Capítulo **13**

Como andam conceituando "desconcentração"? Um estudo bibliométrico

César Augustus Adorno Ferreira Lima[1]
Pedro de Freitas Silva[2]
Igor Carneiro Nicolau[3]
Serigne Ababacar Cisse Ba[4]

Resumo: O objetivo deste trabalho é realizar um estudo bibliométrico das publicações sobre desconcentração na administração pública, com a intenção de verificar como a literatura tem conceituado o termo "desconcentração", bem como constatar características específicas destes estudos acadêmicos publicados. A pesquisa, usando o descritor "*deconcentration public management*", foi realizada no Portal de Periódicos da CAPES. Através de critérios de inclusão e exclusão bem definidos, foram selecionados 11 trabalhos científicos, dentre os quais 10 eram artigos internacionais e 01 era dissertação de mestrado nacional. Foram apresentadas duas vertentes de classificação da desconcentração, sobre as quais constatou-se a presença significativa na literatura. Ademais, observou-se que as pesquisas ainda carecem de métodos para definir a necessidade de desconcentrar as organizações públicas, bem como método de análise para avaliar esse processo.

1 Universidade Federal de Goiás – UFG. Regional Catalão, Centro de Gestão e Negócios (CGEN), Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional. Contato: pharmaperito@gmail.com

2 Universidade Federal de Goiás – UFG. Regional Catalão, Centro de Gestão e Negócios (CGEN), Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional. Contato: pedrofs.adm@gmail.com

3 Universidade Federal de Goiás – UFG. Regional Catalão, Centro de Gestão e Negócios (CGEN), Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional. Contato: igornicolau@hpeautos.com.br

4 Universidade Federal de Goiás – UFG. Regional Catalão, Centro de Gestão e Negócios (CGEN). Contato: serigneababacar@hotmail.com

Por fim, evidenciou-se que, independente da vertente de classificação, o conceito de desconcentração possui um núcleo de ideias que não se alteram.

Palavras-chave: Desconcentração. Descentralização. Administração pública.

1 Introdução

A discussão sobre a descentralização é antiga, polêmica, complexa e não há um consenso na literatura (AFONSO, 2015; GUIMARÃES, 2002; PEIXOTO, 2012; TOBAR, 1991). Ainda hoje, após inúmeras discussões, existe uma variedade de entendimentos e concepções acerca deste tema, e não raras vezes, discordantes entre si (AFONSO, 2015; PEIXOTO, 2012).

O tema da descentralização é vista de maneiras diferentes dependendo dos campos da ciência que o estuda (GUIMARÃES, 2002). A descentralização, nas ciências políticas, é entendida como um mecanismo para o desenvolvimento da democracia, permitindo autonomia política nos níveis locais e regionais. Na sociologia, é concebida como "empoderamento" da sociedade civil, promovendo a cidadania. Na administração, é vista como o processo de distribuição do poder decisório e administrativo (GUIMARÃES, 2002; PEIXOTO, 2012).

Não obstante, devido ao fato de estar na mesma esfera de discussão que a descentralização, e em alguns momentos usado como sinônimo, o termo desconcentração também se encontra com variedades de conceitos e, às vezes, destoantes entre si.

Cohen e Peterson (1999) afirmam que a dificuldade de distinguir os conceitos e os tipos de descentralização/desconcentração é uma das principais razões para a confusão na literatura sobre descentralização. Colocando em contraste a perspectiva acadêmica e a realidade, é muito difícil na prática separar as formas de descentralização/desconcentração, pois elas muitas vezes são simultâneas e interferem uma nas outras (COHEN; PETERSON, 1999). Contudo, os mesmos autores ponderam que as reflexões teórico-acadêmicas são úteis para definir uma perspectiva analítica das formas descentralização/desconcentração. Corroborando com isso, o Banco Mundial afirma que estabelecer conceitos entre esses diversos tipos de descentralização/desconcentração é útil para destacar as suas dimensões e a necessidade de coordenação entre elas (The World Bank Group, http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm).

