

## A descentralização de poder nas universidades públicas brasileiras: uma comparação entre universidade multicampi e estados federativos democráticos

Ricardo Cunha Grünewald Zarantoneli<sup>1</sup>

Victor Cláudio Paradela<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo analisa o modelo de universidades *multicampi*, que se expandiu no Brasil entre 2017 e 2012, por conta do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), com foco específico nas características, limites e possibilidades da descentralização administrativa, que implicaria, no caso das universidades, na autonomia dos *campi* avançados. Para tanto, foi desenvolvida uma análise de estados federativos democráticos, visando estabelecer comparações entre eles e as universidades no que tange aos arranjos descentralizados. Verificou-se, especialmente, como a historiografia do arranjo político de nações como Brasil e Estados Unidos pode contribuir para visualizar de forma exemplificativa o que pode ocorrer quando a prerrogativa de autoridade é reequacionada nas universidades. Para tanto, foi realizada uma revisão da literatura, sendo analisada a contribuição de autores das áreas político-sociais, administração pública e organização, aplicando técnicas de modelagem organizacional. Os resultados obtidos demonstraram a dificuldade no estabelecimento de um posicionamento definitivo sobre qual o melhor modelo entre o centralizado e o descentralizado. Foi constatado, no entanto, que há semelhanças entre os desafios enfrentados por estados nacionais e instituições universitárias, podendo os estudos desenvolvidos sobre a descentralização nos primeiros subsidiar reflexões sobre as vantagens da adoção de modelos similares nas segundas.

**Palavras-chave:** Descentralização Administrativa, Gestão Universitária; Federalismo.

## Decentralization of power in Brazilian public universities: a comparison between multicampi university and democratic federal states

**Abstract:** This article analyzes the *multicampi* university model, which expanded in Brazil between 2017 and 2012, due to the Support Program for Federal University Restructuring and Expansion Plans (REUNI), with a specific focus on the characteristics, limits and possibilities of administrative decentralization, which would imply, in the case of universities, the autonomy of advanced campuses. To this end, an analysis of democratic federal states was developed, aiming to establish comparisons between them and universities with respect to decentralized arrangements. It was verified, especially, how the historiography of the political arrangement of nations like Brazil and the United States can contribute to show in an exemplary way what can happen when the prerogative of authority is rebalanced in universities. For this, a literature review was carried out, analyzing the contribution of authors from the political-

obtained demonstrated the difficulty in establishing a definitive position on which is the best model between the centralized and the decentralized. It was found, however, that there are similarities between the challenges faced by national states and university institutions, and the studies developed on decentralization in the former may support reflections on the advantages of adopting similar models in the latter.

**Keywords:** Administrative Decentralization, University Management; Federalism.

1 Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Graduado em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Atua como Servidor Público Federal Administrador da UFJF. R. José Lourenço Kelmer, s/n. Juiz de Fora/MG. E-mail: ricardo.grunewald@gmail.com

2 Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduado em Administração pelas Faculdades Integradas Bennett (FIB). Atua como Professor Associado da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

## 1 Introdução

Por terem ampla capacidade de transformação social, as universidades públicas brasileiras vêm sendo comumente utilizadas como impulsionadoras de políticas públicas. Uma dessas políticas, recentemente implantada, foi a de expansão e interiorização do ensino superior no país, o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), lançado em 2007 e encerrado em 2012, que buscou ampliar o acesso de estudantes do interior no ensino superior gratuito, além de aumentar as vagas de acesso nas universidades. Esse programa, na percepção de Costa, Costa e Barbosa (2013), embora polêmico, demonstrou, na percepção de diversos gestores de universidades públicas, bom potencial para a ampliação do alcance da educação superior. Os impactos relevantes proporcionados por sua implantação refletiram-se em um significativo número de estudos acadêmicos (dissertações de mestrado e teses de doutorado) que o enfocaram, conforme destacam Silva e Santos (2020).

Para interiorização do ensino superior, o governo usou principalmente como modelo de estrutura, a “*multicampi*” que se define como sendo uma universidade com mais de um *campi* em cidades diferentes (desconcentrados) e com administração comum. A desconcentração da estrutura pode proporcionar mais recursos às unidades envolvidas. Gera, por outro lado, mais obrigações manifestando-se, dessa forma, a necessidade de uma nova configuração de autoridade. Nota-se, todavia, que o governo não padronizou ou criou regras e objetivos de implantação, tendo em vista que nenhuma orientação nesse sentido foi produzida pelo Ministério da Educação, conforme pesquisa realizada na página da internet, com foco em Portarias e outros documentos publicados. Possivelmente isso ocorreu em nome da autonomia universitária, princípio basilar da educação superior brasileira e teve como suposição a capacidade das universidades de gerirem essa nova estrutura. Mas, a falta de um direcionamento por parte do governo pode trazer sérios problemas a esse processo de descentralização.

Os resultados da utilização do modelo *multicampi* para a consolidação do REUNI ainda são pouco evidentes, não tendo sido encontrados em pesquisa em bases de periódicos e artigos que os apresentem. Entretanto, ao observarmos os fóruns de discussão oficiais de universidades *multicampi* como o FORCAMPI<sup>3</sup>, percebemos que os problemas estão se tornando comuns aos *campi* “avançados”, indicando uma tendência: morosidade de processos, falta de servidores, falta de alunos, infraestrutura inadequada, comunicação dificultada, objetivos institucionais impostos pela sede que não consideram a realidade local.

Apesar do período inicial de turbulência, que, como destacam Correia et al (2016), é comum ao início do funcionamento de qualquer instituição já ter passado para muitos desses *campi*, alguns estão demonstrando o desejo de desvinculação de suas universidades “matrizes”. Só em 2018, cinco universidades tiveram *campi* avançados desvinculados da sede, dando origem a novas instituições. Chama a atenção que, no caso de algumas dessas universidades, não se encontra nos registros oficiais, conforme pesquisa realizada nas páginas institucionais da internet, um estudo prévio motivador e que justifique o desejo de descentralização. No outro lado do espectro, existem as *multicampi* que, ao que parece, não demonstram o desejo de desvinculação, e até o temem, afinal, com mais autonomia surgem mais responsabilidades e mais complexidade nas atividades. No centro desse espectro, estão aquelas que não querem autonomia total

---

3 Fórum de diretores de campus fora de sede.

e sim um certo grau de descentralização de poder. Para esses três casos, pode ser levantada a dúvida de qual a melhor estrutura de autoridade impera. Afinal, quanto poder deve estar concentrado na reitoria em detrimento das unidades acadêmicas e administrativas ou quanto poder deve estar distribuído?

Apresenta-se, então, um novo campo de discussão: Em que grau a descentralização deve ocorrer nas universidades? Fato é que a análise de viabilidade ou das vantagens oferecidas da descentralização de poder na universidade pública se mostra dificultosa, vez que o número de variáveis a se considerar é tão grande quanto sua complexidade de funcionamento. Somando-se a isso percebe-se um vácuo de estudo nessa área.

