácia e qualidade, tornando a administração burocrática mais gerencial, passando o Estado de provedor e executor para coordenador, promotor e fiscalizador (PEREIRA, 1997 E KLEKISBERG, 1994 *apud* KLERING e PORSSE, 2014).

Castells (1998) *apud* Klering e Porsse (2014) estabelece 8 princípios para uma gestão pública flexível e na forma de Estado em Rede, são eles: descentralização; flexibilidade na organização e na atuação administrativa; coordenação; participação cidadã; transparência administrativa; modernização tecnológica da administração; profissionalização e; retroação (Feedback das ações). Os autores definem que dentro da concepção da descentralização há três formas distintas: descentralização das competências e responsabilidades (o que neste trabalho será concebido pela nomenclatura de desconcentração), descentralização de poder e recursos e a descentralização do Estado (via parcerias, terceirizações, delegações e privatizações). No tangente à descentralização de competências e responsabilidades, tem-se que “deve ser realizada em cada unidade governamental conforme a área e o custo/benefício

inerente aos serviços providos pelo setor público, buscando a proximidade da esfera prestadora da despesa com a população consumidora”, e complementa que: “a coordenação e a cooperação entre as administrações locais, regionais e nacionais deve estar presente na rede que opera o Estado, bem como algumas formas de hierarquia, que mantenham regras de subordinação, porém, estabelecidas democraticamente” (KLERING E PORSSE, 2014).

Dentro do conceito acima exposto e a proposta aqui enunciada, vale reforçar a importância do estabelecimento das regras de subordinação, tendo em vista que, na experiência mais macro de reformar administrativa proposta através da Decreto- lei nº 200 de 1967, um dos motivos de seu insucesso refletiu-se pela ausência de regras institucionais claras, o que causou conflito de relacionamento entre a administração direta e a indireta.

Em algumas experiências frustradas de reforma, verificou-se ainda um retorno à centralização diante da não execução completa das propostas expostas, o que para Castells (1998) *apud* Klering e Porsse (2014) não garante a estabilidade da máquina: “A manutenção de uma máquina burocrática, centralizada e rígida, não garante a sobrevivência do Estado em situação de pressão global e local”.

Os autores estabelecem ainda as vantagens e desvantagens de descentralização.

Tabela 1: Vantagens e Desvantagens da Descentralização Administrativa.

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	
VANTAGENS	DESVANTAGENS
1 - Maior proximidade dos administradores locais, possibilitando maior agilidade e qualidade nas respostas.	1 - Falta de acesso e uniformidade nas decisões.
2 - Melhor aproveitamento da capacidade dos administradores locais, reduzindo os trâmites burocráticos e gastos.	2 - Risco de ênfase a objetivos superficiais, focados nos objetivos mais locais.
3 - Melhor qualidade nas decisões, tendo em vista que estas ocorrem no local de ocorrência, com conhecimento de causa.	

Fonte: Elaborado pela autora com base no texto de Klering, Kruehl, Stranz (2012)

Tendo por base as vantagens da descentralização administrativa acima expostas e o contexto da desconcentração (descentralização de atividades), poder-se-á analisar no contexto deste trabalho as seguintes perspectivas:

- Maior agilidade e qualidade nas respostas;
- Redução dos trâmites burocráticos e gastos;

Ainda que em uma perspectiva mais ampla, tendo em vista tratar-se da administração fiscal nacional, Bresser-Pereira (1998) destaca que:

Existe uma soma razoável de evidências de que a concentração administrativa tende a aumentar o custo e reduzir a efetividade das demandas dirigidas à burocracia pelas populações interioranas, e que os recursos locais, que poderiam contribuir para o desenvolvimento, tendem a ser negligenciados no processo de planejamento (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Conforme exposto pelo autor, no contexto da concentração, além de aumentar o custo há uma tendência a prejudicar as populações mais distantes do centro, sendo muitas das vezes negligenciadas no processo de planejamento

3. METODOLOGIA

A metodologia empregada neste artigo consiste em uma pesquisa aplicada, qualitativa, descritiva e se propõe a analisar por meio de artigos da internet, documentos oficiais e entrevista a importância e necessidade de desconcentração das atividades financeiras de compra e contratação de serviços da Universidade Federal Fluminense para melhor atuação do Campus Aterrado em Volta Redonda, fruto do projeto de interiorização das universidades federais.

Na concepção da pesquisa descritiva, Triviños (1987) a define como a busca de descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade. Gray (2012) salienta que “os estudos descritivos buscam “desenhar um quadro” de uma situação, pessoa ou evento, ou mostrar como as coisas estão relacionadas entre si.