Por oportuno, é necessário apontar que é justamente nesta dificuldade de conceituação do termo desconcentração que o presente trabalho quer aprofundar. Utilizando-se da pesquisa bibliométrica, pretende-se perceber como o processo de desconcentração tem sido entendido na literatura, procurando evidenciar e avaliar as produções, no sentido de analisar a metodologia, os autores, tendências e novas abordagens.

Logo, o presente trabalho tem o objetivo de realizar um estudo bibliométrico das publicações sobre o processo de desconcentração na administração pública, com o intuito de analisar como a literatura tem conceituado o termo "desconcentração". Neste sentido, este artigo também irá explorar o perfil dos estudos acadêmicos publicados sobre este assunto, entendendo suas particularidades, o volume de produção ao longo destes anos, a internacionalização destas pesquisas, os tipos de pesquisa que foram realizadas, e a quantidade de autores por artigos.

Além de identificar os trabalhos científicos importantes sobre o tema, a relevância desta pesquisa está na proposta de sintetizar os conceitos sobre desconcentração, fornecer dados para subsidiar outros estudos sobre a mesma temática e auxiliar na construção teórica da dissertação "Desconcentração dos exames definitivos de drogas da Polícia Técnico-Científica do estado de Goiás: um estudo de viabilidade", como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado Profissional de Gestão Organizacional.

Para tanto o artigo está estruturado da seguinte forma: introdução, objetivos e justificativa já apresentados. Na primeira seção traz o referencial teórico sobre processo de desconcentração. Na sequência, apresenta os procedimentos metodológicos adotados. Na terceira seção são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa. E por fim, as considerações finais.

2 O que é desconcentração?

Como veremos adiante, observa-se que o entendimento sobre desconcentração na administração pública possui duas vertentes: a primeira (V1) é vista como uma forma, um tipo, de descentralização administrativa; a segunda (V2) é entendida apenas como um processo de transferência de competências administrativas dentro de uma mesma organização pública, diferenciando-se totalmente do conceito de descentralização.

Diante disso, discutir o processo de desconcentração é impossível sem o contraponto da descentralização, pois os conceitos estão intimamente interligados. Desta forma, ao discutirmos sobre a desconcentração, tanto na primeira, quanto na segunda vertente, será imprescindível discutir a descentralização em ambas as situações.

2.1 Vertente 1: desconcentração – uma forma de descentralização

A descentralização pode ocorrer em três aspectos: político, econômico e administrativo (PNUD, 1999), sendo que a descentralização administrativa pode ser classificada como: devolução, delegação, desconcentração e privatização (GUIMARÃES, 2002).

A dimensão política da descentralização está relacionada à governança local, dispersando e fragmentando a monopolização do poder político dos governos nacionais, buscando garantir mecanismos democráticos no exercício deste poder político, promovendo *accountability*, transparência, e participação social nos processos decisórios e de fiscalização (PNUD, 1999).

A descentralização fiscal é entendida como a capacidade dos governos locais e organizações privadas com funções públicas de possuírem um nível adequado de receitas, sejam captadas localmente, sejam transferidas pelo governo central. A captação e alocação de recursos são realizadas de forma transparente, com critérios bem definidos. Quando ocorre transferência de recurso do governo central, deve haver previsão orçamentária para as instituições locais, indicando quanto de aporte financeiro estará disponível para a execução do planejamento anual. Ademais, a descentralização fiscal contempla a ideia de autonomia para decidir sobre a utilização destes recursos (PNUD, 1999; The World Bank Group, http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm)