Sendo esse um campo de estudos inovador, sem uma literatura consolidada, uma opção que se aventa, como em casos similares de pesquisas exploratórias, é buscar-se o estabelecimento de comparações com outros objetos de investigação. Esse é o propósito do presente artigo. Parte-se, aqui. Do pressuposto que a discussão, a respeito da descentralização nas universidades, se assemelha, em alguns aspectos, com o debate sobre a conveniência de se aumentar ou reduzir o poder da união em detrimento dos estados e municípios em um Estado federativo, também chamada de discussão sobre o pacto federativo. Tanto para universidade pública quanto para os Estados federativos democráticos, percebe-se que o grau de centralização ou descentralização de poder pode variar dependendo do desejo e visão administrativa dessas instituições. Por exemplo, o sistema federativo americano é mais descentralizado que o sistema brasileiro. O mesmo ocorre com algumas universidades públicas que concentram mais as decisões na reitoria e menos nas unidades acadêmicas fazendo-se valer da prerrogativa constitucional de autonomia didática, financeira e administrativa.

Aproveitando essas semelhanças e tomando por base a premissa que instituições semelhantes podem ser contempladas com medidas similares, este estudo tem como objetivo desenvolver uma comparação entre os benefícios proporcionados a estados federativos democráticos pela descentralização administrativa e a aplicação desse mesmo modelo na gestão universitária. Para isso, essa pesquisa tem base em discussões sobre a dinâmica de poder nos estados nacionais democráticos e a história do poder nas nações.

Examinando-se a história das grandes nações, percebe-se como essa dinâmica de poder se transformou ao longo do tempo e quais lições e ensinamentos podemos tirar dessas transformações. É presumível o fato que lições aprendidas por algumas nações servem de estudo de caso para outras, visando que estas não cometam os mesmos erros ou que reproduzam os acertos. O sistema federativo, por exemplo, idealizado e implementado pelos Estados Unidos da América foi “copiado” por diversos países inclusive o Brasil. Atualmente existe uma frente de pensamento que desaconselha a adoção de sistemas de poder fortemente centralizados, comuns, por exemplo, em regimes absolutistas despóticos que resultaram em governantes ricos, porém com populações miseráveis. Não obstante, é possível encontrar na contemporaneidade países com economias gigantes que adotam grande centralização política e administrativa como é o caso da República Popular da China. Adicionalmente, há a defesa que a democracia perfeita se dá apenas em sistemas onde o poder é perfeitamente centralizado como é o caso da Utopia toquevilleana de sociedade democrática (FREY, 2000).

Por isso, antes de explorar quais aspectos podem ser considerados quando se faz necessária a decisão de alterar a estrutura de autoridade, apresenta-se uma reflexão acerca da história da dinâmica do poder

- e sua complexidade - em alguns Estados nacionais e com mais aprofundamento no caso dos EUA e do Brasil para ajudar a ilustrar a influência da dinâmica de poder nos aspectos comuns presentes na teoria do Estado moderno: democracia, liberdade, igualdade e eficiência. Na sequência, é destacada a visão de autores das áreas político-sociais a fim de contrapor pontos de vistas particulares. Por fim, são compilados os ensinamentos desse método de investigação tentando adaptá-los para o microcosmos universitário-organizacional. Inicialmente, porém, vale destacar a metodologia seguida na pesquisa, objeto de atenção da próxima seção.

## 2 Aspectos metodológicos

Este artigo tem como base uma pesquisa, conduzida pelos autores, que analisou os possíveis impactos da desvinculação de um *campus* avançado de uma universidade federal brasileira, verificando as vantagens e desvantagens que poderiam ser obtidas caso tal medida venha mesmo a ser adotada, como defende parte da comunidade acadêmica local. Na sua origem, caracteriza-se, portanto, quanto aos fins perseguidos, como uma investigação exploratória, explicativa e aplicada, nos termos propostos por Vergara (2014). Em relação aos meios adotados, ainda de acordo com a mesma autora, representa um estudo de caso conduzido com base em pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo apresenta um recorte da pesquisa original, não abordando o caso estudado e dedicando-se, unicamente, a um dos aspectos teóricos que o sustentou, que foi o estudo das vantagens e desvantagens que podem ser proporcionadas pela adoção de um maior grau de (des)centralização administrativa. Para tanto, desenvolve uma comparação entre o que se verifica em relação aos Estados nacionais e o objeto de estudo da pesquisa, as universidades públicas. Trata-se, portanto, de um estudo de natureza comparada, o qual apresenta diversas possibilidades, podendo favorecer a melhor compreensão de um fenômeno ou objeto de investigação pela sua confrontação com outro similar que já tenha sido melhor analisado pela comunidade científica, conforme realça Ciavatta (2009). No caso, a (des)centralização da gestão dos estados nacionais possui um número significativamente maior de estudos, podendo beneficiar um campo de investigação ainda a ser explorado, nesse aspecto, que é a gestão universitária.

O estudo possui natureza qualitativa, apresentando, dentre as características desse tipo de investigação destacadas por Yin (2016), especialmente o fato de buscar contribuir com novas reflexões sobre conceitos emergentes, visando explicar situações do comportamento social. Quanto ao método de abordagem utilizado, esse caracteriza-se como dedutivo, nos termos propostos por Lakatos e Marconi (2010), tendo em vista que parte de uma premissa mais geral para analisar um objeto de atenção particular, estudando um fenômeno a partir de teorias já conhecidas e premissas adotadas por investigações anteriores de caráter mais amplo.

Conforme destaca Franco (2000), as análises comparativas representam um processo inerente à cognição humana, representando, historicamente, uma importante forma de obtenção de uma compreensão mais clara dos desafios que precisam ser enfrentados. Ele se mostra especialmente relevante quando não é possível a experimentação, no sentido de reprodução artificial dos fenômenos enfocados. A comparação seria, então, uma espécie de experimentação indireta, na qual as evidências observadas em uma realidade

servem de base para a análise de outra, como é o caso do estudo aqui apresentado. A pesquisa seguiu algumas importantes recomendações metodológicas apresentadas por essa autora. Dentre elas, destaca-se o cuidado de mapear não somente as semelhanças, mas também as diferenças entre os dois objetos enfocados: estados nacionais e universidades multicampi. Outro aspecto considerado é que a comparação deve sempre considerar o contexto em que cada fenômeno se manifesta, não sendo possível a obtenção de respostas taxativas aos problemas investigados. As considerações que são desenvolvidas por meio desses métodos precisam ser vistas apenas como indícios e possíveis similaridades.

A pesquisa teve início com o levantamento de autores de destaque na análise da descentralização nos estados nacionais democráticos, com especial atenção aos clássicos, que lançaram as bases dos modelos federativos. Em seguida, foram acrescentadas obras contemporâneas, visando incorporar algumas características assumidas pelos estados na atualidade. Esse quadro teórico de referência foi, então, utilizado como base da análise das possíveis vantagens que as universidades multicampi podem obter por meio da descentralização administrativa, com base em estudiosos do tema e em pesquisa anterior desenvolvida pelos autores em uma determinada instituição desse tipo. Foi esse o percurso metodológico seguido.

A próxima seção dá início ao estudo comparativo proposto, estabelecendo comparações entre os estados nacionais e as universidades.

### 3 Comparação entre Estado e Universidade

Algumas características da universidade pública brasileira podem ser consideradas semelhantes com as encontradas em instituições denominadas de Estados democráticos federais, ou Repúblicas federativas democráticas. Por terem semelhanças intrínsecas, como problemas, dinâmicas e idiossincrasias, o presente estudo parte da premissa que estudos aplicáveis em uma poderão ser transpostos em outras.