Os artigos serão selecionados nos sites de pesquisa Spell, Scielo e google acadêmico, sendo de grande relevância os artigos publicados pela ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), sendo responsável por grande parte das boas publicações referentes à administração pública, um campo mais restrito de publicações.

4. A DESCONCENTRAÇÃO COMO FORMA DE GESTÃO À UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Em 2007 o governo federal lançou um projeto de expansão ousado, intitulado como Reuni, cujo objetivo era expansão da rede federal de educação superior, visando ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior de qualidade. Dentro deste objetivo, a Universidade Federal Fluminense apresentou ao MEC o maior plano de expansão dentre as universidades federais do país, projetando-a como a maior universidade federal do Brasil em número de estudantes de graduação até 2017 (MELLO, 2012).

Com base nos dados de 2013, a UFF dispõe de 104 cursos de graduação, 154 cursos de pós-graduação lato sensu, 61 cursos de mestrado e 32 de doutorado, demonstrando claramente sua importância para o desenvolvimento do país, bem como sua importância na aplicação da política proposta. Dentro da perspectiva do Reuni, os 13 campi da Universidade Federal Fluminense (UFF) foram beneficiados pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). A partir da implantação do programa, a meta era um crescimento do número de cursos diurnos de 66 para 121 e dos cursos noturnos de 19 para 49 até 2012. No mesmo período, de 2008 a 2012, os investimentos em custeio e pessoal planejado alcançaria R\$ 86 milhões, e 7,4 milhões seriam destinados à criação do Campus em Volta Redonda (MEC, 2008).

Dentro do contexto de expansão foram criadas duas novas unidades de ensino em Volta Redonda, o Instituto de Ciências Humanas e Sociais e o Instituto de Ciências Exatas, ambos localizados no Campus Aterrado, existindo ainda em Volta Redonda a Escola de



Engenharia Industrial Metalúrgica de Volta Redonda (Campus Vila Santa Cecília), desde 1968.

Diante da realidade apresentada, uma nova forma de gestão é proposta atualmente pelo Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda (ICHS), uma gestão desconcentrada, cuja proposta consiste em tornar o atual setor financeiro, responsável pela montagem dos processos de compras e contratações de serviços do Campus Aterrado (Campus que contempla as unidades do Instituto de Ciências Humanas e Sociais e o Instituto de Ciências Exatas), em uma Unidade Gestora Executora, habilitando-o à execução das etapas de empenho, liquidação e pagamento de processos do Campi de Volta Redonda (Escola de Engenharia Industrial Metalúrgica; Instituto de Ciências Humanas e Sociais e; Instituto de Ciências Exatas), e também do Instituto de Educação de Angra dos Reis.

Uma Unidade Gestora Executora pode ser entendida como:

Unidade gestora que utiliza o crédito recebido da unidade gestora responsável. A unidade gestora que utiliza seus próprios créditos passa a ser ao mesmo tempo unidade gestora executora e unidade gestora responsável (TCU, 1991).

Em outros termos, uma Unidade Gestora Executora é aquela que além de decidir a respeito da execução de seus recursos (Unidade Gestora), tem a capacidade de também executá-los, realizando as diversas etapas de compras e contratações, incluindo empenho, liquidação e pagamento de processos. Assim, uma Unidade Gestora Executora no interior do Estado do Rio de Janeiro vem a ser uma proposta de desconcentração administrativa, conforme exposições anteriores.

Giacomoni (2009) define empenho como sendo uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário, ou seja, estão enquadradas no crédito orçamentário disponível. Destaca ainda que o empenho deve anteceder a data de aquisição do bem ou contratação do serviço, sendo vedada a realização de despesa sem empenho prévio. Em síntese, o empenho pode ser entendido como uma garantia de pagamento.

Já a etapa de liquidação inicia-se após a entrega do bem adquirido ou prestação do serviço e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tomando-se por base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito, sendo seguido pelo pagamento, subdividido em emissão da ordem de pagamento (despacho emitido por autoridade competente determinando que a despesa seja paga) e o pagamento propriamente dito. Ressalta-se ainda a possibilidade de delegação de competências com vista à agilização dos trâmites administrativos que desafogam os canais superiores da hierarquia. (GIACOMONI, 2009).

Sacramento *et al* (2014) cita que em 2013 a universidade devolveu aos cofres públicos cerca de R\$ 1.300.000,00 de recursos de emendas parlamentares por não ter tempo hábil para empenho, tendo em vista que as emendas são liberadas no fim do exercício contábil e o volume de processos para sua execução em um curto prazo de tempo os tornou inexecutáveis. Os autores analisaram ainda o tempo médio para empenho de processos do Instituto de Ciências Humanas e Sociais na atual gestão concentrada e obteve os dados descritos abaixo, o que evidencia a necessidade de alteração na forma de execução dos processos de forma a agilizar sua execução.