A descentralização administrativa é classificada da seguinte forma:

a) desconcentração: são unidades subdivididas, ou sub-unidades, ou estrutura administrativas locais, ou departamentos dentro da mesma organização, como regionais ou escritórios locais. Envolve transferência muito limitada de autoridade e de competências e/ou tarefas que podem estar relacionadas à tomada de decisão específica, questão financeira e de gestão administrativa, sempre hierarquicamente subordinada à autoridade do governo central. Neste tipo de descentralização, a estrutura desconcentrada não possui poderes para levantar receitas e não possui personalidade jurídica, impedindo de contratar pessoal, estabelecer contratos e ser processado judicialmente (PNUD, 1999);
b) delegação: transferência de competências da organização pública central para unidades administrativas de uma região, ou para organizações externas, ou para organizações não governamentais, para as quais são delegadas competências e responsabilidades através de legislação ou contrato. Elas não são totalmente controladas pelo governo, mas são legalmente constituídas e responsáveis por uma função pública bem definida (GUIMARÃES, 2002; PNUD, 1999);
c) devolução: instituição legal de unidades autônomas de governança, locais ou regionais, sub-nacionais, como províncias, distritos, estados e municípios. Neste tipo de descentralização, as unidades de governo são autônomas, independentes e são níveis separados de governo, sobre as quais as autoridades centrais exercem pouco ou nenhum controle direto. Também, essas unidades tem personalidade jurídica, poder de assegurar recursos e possuem seus limites geográficos de atuação bem definidos. Por fim, existe uma relação recíproca e mutuamente benéfica entre o governo central e local (PNUD, 1999);

d) privatização: ocorre quando as responsabilidades administrativas e as funções públicas são transferidas do governo para instituições privadas (GUIMARÃES, 2002).

Portanto, a partir do que foi apresentado, demonstra que a desconcentração é vista como um tipo de descentralização administrativa.

2.2 Vertente 2: desconcentração e descentralização – conceitos diferentes

A descentralização pode ser analisada sob o aspecto político e administrativo (MARINELA, 2015; PIETRO, 2015). "A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorre do ente central" (PIETRO, 2015, p. 516). Segundo Marinela (2015), a descentralização política ocorre quando, através da Constituição Federal, se distribui às pessoas jurídicas de direito público atribuições políticas, com soberania ou autonomia para legislar, sendo capazes de determinar seus propósitos e governo. Exemplo disso são os estados e os municípios, os quais possuem capacidade de legislar e não recebem qualquer espécie de autorização da União e nem a ela se subordinam, mas, sobretudo, encontram-se regulamentados pela própria Constituição Federal (PIETRO, 2015). A descentralização administrativa ocorre quando o Estado distribui suas competências administrativas a outras pessoas jurídicas. Dessa forma, a descentralização requer, necessariamente, duas pessoas jurídicas distintas, sendo que uma, necessariamente, é o Estado – União, Distrito Federal, estado-membro ou município (ALEXANDRINO; PAULO, 2015; MAZZA, 2015; MARINELA, 2015; PIETRO, 2015).

A desconcentração ocorre quando as competências são distribuídas dentro da estrutura de uma única pessoa jurídica (MAZZA, 2015). Dessa forma, a desconcentração está relacionada a uma técnica administrativa de distribuição interna de atribuições com o intuito de conferir mais eficiência e celeridade na prestação de serviços (ALVES, 2007; ALEXANDRINO; PAULO, 2015; MARINELA, 2015; MAZZA, 2015). Exemplos de desconcentração: a União e seus Ministérios, os estados-membros e suas secretarias estaduais, as prefeituras e suas secretarias municipais, universidade pública e seus departamentos de graduação, a Secretaria de Segurança Pública e a Polícia Científica com suas unidades regionais.

Logo, a desconcentração vem a ser a passagem de competências de órgãos situados nas partes superiores da pirâmide administrativa para escalões mais subalternos, ou mesmo a transferência do exercício das funções do núcleo central para núcleos mais distantes e próximos da periferia, na tentativa de otimizar os procedimentos, gerar maior produtividade e melhorar os resultados para o sistema (GOUVÊA, 2012).