As universidades públicas, em especial as federais, possuem uma organização básica comum, incluindo a administração superior, representada pela Reitoria, um conselho deliberativo colegiado no qual a reitoria possui influência, mas não autoridade; unidades acadêmicas como Faculdades e Institutos; Unidades administrativas como pró-reitorias; prefeituras do *campus* subordinados à reitoria; e os *campi* fora de sede, consideradas unidades acadêmicas e/ou unidades administrativas. Nelas, deve-se obrigatoriamente seguir um ordenamento máximo, o Regimento Geral.

Nos estados federativos democráticos, tem-se como gestora máxima a União, que administra as unidades da federação, como os estados e municípios. Unidades administrativas como as Secretarias e Ministérios e/ou Departamentos. Apresentam uma câmara deliberativa representativa principal no qual a gestão máxima - governo - possui influência, mas não autoridade. Devem obrigatoriamente seguir o ordenamento máximo, representado pela constituição. Além disso observam-se outras semelhanças:

Quadro 1: Semelhanças entre os estados federativos e as universidades

	<b>Estados Nacionais Federativos Democráticos</b>	<b>Universidades Públicas Brasileiras multicampi</b>
<b>Gestão superior</b>	Cargo eletivo	Cargo eletivo <sup>1</sup>
<b>Regime</b>	Democrático representativo	Democrático representativo
<b>Natureza</b>	Pública	Pública
<b>Finalidade</b>	Interesse público	Interesse público
<b>Estrutura</b>	Desconcentrada <sup>2</sup>	Desconcentrada
<b>Dinâmica de poder</b>	Nível de (des)centralização definida em lei, podendo variar de acordo com o governo	Nível de (des)centralização definido em normativo, podendo variar de acordo com a gestão
<b>Prerrogativa de tomada de decisões</b>	Câmaras deliberativas e pelo poder executivo	Câmaras deliberativas e pela reitoria

Fonte: Elaboração própria

<sup>1</sup> Via de regra a universidade deve enviar uma lista com três nomes para o presidente ratificar um dos nomes da lista. Ocorre que, culturalmente, ele escolhe o mais votado em respeito à opinião da maioria.

<sup>2</sup> Estruturas desconcentradas, para este estudo, são aquelas que possuem unidades distantes geograficamente uma das outras.

No caso do Estado Federativo brasileiro, as semelhanças aumentam. Ambos os orçamentos são definidos em lei. Observa-se ferramentas administrativas utilizadas na Gestão Estatal que são “copiadas” para universidade como planos de desenvolvimento, plano diretor, sistemas de gestão. As instituições de fiscalização são as mesmas, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público. Os cargos dos agentes públicos são eletivos, designados ou efetivos. A *accountability* e o *compliance* são obrigatórios para ambos e a governança mescla vieses democráticos com eficientes. Apesar de comporem um mesmo organismo, onde a universidade é hierarquicamente subordinada ao Estado nacional, o que aparenta é que as universidades são mini cópias do seu Estado Federativo no que tange a dinâmica de poder.

Para este estudo, foram adotadas as definições de centralização e descentralização estabelecidas por Mintzberg (2008), que não as trata como dois lados de uma mesma moeda e sim como extremos de um *continuum*, onde no lado da centralização, se tem o poder concentrado em uma única pessoa e no outro extremo, o da descentralização, o poder está perfeitamente dividido entre todas as pessoas. Não obstante, neste artigo, o conceito de (des)centralização, está estritamente relacionado ao poder, seja ele político ou administrativo. Em uma *adocracia* perfeita, por exemplo, todos têm as mesmas prerrogativas de poder. Em um regime absolutista, por exemplo, o poder está concentrado em uma única pessoa, no oligárquico, em um grupo de pessoas.

Vale ressaltar que, conforme lembram Antonietto e Severi (2016), é comum perceber, nas instituições ditas democráticas, a promoção de distribuição desigual do poder, vez que por estarem em regime de maioria absoluta, permite que os interesses das minorias sejam preteridos pela chamada “tirania da maioria”. Além disso, prerrogativas de decisão das câmaras deliberativas podem estar limitadas ou tendenciadas em nome de interesse particulares (*corporativismo*) ou por práticas fisiologistas. Portanto, não necessariamente regimes democráticos, principalmente os representativos, serão, pragmaticamente, equânimes.

O mesmo que se observa em relação às instituições em geral pode também ser aplicado na análise dos Estados nacionais. Por isso, a próxima seção está dedicada à evolução da dinâmica de poder nesse campo.

#### 4 A evolução da dinâmica do poder nos Estados nacionais

Desde o período medieval até o século XVIII, os governos absolutistas, onde todo o poder se concentrava na figura de uma pessoa, seja ele de legislar, julgar ou executar, eram comuns em países como Portugal, França, Reino Unido, Espanha e Rússia. Em alguns países, o “fim” deste modelo se deu através de revoluções, como a Revolução Gloriosa no Reino Unido em 1688, a Revolução Francesa em 1789 na França, a Revolução do Porto em Portugal em 1821, a recente Revolução Russa em 1917 (PETTA; OJEDA, 1999).

Vale, porém, refletir sobre como um modelo de poder tido hoje para muitos como inconcebível perpetuou durante tantos séculos, sendo necessárias revoluções para combatê-los? Alguns pensadores europeus de tempos remotos, principalmente da era medieval, buscavam ressaltar os “benefícios” da existência desse hiper-centralizado modelo.

Um pensador que se destacou na defesa de um governo fortemente centralizado foi Nicolau Maquiavel (1469-1527). Em sua obra *O Príncipe* (1513), discorreu sobre as artes de conquistar e manter o poder concentrado. Para ele, o governante deve ser capaz de identificar as forças de conflitos e compreender o jogo político a fim de agir com eficácia. Esse raciocínio contempla a lógica que o homem possui natureza imutável, que são sempre ingratos, que ofendem mais quem amam do que quem temem e, portanto, o Estado precisava de um monarca forte e astucioso, que não esperasse gratidão (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Segundo Parada (2012), Jean Bodin (1530-1596) em sua obra *Methodus ad facilem historiarum cognitionem*, publicada em 1566, já defendia que a monarquia teocrática era a melhor forma de governo, em detrimento da democracia e da aristocracia. Parada (2012) separa os argumentos de sustentação dessa premissa em três agrupamentos: O primeiro deles se refere aos relatos históricos que demonstraram a aprovação da monarquia por povos antigos, pois sempre que a república se encontrava em perigo, recorreram a regimes monárquicos. Outro argumento era que a monarquia mais se assemelhava a ordem natural do Universo e, portanto, seria sancionada por Deus. Adicionalmente, segundo o autor, o argumento mais decisivo se refere a unidade de comando que seria mais eficiente que a descentralização do poder. “O argumento favorito de Bodin está baseado na simples observação de que, se a soberania estiver distribuída em várias partes da sociedade, o poder de comando desaparece, e o resultado só pode ser a anarquia” (BARROS, 1996, p. 145).

O bispo Jacques-Bénigne Bossuet (1627-1704), em *La Politique tirée de l'Écriture sainte* (1709), seguiu na mesma direção, ao considerar ser o governo divino, porque os reis recebiam o seu poder diretamente de Deus. Defendeu, na obra citada, ser o poder real instituído por Deus. Os soberanos, sendo divinamente ungidos, teriam capacidades e discernimento diferenciados, devendo, em consequência, ser obedecidos pelos homens sem qualquer questionamento. (BOSSUET, 1991).