Tabela 2. Análise dos Processos do Instituto de Ciências Humanas e Sociais de Volta Redonda.

	Licitação	Dispensa de Licitação	Carona
Quantidade de Processos	4	23	4
Tempo médio de empenho	163 dias	65 dias	45 dias
Intervalo de tempo (mín e máx.)	68 - 237 dias	16 - 340 dias	27 - 63 dias
Mediana	173 dias	39 dias	44 dias

Fonte: Sacramento *et al* (2014).

Diante de realidades similares de outras universidades federais, Moritz *et al* (2011) relata que as universidades devem se projetar para o futuro e para tanto precisam buscar uma tendência descentralizadora e desconcentradora. Para a autora “as palavras de ordem serão: desconcentrar, descentralizar e regionalizar; evitando a excessiva verticalização de recursos e de decisões”, evidenciando assim que a desconcentração não é visão restrita a este trabalho, mas um projeto em estudo para outras universidades federais de realidades semelhantes.

Ramos *et al* (2013) salienta que a gestão universitária vem apresentando sinais de urgência de modernização e complementa que:

É preciso associá-la com políticas que tornem mais ágeis o trabalho levando a gestão a ser mais profissional e a estrutura acadêmica cada vez mais funcional, formulando e implementando estratégias que lhe garanta condições de sustentar seu desenvolvimento. Para isso, conhecimento, competitividade, agilidade, informação, transparência e qualidade surgem como fatores estratégicos. (RAMOS *et al*, 2013).

Mizael *et al* (2013) acrescenta que:

A crescente demanda pela qualidade do serviço público e a boa gestão dos recursos têm exigido dos administradores públicos novas competências, habilidades e transparência na gestão. Por outro lado, no mundo contemporâneo, as instituições públicas devem ser dotadas de flexibilidade organizacional para reagir a condições complexas voltadas para a realização do interesse público e para o bem comum.

O autor destaca ainda que a gestão universitária não deve estar atrelada ao rompimento da administração burocrática, mas deve buscar flexibilizá-la através de uma política de gestão voltada para alcançar resultados relacionados ao interesse público, a formação de profissionais cidadãos e à busca pela excelência no ensino, na pesquisa e na extensão.

5. CONCLUSÃO

Analisando-se a revisão teórica e a realidade vivenciada pela Universidade Federal Fluminense em seu processo de interiorização, mais especificamente na cidade de Volta Redonda, acredita-se que a desconcentração seja uma alternativa válida e eficaz para melhoria dos processos.

Fazendo-se um paralelo com as experiências da Administração Pública Federal, verifica-se que as reformas que buscavam estruturar a base tinham por conceituação de eficiência e flexibilidade a descentralização em suas diversas formas. Porém, sua inexecução deve-se a fatores que não invalidam a teoria proposta, como crises políticas, fins de mandatos,

mudança de foco diante de demandas emergenciais ou até mesmo dificuldades relacionadas à cultura organizacional que não foram bem trabalhadas entre os servidores.

Das experiências anteriores também se é possível extrair algumas informações importantes:

- Os setores parceiros na desconcentração devem estar devidamente aparelhados e instruídos;
- Torna-se latente a necessidade uma cultura reformista, ou seja, torna-se pertinente trabalhar a cultura organizacional de forma a envolver todos os stakeholders no processo;
- Importante se faz o estabelecimento de regras institucionais onde se estabeleçam as formas de relacionamento entre o setor central e os delegados;
- A coordenação e cooperação entre o administrativo central e administrações locais é ferramenta chave para o sucesso da implementação, bem como algumas formas de hierarquia que mantenham regras de subordinação estabelecidas democraticamente.

Desta forma, conclui-se que a desconcentração pode ser benéfica à Universidade, em especial às unidades interiorizadas, acarretando menor tempo de execução de empenho, pagamento e liquidação de processos, agilizando assim o atendimento da demanda universitária e reduzindo o volume de processos hoje executados pela Sede em Niterói. Porém, ressalta-se a importância de uma desconcentração planejada, de forma a evitar problemas futuros e garantir uma implementação em sua totalidade, sem a possibilidade de abandono do projeto.

7. REFERÊNCIAS

ALVERGA, C. F. R. P. . Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. Revista do Serviço Público , v. 54, p. 29-46, 2003.