Considerando que o processo de desconcentração ocorre dentro de uma mesma pessoa jurídica, os órgãos resultantes possuem um vínculo de subordinação,

de hierarquia (ALEXANDRINO; PAULO, 2015; MARINELA, 2015; MAZZA, 2015). Por outro lado, a descentralização pressupõe pessoas jurídicas distintas, sem vínculo de subordinação de uma perante a outra, mas, sobretudo, configura uma relação de controle ou tutela por parte do Estado a qual é exercida nos limites da lei.

3 Método de pesquisa

A pesquisa tratou-se de um estudo bibliométrico das publicações sobre o processo de desconcentração na administração pública encontrados na plataforma do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Este portal é a base de dados mais importante do país, possuindo centenas de periódicos nacionais e internacionais.

A pesquisa dos trabalhos científicos foi realizada usando o descritor: "*deconcentration public management*". Foram encontrados 37 trabalhos publicados entre 1989 e 2015, dentre os quais foram selecionados os que eram de cunho científico e continham o termo "desconcentração" ou "*deconcentration*" no título, ou no resumo, ou na palavra-chave. Foram excluídos os trabalhos que não abordavam a desconcentração dentro do âmbito da administração, ou seja, foram excluídos aqueles que tratavam dos seguintes assuntos: planejamento urbano; estudo espacial relacionado ao processo de industrialização, produção industrial e urbanização; caracterização de movimento populacional; e políticas contra pobreza.

Os artigos foram explorados a partir de uma planilha criada no software Microsoft Excel®, destacando dados como título, periódico, nacionalidade e ano da publicação, quantidade de autores em cada publicação, como é conceituado o processo de desconcentração, tipo e natureza do trabalho científico.

4 Resultados e discussão

Baseando-se nos critérios de inclusão e exclusão apresentados na seção "Método de pesquisa", foram selecionados 11 artigos nos quais o termo desconcentração é colocado em evidência no título, ou no resumo, ou na palavra-chave. Destes, 04 foram publicados de 2001 a 2005, e outros 04 de 2011 a 2015. Observa-se pela Figura 1 que a discussão sobre o assunto em tela sempre fez parte do debate acadêmico desde o início do século XXI, não fugindo da pauta em nenhum quinquênio. Por oportuno, fica evidente que o termo desconcentração não possuía destaque no século XX, possivelmente, porque o entendimento sobre desconcentração estava sendo desenvolvido diante do arcabouço teórico relacionado à descentralização.

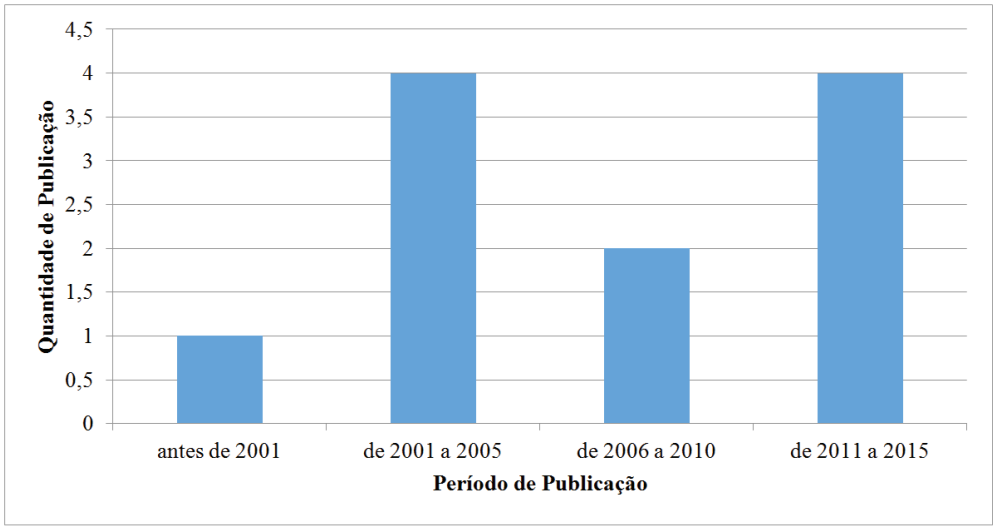

Figura 1 Quantidade de publicação por período de tempo.