Thomaz Hobbes (1558-1679), em *Leviatã* (1651), sustentava que os homens em seu estado natural vivem como animais, jogando-se uns contra os outros pelo desejo de poder, riquezas e propriedades. Contudo, se vivessem dessa forma tenderiam a se destruir. Dessa forma era necessário estabelecer um acordo, um contrato, para se protegerem. E para fazer esse contrato valer, era necessário um estado forte, absoluto e punitivo que limitava às atitudes egoístas dos homens e que estabelecesse a ordem a qualquer custo (MATIAS-PEREIRA, 2018).

O jurista Hugo Grotius (1583-1645) também defendia a tese de que um governo absoluto era necessário para se manter a ordem e a paz (PETTA e OJEDA, 1999). Seu grande objetivo era desenvolver e reforçar a ideia de justiça entre as nações e com isso diminuir a desigualdade entre elas. A partir daí, advogava a busca de um acordo padrão entre todas as nações para que a paz fosse mantida sob qualquer custo. Powell (2008) o considera o originador do direito internacional da forma que conhecemos hoje. “Para o biógrafo Liesje van Someren se o mundo seguisse as regras e princípios de Grotius, as guerras se tornariam menos frequentes e menos horríveis” (POWELL, 2008, p. 1).

Por estes pensadores, é possível observar as “vantagens” de se ter uma centralização absoluta: A existência de uma mente superior (para alguns, divina) que toma as melhores decisões para a população que não sabe discernir o que é melhor para ela; a segurança do povo que também não seria possível sem a entrega do poder ao governo; a padronização de sistemas que só se torna possível com a centralização do poder; a manutenção da ordem - em contraposição à anarquia - que só poderia ser exercida se houvesse uma governança de um “mão de ferro”, sobre qualquer custo; a centralização como proporcionadora de justiça e, portanto, geradora de igualdade.

A próxima seção aborda um período de grande importância na formação da nação brasileira, no qual as opções adotadas, no que tange ao grau de centralização do poder estatal, geraram reflexos que se revelam significativos até os dias de hoje.

## 5 A (des)centralização do poder e o Brasil colônia

É nesse mesmo período, em que viveram os pensadores citados, que se deu a era Brasil-colônia (1530 a 1822). Apesar da grande centralidade percebida, logo no início deste período, a colônia experimentou uma significativa descentralização do poder: Em 1530, o rei absolutista Dom João III, na tentativa de assegurar seu domínio sobre a colônia e para fazer face à pirataria, desconcentrou o Brasil em capitânias hereditárias, descentralizando o poder de administrar - com cobrança de tributos -, julgar, legislar aos receptores das capitânias. Este passo é considerado o originador do período da aristocracia no Brasil (ASSIS, 2016).

Entretanto, a descentralização representou para muitos um fracasso. “As capitânias eram independentes entre si, o que determinava grande descentralização política-administrativa, característica desse sistema que, podemos afirmar, foi uma das causas de seu fracasso, alinhado com o total desinteresse por parte dos donatários em relação às suas capitânias” (PETTA; OJEDA, 1999, p. 88). Neste contexto, em 1549, D. João III na tentativa de um melhor gerenciamento das capitânias, estabelece em Salvador o Governo Geral, transformando o Brasil em unidade política, centralizando novamente o poder na tentativa de garantir e otimizar os lucros (PETTA; OJEDA, 1999).

O modelo aristocrático de administração colonial perdurou por um longo período, e só foi de fato transformado após a chegada da família real ao Brasil em 1808. Esse evento de concentração de estrutura trouxe mudanças positivas para a colônia a medida que criou instituições e órgãos fundamentais para o funcionamento do Estado, tais como bancos e universidades (ASSIS, 2016). Tais mudanças contribuíram para que, em 1815, o Brasil deixasse a condição jurídica de colônia e igualasse à condição de metrópole, tornando-se parte do Reino Unido de Portugal e Algarves. Em 1821, a família real deixa o Brasil e retorna



a Portugal, deixando então Dom Pedro de Alcântara I, como regente do Brasil, exigindo seu retorno logo em seguida.

Nessa época, movimentos anti-absolutistas estavam ganhando força ao redor do mundo a partir de ideias liberais, como a dos filósofos ingleses John Locke (1632-1704) e Adam Smith (1723-1790) que reforçaram o conceito de democracia, liberdade, separação entre igreja e Estado e ideias iluministas como as do francês Montesquieu (1689 – 1755) que defendia um sistema de governo constitucional e a separação dos poderes. No Brasil, o movimento liberal entra em cena na tentativa de impedir que o país volte à condição de colônia. Os liberais do Partido Brasileiro recolhem cerca de 8 mil assinaturas, exigindo a permanência de D. Pedro I no Brasil, que aceita a condição em 9 de janeiro de 1822, dia conhecido como o Dia do Fico. Essa decisão é considerada um grande passo para a conquista da independência do Brasil no mesmo ano (BARBOSA, 2013).

O marco da descentralização do poder na relação Brasil e Portugal se evidencia com a independência brasileira em 1822. Logo após, o país experimentou, internamente, mais descentralização mediante a promulgação da sua primeira constituição em 1824, que transferia - em tese - grande parte do poder ao seu povo. Apesar de representar um modelo mais democrático que o anterior, a constituição de 1824 trazia fortes traços de centralismo administrativo e político tendo em vista a figura do Poder Moderador, constitucionalizado, e também por unitarismo e absolutismo (SILVA, 2014).

Analisando essa retrospectiva, é possível perceber a evolução histórica do país rumo a descentralização, mesmo sofrendo fracassos em alguns episódios de tentativa de distribuição de poder. Essa escalada continua com as Cartas Magnas seguintes, retroagindo no período da ditadura militar<sup>4</sup>, mas sempre em constante ascensão rumo a transferência do poder às subunidades do estado e ao povo.

O estabelecimento de comparações com experiências distintas representa uma opção para uma avaliação mais fundamentada de questões relacionadas a diversos campos de estudo, aqui incluída a gestão pública. Assim, a próxima seção desenvolve uma reflexão contrapondo a experiência federalista norte-americana com a brasileira.

## 6 O Federalismo americano e o brasileiro

Os Estados Unidos da América foram pioneiros na descentralização da organização política e administrativa<sup>5</sup>: o federalismo. Matias-Pereira (2018) afirma que, assim como o Brasil, o EUA teve que se organizar para conquistar sua independência ou sua descentralização. Ao tratar das motivações que levaram à Declaração da Independência dos Estados Unidos, o autor destaca que a rebelião ocorrida em 1775 teve como um de seus principais fatores indutores a falta de confiança em um governo central forte e distante da realidade das colônias.

---

4 Na ditadura militar o país experimentou uma grande centralização despótica com o fechamento do congresso e supressão de direitos e liberdades individuais, hoje, fundamentais.

5 Verifica-se inúmeros aspectos do sistema político norte-americano promovem a descentralização do poder, entre os quais se destacam: federalismo, separação dos poderes, congresso com duas câmaras de igual peso e os sistemas eleitorais – pois há dois sistemas diferentes - (MATIAS-PEREIRA, 2018, p. 41).

Apesar de algumas semelhanças no processo de formação do país, Brasil e Estados Unidos tiveram diferenças no processo de consolidação do federalismo. Para Matias-Pereira (2018, p.41) “durante a constituição da federação norte-americana, os *Founding Fathers*, George Washington, James Madison, Thomas Jefferson, John Adams, Benjamin Franklin e Alexander Hamilton desenharam um sistema em que o poder federal exercia pouca influência perante os Estados”.

No Brasil, República e Federalismo - inspirados no Federalismo americano - nasceram juntos.