BRASIL, 1967. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 01 de junho de 2015.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da Administração Pública Burocrática à gerencial. Brasília, 1996. Disponível em <http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf> . Acesso em 30/10/2014

BRESSER-PEREIRA, L.C. Introdução à Organização Burocrática. São Paulo: Thomson, 2004

BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

DEMARCO, D. J. ; VIEIRA, A. A. . Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) : um balanço da implementação pela Escola de Administração da UFRGS. In: Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância (ESUD), 2014, Florianópolis/SC. Pesquisa na EaD: reflexões sobre teoria e prática, 2014

FADUL, E. M.; SOUZA, A. R. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais.

GIACOMONI, J. Orçamento Público – 14. ed. Ampliada, revista e atualizada – 3. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009

GOMES, E. G. M. Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GRAY, D. Pesquisa no mundo real. 2ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012

HACK, K.; FILIPPIM, E. O Difícil Equilíbrio entre Descentralização, Desenvolvimento e Participação: O Caso dos Conselhos de Desenvolvimento de Santa Catarina. *Desenvolvimento em questão*, Rio Grande do Sul, v.8, n.16. 2010. Disponível em:

<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/62>. Acesso em: 30/07/2014.

JUNQUILHO, G. Teorias da administração pública / Gelson Silva Junquilha. –Florianópolis :Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 182p. : il

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. *Análise*, v. 23, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2012.

KLERING, L.; PORSSE, M. Em Direção à Uma Administração Pública Brasileira Contemporânea com Enfoque Sistêmico. *Desenvolvimento em questão*. Rio Grande do Sul, v. 12, n. 25, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/2251> Acesso em: 30/07/2014.

LEITE JÚNIOR, A. Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro / Alcides Domingues Leite Júnior. –2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 88p. : il

LIMA Jr., O. Brasil de. A reforma administrativa no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 49, n. 2, p. 11, abr./jun. 1998

MARTINS, L. M383. Reforma da Administração Pública e cultura política no. Brasil: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997. 61 p. (Cadernos ENAP; n.8)

MEC, 2015. História. Disponível em: portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2:historia&catid=97:omec&Itemid=171. Acesso 14/05/2015

MELLO, S. (2012). Mensagem Fim de Ano. Disponível em: <http://www.uff.br/?q=mensagem-de-fim-de-ano>. Acessado em 18/12/2012.

MIZAE, G. A.; BOAS, A. A. V.; PEREIRA, J. R.; SANTOS, T. S. Análise do Plano de Desenvolvimento Institucional das universidades federais do Consórcio Sul-Sudeste de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 5, p. 1145-1164, 2013. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/14046/analise-do-plano-de-desenvolvimento-institucional-das-universidades-federais-do-consorcio-sul-sudeste-de-minas-gerais>. Acesso em 20/01/2015

MORITZ, M. O.; HERLING, L. H. D.; MELO, P. A.; COSTA, A. M. A prospecção de cenários nas universidades: variáveis portadoras de futuro e a trajetória da Universidade Federal de Santa Catarina para 2022. *Revista de Ciências da Administração*, v. 13, n. 31, p. 111-135, 2011.

PIMENTEL A. F. (1971). Dinâmica da Reforma Administrativa. *Revista do Serviço Público*. Brasília 59 (4): 469-479, out/dez 2008. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/160/165>. Acesso em 01 de junho de 2015.

RAMOS, M. G. G.; GARCIA, T. E. M.; NOGUEIRA, M. G. S. A gestão do Reuni na UFPel: um olhar sobre a qualidade da expansão. *Desafio Online*, v. 1, n. 2, p. 1-17, 2013. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12707/a-gestao-do-reuni-na-ufpel--um-olhar-sobre-a-qu---> Acesso em: 20/01/2015

SACRAMENTO, J., RANGEL, L., AMARAL, M. Centralização das Atividades Financeiras da UFF: Entrave à maior eficiência no Processo de Desenvolvimento do Campus Aterrado em Volta Redonda. In: CONGRESSO DE ADMINISTRAÇÃO, SOCIEDADE E INOVAÇÃO, 4., 2014, Volta Redonda. Anais...Volta Redonda: Universidade Federal Fluminense. Disponível em: http://www.congressocasi.uff.br/?page_id=77. ADP 337. Acesso em 17/06/2014.

TCU. Conceitos Básicos – Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=in%2Fdn+tribunal+de+contas+da+uni%C3%A3o>. Acesso em 28/08/2014.

TRIVIÑOS, A. Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987

USP. Manual de Descentralização. São Paulo, 2009. Disponível em: www.usp.br. Acesso em: 30/07/2014.