Dos trabalhos científicos selecionados, 10 eram artigos internacionais e 01 era dissertação de mestrado nacional. Observa-se que a discussão sobre o tema é mais intenso internacionalmente (Figura 2).

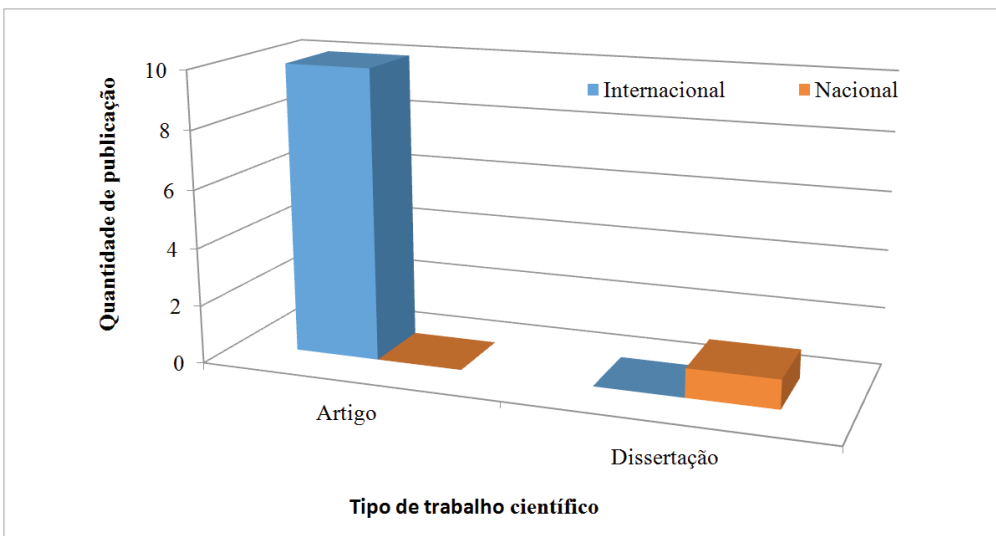

Figura 2 Número de publicações relacionando tipo de trabalho científico e nacionalidade.

A Figura 3 demonstra a porcentagem de trabalhos teóricos e empíricos. A predominância de trabalhos teóricos demonstra que a literatura ainda carece de métodos de análise para avaliar a desconcentração das organizações públicas ou

para definir a necessidade de desconcentrar essas instituições. Além disso, constatou-se que em 91% dos trabalhos foi usado o método de pesquisa qualitativo.