A vocação histórica do Brasil para o federalismo surgiu, principalmente, em virtude das próprias condições geográficas do país, pois a imensidão territorial e as condições naturais obrigaram a descentralização de governo afim de manter o regionalismo de cada zona, tudo integrado na unidade nacional do federalismo (MATIAS-PEREIRA, 2018, p. 43).

A diferença do Estado federativo brasileiro para o norte-americano começa na origem. Enquanto os EUA vieram de uma confederação, o Brasil nasceu de um Estado unitário. Isto significa que a federação estadunidense é do tipo por agregação e a brasileira é do tipo por desagregação (PACÍFICO, 2012).

Além disso, no Brasil, historicamente o processo de federalização centralizou mais o poder na figura da União em detrimento dos estados da federação e municípios, principalmente no âmbito tributário.

É relevante destacar, nesse contexto, que as competências municipais no Brasil sempre foram reduzidas e a política municipal foi tradicionalmente relegada a um plano de menor importância e a um menor espaço de atuação política” (MATIAS-PEREIRA, 2018, p. 46).

Já os Estados Unidos, se mostraram, ao longo da história, fiéis ao equilíbrio federativo.

Ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, contudo, onde o equilíbrio federativo nunca chegou a se romper, a experiência brasileira após a Constituição de 1967 e até 1988 apresentou quase o Estado unitário redivivo, apesar de mantido nominalmente o regime federativo. Apresentou-se nessa Constituição um rol significativo de competências para a União que lhe permitisse amplamente condicionar, planejar, dirigir e controlar a atuação dos Estados, ensejando inclusive a adaptação de Constituições estaduais (FERREIRA, 2015).

Com a promulgação da constituição de 1988, o Brasil passou a experimentar grande descentralização na distribuição de poder. “A constituição resultou do compromisso com a institucionalização de valores democráticos, onde a descentralização política, financeira e administrativa assumia papel relevante” (SOUZA, 1997, p. 127). Apesar da constituição de 1988 ter concedido mais autonomia aos estados federados, atualmente os EUA ainda utilizam um modelo de federação mais descentralizado do que o modelo brasileiro à medida que é dada maior relevância aos estados da federação em detrimento da União.

Nos Estados Unidos, a dicotomia entre competência estadual e federal é expressa na Décima Emenda à Constituição: “Os poderes que a Constituição não delega aos Estados Unidos, e que não proíbe que os Estados exerçam, são reservados a cada um dos Estados, respectivamente, ou ao povo.” Isto é, temos de forma clara que o poder estadual é a regra, sendo a competência federal relegada ao segundo plano (FERREIRA, 2015, p. 1).

Observam-se, nos Estados Unidos, estados federativos com leis distintas de matérias polêmicas, como aborto, legalização de drogas, porte de armas, dentre outras<sup>6</sup>. Alguns de seus estados são referências mundiais, como a Califórnia, com sua Hollywood e Vale do Silício, que, se fosse um país, poderia ser uma das maiores economias do planeta, e a Flórida, como um dos estados mais visitados do mundo. Para alguns

6 No caso dos Estados Unidos, o federalismo cooperativo pressupõe que tanto o governo federal quanto o estadual são responsáveis pela maior parte dos grandes problemas, sendo o governo estadual muitas vezes incumbido de implementar aquilo que a lei federal exige. Ao mesmo tempo, os Estados podem atuar de forma independente, promulgando suas próprias leis (FERREIRA, 2015).

autores, a descentralização americana é um fator fundamental para o sucesso de seu desenvolvimento: “Pode-se argumentar, [...] que o sucesso do modelo político dos Estados Unidos reside na limitação do poder, o que evidencia que um Estado com poderes federais limitados pode alcançar o desenvolvimento” (MATIAS-PEREIRA, 2018, p. 46). Adicionalmente, o modelo americano é tido como referência no tocante à segurança jurídica na relação de poder entre União e estados:

Sem dúvida que na pretensão ao modelo ideal se faz necessário o estudo do Federalismo norte americano, considerado o pioneiro, mais desenvolvido e de maior sucesso. A mais importante indicação desse modelo é sua capacidade de atribuir competência e poder de modo diverso aos Entes Federados, não obstante mantenha incólume Direito uno solidificado pelo Ente Central (FERREIRA, 2015, p. 1).

Por fim, Belloni (2017) cita Abreu (2016), que ressalta que um dos principais motivos do Brasil e EUA serem tão diferentes está no fato do tipo de colonização sofrida por esses países, onde a colônia no solo norte-americano era mais “livre” e, portanto, gozavam de mais autonomia, deixando-a numa situação chamada na historiografia de “negligência salutar” por parte dos colonizadores ingleses, sendo essa uma das causas do EUA ser atualmente mais desenvolvido que o Brasil (BELLONI, 2017).

## 7 Em defesa da centralização

Estudiosos defensores do centralismo demonstraram suas vantagens – não entrando no mérito de valores morais – a partir das suas visões particulares e épocas vivenciadas. Outros apenas elucidam seus pontos fortes, sem apologias. Vale, então, destacar, aquelas aplicáveis no âmbito político-organizacional das universidades:

Há quem creia que somente uma suposta “mente superior” seria capaz de tomar as melhores decisões para a população que não sabe discernir o que é melhor para ela. Essa ideia é defendida por Maquiavel, Bodin e Bossuet que a mente mais iluminada, portanto, mais qualificada ou experiente é a que deve tomar as decisões. Em modelos organizacionais centralizados, é comum que a pessoa com mais experiência e/ou mais capacitação ocupe a função do dirigente máximo. Logo, por ter mais prerrogativas intelectuais, as melhores decisões para organização poderão ser tomadas.

Em uma organização centralizada, as decisões mais importantes são tomadas por pessoas consideradas capazes, geralmente administradores de cúpula. Essa vantagem mostra-se importante nas organizações onde há deficiência na capacidade de administradores descentralizados. Isso faz com que se exija um menor número de administradores de alto nível (BUDANT; BAZZANELLA, 2016, p. 98).

Adicionalmente a isso, ao centralizar o poder no dirigente máximo, as decisões podem ser mais assertivas considerando-se a premissa de que quanto mais variáveis são consideradas, melhor será a tomada de decisão. Dessa forma, constrói-se o argumento de que o chefe maior, que possui uma visão mais holística da organização, pode tomar as melhores decisões uma vez que detém o maior número de informações e possui, em teoria, uma equipe maior de assessores. Para Mintzberg (2008), a centralização é o meio mais seguro de coordenar a tomada de decisão na organização e todas as outras vantagens se relacionam com essa necessidade de coordenação.

A “manutenção da ordem” foi a premissa defendida por Hobbes (1651) e Grotius (2004). Trazendo-a para o cenário proposto, adota-se o sentido de ordem no mesmo do regramento ou poder disciplinar.

Pode-se partir da premissa que através de um processo mais impessoal, a aplicação de sanções ou medidas de controle se tornam mais eficientes. A Escola das Relações Humanas, e seus teóricos como Elton Mayo e Chester Bernard, demonstrou que as relações de trabalho informal, ou a organização informal, e seus aspectos psicossociais podem ter relevante influência na forma que o trabalho é realizado ou avaliado. Também foi demonstrado que as pessoas tendem a evitar certas situações de conflito quando julgam que isso pode prejudicar as relações informais e com isso os interesses institucionais podem ser relegados a segundo plano. Portanto, a pessoalidade das relações pode prejudicar a manutenção da ordem. Segundo Nunes (1996), a maioria de estudos de caso sobre *poder local* constatam a existência do clientelismo.

Outro aspecto que deve ser considerado é a promoção da segurança. Esse conceito, quando aplicado às organizações, pode ir além da física dos trabalhadores e patrimonial. Para relacioná-la com poder centralizado, pode-se falar em segurança jurídica, competência ou responsabilização. Para Jussani e Vasconcellos (2007), a descentralização necessita de pessoas preparadas e maduras, que tenham iniciativa e sejam responsáveis pelas consequências de suas decisões, enquanto uma estrutura centralizada requer que essa responsabilidade fique concentrada no topo, na alta administração.

Quando a tomada de decisão é centralizada, toda a responsabilidade sobre a ação que poderá prejudicar a organização ou ensejar sanções legais recai naquele que detém o poder, trazendo, portanto, tranquilidade para os trabalhadores da organização que não possuem prerrogativas de decisão e que são a maioria. Portanto, a forma que essa vantagem é apresentada constrói a premissa de que quanto maior for a centralização mais tranquilidade e segurança os trabalhadores terão.

A “grandiosidade da instituição” representa outro conceito que vale aqui destacar. Entre os séculos XV e XVIII na era do mercantilismo, os mercantilistas, como Jean Bodin, relacionavam “prosperidade” com a quantidade de capital que um país dispunha. Dessa forma, a colonização se via como geradora de prosperidade, ou seja, quanto mais colônia ou territórios agregados, mais grandioso seria o país. A ideia de grandeza e pertencimento a algo maior pode ser tida como uma vantagem estratégica à medida que as pessoas podem sentir necessidade de pertencer a um meio reconhecido e de sucesso, gerando uma relação de proteção recíproca ao sistema. Essa ideia pode ser aplicada quando se pensa em uma universidade com grande número de alunos ou vários *campi*. Naturalmente, grandes instituições irão possuir maior relevância na comunidade, pois parte-se da premissa que instituições grandiosas e reconhecidas possuem um lugar especial no seio da sociedade e com isso obtém vantagens.

A padronização representa outra característica que pode ser associada à elevação da eficiência proporcionada pela a centralização, conforme defendido por Tocqueville (2003), que destaca serem os poderes centrais naturalmente mais propensos a buscar a igualdade e a uniformidade. A primeira, por facilitar a ação dos governantes e a segunda por diminuir a necessidade de adaptações das determinações às características de cada pessoa.

Abrantes (2012) destaca que, no estudo das teorias administrativas, a padronização tem papel relevante na busca da eficiência organizacional para diversas escolas e pensadores, como a administração científica. A relação de centralização com padronização pode ser percebida analisando-se organizações que possuem unidades desconcentradas. Para um melhor gerenciamento, identificação mais eficaz do erro e verificação mais apurada da eficiência, é preciso ter processos iguais que, por regra, devem dar resultados

iguais. Essa premissa vai ao encontro do Princípio da Exceção, de Taylor, que diz que a administração deve prestar atenção, principalmente, em duas situações: nos casos em que as normas não foram cumpridas ou superadas em grau elevado e onde os procedimentos estabelecidos não foram ou não puderam ser seguidos. Por esse raciocínio, as ocorrências que se desenvolvem normalmente dentro dos padrões não devem chamar a atenção do gerente (MINER, 2005, p. 119). Dessa forma, o detentor do poder central poderá comparar o desempenho de suas filiais, melhorando as que tiverem resultados ruins em relação as outras e estimulando a competição positiva entre elas.

Outro benefício que pode ser atribuído à padronização, conforme destaca Fialho (2005), é que ela favorece a eliminação de esforços duplicados: A lei 5.540 de 1968, que foi revogada pela lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - lei 9394/1996 - que fixava as normas de organização e funcionamento do ensino superior, e que foi considerada a grande promotora da concentração universitária em um único local, no seu artigo 11, alínea “c” preconizava que as universidades estavam “vedadas de duplicar os meios para fins idênticos”. Buscava-se, com isso, que a concentração trouxesse economia de recursos humanos, materiais e financeiros. O autor citado destaca também que, nessas estruturas, quando se tem um único setor tratando de diversos assuntos, temos economia de escala à medida que se diminui a ociosidade, incentiva a especialização e conseqüentemente reduz o custo médio total dos “produtos” da empresa. Por exemplo, há economia quando se tem apenas um setor de Recursos Humanos para todas as unidades desconcentradas.

Tocqueville (2003) acreditava ser necessária uma ação estatal forte para fortalecer a democracia e a igualdade de oportunidades entre os cidadãos. Na sua concepção somente a manutenção de um poder central forte é capaz de assegurar as condições para o alcance desse objetivo.

Pode-se considerar uma forma de aplicar a promoção da igualdade de condições pelo poder central, através da incorporação das chamadas “Funções Básicas do Estado” elencadas por Costin: alocativa, distributiva e estabilizadora. É através dessas funções que o Estado pode desenvolver a democracia, a justiça social e evitar as chamadas falhas de mercado (COSTIN, 2010). Tais funções tratam, por exemplo, da capacidade de transferência de recursos para a unidade que mais necessita a partir de uma autoridade central. Percebe-se comumente redistribuição de recursos da União para estados que estão passando por dificuldades. Como exemplos dessa situação, podem ser citadas a intervenção que o Governo Federal fez, em 2018, na gestão da segurança pública do estado do Rio de Janeiro, a transposição do Rio São Francisco e diversos programas sociais redistributivos. Neste contexto, em instituições desconcentradas, a centralização pode ser mostrar benéfica, à medida que o órgão central atua, em regra, como responsável pelo progresso, estabilidade e proteção de suas unidades desconcentradas, transferindo recursos de unidades que menos necessitam para as que mais necessitam, assessorando e socorrendo quando necessário. É possível perceber essa dinâmica nas universidades públicas *multicampi*, quando o poder central realoca recursos para unidade que se julga necessitada. A próxima seção contribui para o entendimento dessa questão, abordando os impactos, no poder local, proporcionados pela descentralização.

## 8 O poder local e a descentralização

A descentralização do poder está intimamente ligada ao aumento e valorização do poder local.

Defensores dessa dinâmica procuraram estabelecer suas vantagens além de apontarem as desvantagens da centralização.

Um dos aspectos a considerar é a ampliação do grau de liberdade. Quando se aborda a valorização do poder local relacionada a uma maior autonomia de gestão, remete-se à asserção de Tocqueville, que defende que a liberdade se efetiva mais facilmente em pequenas nações, nas quais as fortunas costumam ser mais moderadas, os costumes mais simples e tranquilos e onde o amor pelo país costuma ser mais intenso (FREY, 2000). Apesar disso, ele apresenta a preocupação de que se manifeste um “declínio da liberdade em consequência do igualitarismo” (*Idem* p.87). Tem-se, portanto, uma visão cética de que a população abriria mão da liberdade para se ter democracia.

Beltrão (2002) sustentou que se deve priorizar o pequeno e valorizar a simplicidade em detrimento do grande e complexo. Em um de seus discursos<sup>7</sup> afirmou:

Estamos convencidos que o problema mais grave do Brasil é a centralização. A concentração é uma sobrevivência deplorável de nosso passado colonial, que não se coaduna com a urgência de nossos problemas e a dimensão de nosso país. Esse processo concentrador, inconsciente, mas inexorável, que se desenvolveu progressivamente ao longo de nossa história, acabou por entorpecer a Administração Federal, reduzir o dinamismo de nosso desenvolvimento e marginalizar os mecanismos administrativos e comunitários locais (BELTRÃO, 2002, p. 17).