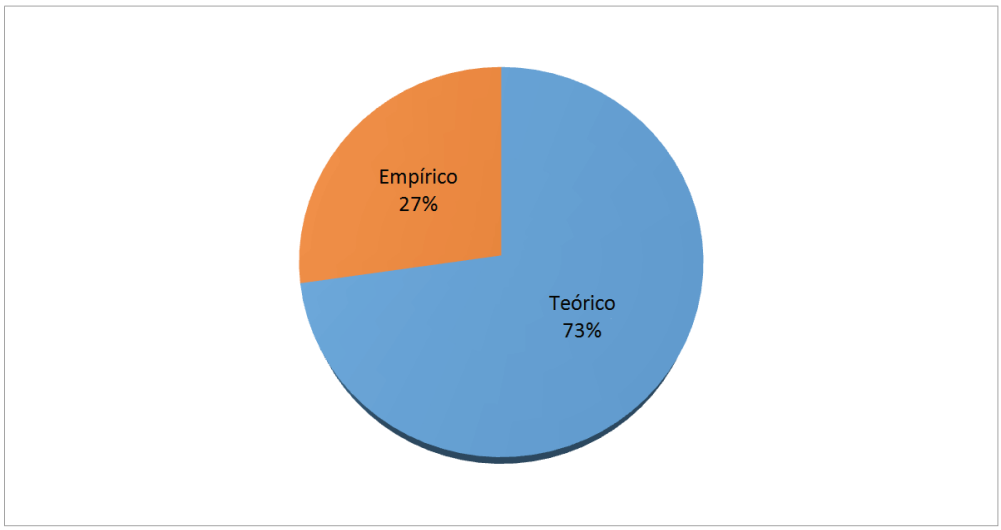

Figura 3 Porcentagem de trabalhos teóricos e empíricos.

A Tabela 1 evidencia que 73% dos trabalhos publicados foram confeccionados apenas por um autor.

Tabela 1 Número de autores por trabalho acadêmico

Nº de autor por trabalho científico	Quantidade de trabalho
Um autor	08
Dois autores	03

Fonte: Dado da pesquisa

Considerando as duas vertentes (V1 e V2) de entendimento sobre a desconcentração, observou-se que em cinco trabalhos a desconcentração era um tipo de descentralização administrativa (Vertente 1) e em outros cinco o arcabouço teórico trouxe o entendimento de que desconcentração e descentralização são conceitos distintos (Vertente 2). Apenas um artigo não trouxe a conceituação do termo desconcentração em seu referencial teórico. A Figura 4 apresenta estes resultados graficamente.

A partir destes dados observa-se que os autores ainda necessitam posicionar-se quanto à conceituação dos termos desconcentração e descentralização, por causa da pluralidade de conceitos existentes sobre o tema.

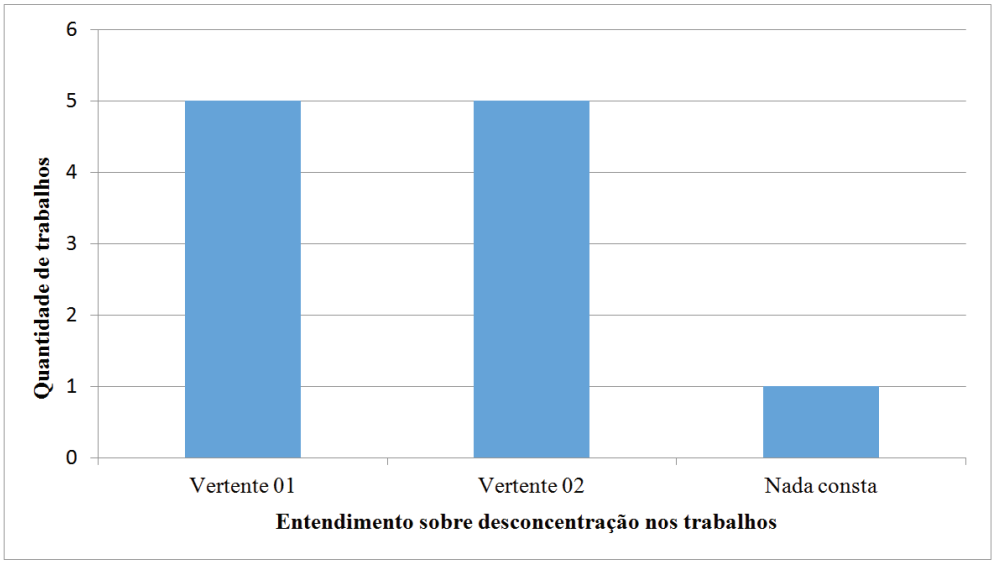

Figura 4 Quantidade de trabalhos científicos para cada vertente de entendimento sobre desconcentração.