O mesmo autor se posicionou contra a padronização, por entender que problemas diferentes devem ter soluções diferentes. Para ele, a “ótica excessivamente central”, tende a aplicar soluções uniformes e padronizações a um país imenso e heterogêneo, marcado por diversidades e peculiaridades, que reclama por soluções diferente para problemas diferentes. Essa ótica responde por outra distorção inconsciente, que é a adoção de uma verdade central, à qual se terão de ajustar todas as verdades regionais e locais.

A desconfiança nos administradores locais é postulada por Beltrão como outro problema da centralização. Para ele, há uma preocupação dos órgãos superiores que o dinheiro venha a ser desviado, desperdiçado ou mal aplicado:

Soma-se a esses preceitos e distorções, a inaceitável presunção de desconfiança na capacidade dos administradores locais para dar fiel execução à “verdade central”. [...] Minha experiência me mostrou que o dinheiro costuma render muito mais em nível local e não existe desperdício maior do que o emperramento (BELTRÃO, 2002, p. 21).

Por fim, para alguns pensadores, a concentração do poder geradora da limitação da liberdade passa ser tido como uma espécie de “maldição”, à medida que cega seus detentores e acaba transformando suas personalidades. Exemplo disso, foi a trajetória política de Maximilien Robespier durante a Revolução Francesa. De figura chave do levante contra o absolutismo, coautor da carta dos direitos humanos universais, defensor da democracia e do sufrágio universal com eleição direta, ao chefiar o órgão central do governo revolucionário, se torna um déspota centralizador, instaurando o período do terror na França, guilhotinando vários opositores, terminando morto pelo povo também guilhotinado, sem direito a julgamento (FEITOSA, 2016).

Outra questão relevante a considerar é que nem todas as decisões podem ser melhor entendidas em um centro, conforme advoga Mintzberg (2008). O autor argumenta que, para se tomar uma decisão, o

7 Do pronunciamento no Encontro Nacional de Desburocratização em agosto de 1983 em Brasília. (BELTRÃO, 2002)

gestor necessita de informações. Ocorre que a informação necessária muitas vezes não é levada de modo eficaz a esse centro, em geral por ser difusa e difícil de ser transmitida.

Na França, todas as responsabilidades e competências dos antigos poderes locais foram se acumulando no poder central, “o qual se tornou herdeiro de todas as competências de decisão até então distribuídas em todo país” (HERETH, 1979, *apud* FREY 2000, p.92). Consequência dessa acumulação de responsabilidades era uma sobrecarga do governo central, que não conseguiu dar conta das múltiplas e contraditórias demandas vindas de todos os cantos do país (FREY, 2000, p. 92).

Soma-se a essa premissa, o fato de que, quando informações são concentradas em um único local, pode levar a sobrecarga de informações com consequentes prejuízos ao sistema.

De modo geral, na medida em que numa sociedade de massa e em um território vasto todas as atenções acabam se direcionando para um poder único, o sistema político perde estabilidade, fazendo que, particularmente em tempos de crise, o poder central transforme-se no inimigo geral da sociedade (FREY, 2000, p. 92).

Deve ser citada, também, como vantagem da descentralização, o fato de que ela permite à organização responder rapidamente as condições locais. Nesse sentido, evoca-se o conceito de agilidade. A premissa é auto intuitiva: a transmissão da informação ao centro leva tempo, que pode ser crucial para a organização. Essa foi uma hipótese praticamente unânime entre os autores defensores da descentralização pesquisados. Alguns atribuem ainda a perspectiva da eficiência, uma vez que a unidade descentralizada tem a oportunidade de ser mais ágil e, portanto, eficiente para responder às necessidades do cliente e às mudanças no mercado (JUSSANI; VASCONCELLOS, 2007).

Outra vantagem é que a descentralização tende a promover a motivação e a inovação. Para Budant e Bazzanella (2016, p.100), “Descentralizar faz com o que os funcionários se sintam mais identificados com os objetivos da sua unidade e, conseqüentemente, com os de toda organização, pois tenderão a sentir-se até certo ponto responsáveis pelo êxito da empresa.” A ideia de motivação, para Mintzberg (2008), se relaciona com o fato de dar amplo espaço de manobra para pessoas inteligentes e criativas. Ao retirar ou limitar prerrogativas de decisão ou de conduta dos trabalhadores, promove-se o trabalho rotineiro e maçante, abominado pela chamada escola das Relações humanas. Com isso, a organização perde novas ideias, conquistas e coíbe a iniciativa. “Há que se destacar ainda, que a descentralização nos apresenta uma concorrência interna maior, tornando assim, um meio de estímulo que serve para aumentar a busca pelos objetivos da organização” (BUDANT; BAZZANELLA, 2016, p. 100).

Por fim, pode-se ainda citar, como possível benefício da descentralização, o favorecimento da curva de aprendizagem com tempo reduzido. Tocqueville propõe que, em situações de descentralização ou valorização do poder local, há a diminuição do tempo de aprendizagem necessário, vez que a população é instigada a participar mais ativamente dos assuntos que determinarão seus futuros e para isso o cidadão precisa se capacitar.

A visão tocquevilleana da *comuna*, [...], é bastante sugestiva para a análise dos municípios no contexto de uma república representativa, em pelo menos dois pontos. O primeiro diz respeito à formação do cidadão ativo que conhece os mecanismos do governo por seu intermédio. Trata-se, então, da metáfora da *escola primária da liberdade*, contrapeso poderoso ao individualismo da sociedade democrática[...] (NUNES, 1996, p. 33).

A ideia é que o poder central suga, na prática, todas as decisões que caberia à população, que perde a oportunidade de aprender e contribuir. Beltrão (2002) discorre sobre problemas da centralização como o

do cerceamento do incentivo à inovação e aprendizagem pública pois “os ‘grandes e distantes organismos federais’ que absorvem a gerência de todos os interesses, fecha as portas da única escola em que a população pode aprender e habilitar-se praticamente para gerir negócios públicos” (p.20).

Com base na abordagem apresentada, é possível sintetizar as ideias comparando-as a partir do quadro a seguir:

**Quadro 2:** Comparação entre as vantagens e desvantagens dos poderes centralizados e descentralizados

Centralizado ←		→ Descentralizado	
Vantagens	Autores	Vantagens	Autores
Mente mais capacitada tende a tomar as melhores decisões	Maquiavel, Bodin, Bossuet	Informação mais próxima do tomador de decisão	Mintzberg, Beltrão
Manutenção da ordem / impessoalidade	Bodin, Hobbes e Grotius	Motivação e inovação	Tocqueville, Budant e Bazzanella
Promoção de segurança / Maior tranquilidade para base	Bodin, Escola de relações humanas		
Padronização / eliminação de esforços duplicados	Grotius, Taylor, Fayol, Tocqueville	Resposta mais rápida às condições locais	Mintzberg
Igualdade e democracia	Tocqueville	Curva de aprendizagem com tempo reduzido	Toqueville, Beltrão
		Liberdade	Tocqueville
Grandeza da instituição	Bodin (Ideias mercantilistas)	Simplicidade de estrutura e processos	Tocqueville, Beltrão
Desvantagens	Autores	Desvantagens	Autores
Incapacidade de visualizar os problemas <i>in loco</i>	Mintzberg	Perda de suporte / Inexperiência	Maquiavel Bodin, Bossuet
Soluções uniformes para problemas diferentes	Beltrão	Desordem, anarquia	Bodin
Morosidade	Mintzberg, Beltrão	Pessoalidade / Fisiologismos	Nunes
Tendência ao despotismo	Lord Acton		

Fonte: Elaboração própria.