Por oportuno, é importante destacar que nos trabalhos analisados, a vertente 2 de entendimento não foi delineada com a mesma precisão que no referencial teórico do presente trabalho. Geralmente, diferenciavam a descentralização e desconcentração da seguinte forma: a) descentralização: transferência de poderes administrativos, financeiros e legislativos da autoridade central para a administração pública local. Neste sentido, quando utilizavam a vertente 2, a descentralização era entendida, com base no referencial teórico deste trabalho, apenas como política; b) desconcentração: autorização para prestação de serviços em unidades administrativas locais ou regionais, cujas atribuições e poderes surgem de instituições especializadas da administração pública central. Desta forma, a desconcentração é entendida como a transferência do exercício das funções do núcleo central para núcleos mais distantes e próximos da periferia, coadunando com o conceito presente no nosso referencial teórico.

5 Considerações finais

O presente trabalho coloca em evidência a discussão sobre o conceito de desconcentração na literatura. Foram selecionados 11 trabalhos científicos com o método de pesquisa adotado, sendo que 10 eram artigos internacionais.

O conceito de desconcentração foi colocado em contraste com o de descentralização, e apresentou duas vertentes de classificação: sendo a primeira como

subtipo de descentralização administrativa e a segunda como conceito distinto do de descentralização. Os resultados evidenciaram que essas duas vertentes estão presentes na literatura de maneira significativa, não apresentando predomínio de uma sobre a outra.

Ademais, a pesquisa apontou a predominância de trabalhos teóricos, demonstrando que a literatura ainda carece de métodos para definir critérios para a necessidade ou não de desconcentrar as organizações públicas, bem como de método de análise para avaliar esse processo. Evidenciou-se também que, embora exista uma variedade de entendimentos e concepções acerca de conceitos e classificação sobre descentralização, quando se analisa apenas a desconcentração, observa-se um núcleo de ideias que não se modificam.

Portanto, é imprescindível apontar que independente da vertente utilizada, o conceito de desconcentração carrega em si um conjunto de significados fundamentais:

a) trata-se apenas de um processo administrativo;
b) é um processo que ocorre sempre dentro da mesma organização;
c) está sempre relacionado à transferência limitada de competências dos órgãos situados nas partes superiores da pirâmide administrativa para escalões mais subalternos;
d) também pode estar relacionada a transferência do exercício de funções do núcleo central para núcleos regionais ou locais da administração pública;
e) As competências e funções transferidas estão restritas à implementação e execução de serviços/tarefas;
f) existe sempre um vínculo de hierarquia e subordinação em relação ao núcleo central da administração, a qual continua com o poder de decisão.

Desta forma, concluímos que o conceito que mais modifica em termos de conceituação e classificação é a descentralização. A desconcentração, independentemente da forma como a descentralização é classificada, acaba por possuir elementos fundamentais que não se alteram em sua conceituação.

Referência

AFONSO, A. F. **Descentralização**: Implicações na Gestão Municipal – Uma aplicação na Ilha de Santiago, Cabo Verde. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – INSTITUTO SUPERIOR DE GESTÃO, Lisboa, 2015.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ALVES, A. M. C. **Autonomia e gestão das escolas**: Centralização, Descentralização, Desconcentração e Autonomia. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração e Planificação da Educação) – Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Porto, Portugal, 2007.

COHEN, J. M.; PETERSON, S. B. **Administrative decentralization:** strategies for developing countries, Kumarian Press (published for and on behalf of the United Nations), Draft Proof for Publication, June, 1999; pp. 16 – 20.

GOUVÊA, G. A. **Desconcentração da polícia técnica e científica do estado de Rondônia –** Uma política de Administração Pública. 2012. 69 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2012.

GUIMARÃES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 23, p. 1-17, 2002.

MARINELA, F. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PNUD, **Decentralization:** a sampling of definitions. (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance), Out. 1999. Disponível em: <http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF>. Acesso em: 18 ago. 2016

PEIXOTO, S. C. **A eficiência da descentralização na computação forense do Departamento de Polícia Técnica do Estado da Bahia**. 2012. 141f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2012.

TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e políticas públicas**, v. 5, p. 31-51, 1991.