As vantagens da centralização, contrapondo-se com as que podem ser atribuídas à descentralização, destacadas no Quadro 2, podem ser aplicadas ao estudo das universidades públicas brasileiras. A ideia do *continuum* foi utilizada no quadro para fornecer o juízo de antagonismo. Nas colunas das vantagens, tem-se a relação de “perde, mas ganha”. Por exemplo, quanto mais a estrutura for centralizada, maior o risco de se perder a “Liberdade”, entretanto poderá ganhar no aumento da Igualdade, democracia e seus benefícios. No campo das desvantagens, estabelece-se a relação “gera, porém evita”. Por exemplo, modelos mais centralizados poderão gerar mais “morosidade” ao sistema, porém tendem a evitar o fisiologismo.



## 9 Considerações finais

Conforme já destacado, a proposta do estudo aqui apresentado foi desenvolver uma comparação entre os benefícios proporcionados a estados federativos democráticos pela descentralização administrativa e a aplicação desse mesmo modelo na gestão universitária. A relevância desse objetivo deve-se à expansão verificada em diversas instituições de ensino superior brasileiras, que passaram, nas últimas duas décadas, a contar com mais de um campus. Foram buscadas, com a adoção do método de estudos comparados, evidências sobre os possíveis benefícios da adoção por essas universidades de um modelo de gestão descentralizado.

Foi aqui demonstrado que existem características comuns entre estados nacionais democráticos e as universidades públicas brasileiras e que é possível tirar proveito dessa semelhança utilizando técnicas de modelagem organizacional. Com as devidas ressalvas das distinções entre países e organizações, trata-se de uma comparação que auxilia no estudo de uma situação que não pode ser objeto de uma pesquisa experimental, com manipulação de variáveis, uma vez que não seria admissível a promoção de um teste de descentralização em uma instituição de ensino para fins de estudo. Assim, conforme apontado na seção dedicada à apresentação da metodologia, o método comparativo revela-se uma opção interessante.

A breve revisão apresentada da evolução da estrutura de poder nos estados nacionais permitiu ilustrar como a evolução do modelo descentralizado de poder evoluiu praticamente na mesma época em diversos países. Também possibilitou a verificação das limitações desse modelo o qual, naturalmente, não apresenta apenas aspectos positivos. Os argumentos dos diferentes autores aqui apresentados demonstram a dificuldade de se estabelecer uma conclusão definitiva sobre qual é o melhor modelo de poder, se o descentralizado ou o centralizado. Permitem, principalmente, refutar a defesa que a descentralização é a cura para todos os males das instituições, seja o Estado ou a Universidade. Podem, dessa forma, tanto reforçar a percepção de que, em algumas instituições, a descentralização pode ser benéfica, quanto demonstrar que essa não é uma regra absoluta, devendo ser desenvolvidos estudos específicos sobre cada universidade que pretenda adotar esse modelo.

Vale também destacar que esse debate sobre a descentralização não se restringe às instituições objeto deste estudo. No mundo organizacional, costuma-se discutir, como destacado na revisão da literatura procedida, qual modelo de dinâmica do poder é o ideal. Organizações de grande porte vêm experimentando estruturas onde o poder é totalmente distribuído, como por exemplo a estrutura adhocrática, na qual não há níveis hierárquicos claramente estabelecidos. Nessas organizações, costumam ser evidenciados graus elevados de flexibilidade, efetividade e motivação por parte dos trabalhadores, apesar que sua implantação demande um custo alto de planejamento e necessidade de ampla gestão de competências. Entretanto, outras tantas ainda mantêm uma estrutura altamente hierárquica, centralizando as decisões em apenas uma pessoa, geralmente o dono ou dirigente máximo visando um maior controle e objetivando decisões mais assertivas.

As vantagens e desvantagens da (des)centralização apresentadas neste trabalho e sintetizadas no Quadro 2, em detrimento das costumeiras listas simples, objetivou clarificar o tema para subsidiar estudos sobre sua aplicabilidade à gestão acadêmica e administrativa de universidades *multicampi*. Tais estudos precisarão, naturalmente, considerar as especificidades de cada instituição e contemplar as percepções

dos distintos públicos por elas afetados, como professores, alunos, funcionários e a comunidade atendida. Como é intrínseco às ciências sociais, as percepções, a subjetividade das pessoas envolvidas representa um elemento fundamental em qualquer análise sobre a conveniência ou não da adoção de qualquer modelo. Diferente das ciências exatas, não se tem, no campo de estudos desta investigação, padrões absolutos e independentes do contexto cultural, político e econômico.

É preciso destacar, por fim, que não se teve a pretensão de esgotar o assunto. Novos apontamentos podem ser apresentados a partir de outros estudos contribuindo assim para complementar proveitos e utilidades da (des)centralização discutidas na presente pesquisa. Apesar da complexidade do assunto, é possível conceber um modelo de mudança organizacional que analise racionalmente toda instituição, considere os perigos e benefícios da (des)centralização e finalmente aponte qual é a estrutura de poder mais adequada.

## Referências

- ABRANTES, J. **Teoria Geral da Administração TGA: a antropologia empresarial e a problemática ambiental**. Rio de Janeiro: Interciência, 2012.
- ANTONIETTO, A. L.; SEVERI, F. Reprodução institucional da desigualdade: a indução federal e a distribuição desigual de Conselhos de Políticas Públicas nos municípios brasileiros. **Revista Digital De Direito Administrativo**, v. 3, n. 3, p. 558-573, 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/view/119319/116693>>. Acesso em: 02 abr. 2019.
- ASSIS, L. G. B. D. O absolutismo e sua influência na formação do Estado brasileiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 969, p. 01-25, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.usp.br/item/002781412>>. Acesso em: 28 mar. 2019.
- BARBOSA, O. 9 de janeiro: O 'Dia do Fico' e seu legado para a Independência. **Agora Vale**, Janeiro 2013. Disponível em: <[https://www.agoravale.com.br/noticias/Acervo\\_Digital/9\\_de\\_janeiro\\_\\_O\\_Dia\\_do\\_Fico\\_e\\_seu\\_legado\\_para\\_a\\_Independencia](https://www.agoravale.com.br/noticias/Acervo_Digital/9_de_janeiro__O_Dia_do_Fico_e_seu_legado_para_a_Independencia)>. Acesso em: 04 jul. 2018.
- BARROS, A. R. D. O Conceito de Soberania no Methodus de Jean Bodin. **Discurso**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 139-155, 1996. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/discurso/article/view/140419/135461>. Acesso em: 02 mar. 2019.
- BELLONI, L. Por que Estados Unidos e Brasil são tão diferentes, se foram colonizados na mesma época? **Huffpost**, 2017. Disponível em: <[https://www.huffpostbrasil.com/2017/10/13/por-que-os-eua-e-o-brasil-tiveram-processos-de-desenvolvimento-tao-diferentes-se-foram-colonizados-na-mesma-epoca\\_a\\_23227318/](https://www.huffpostbrasil.com/2017/10/13/por-que-os-eua-e-o-brasil-tiveram-processos-de-desenvolvimento-tao-diferentes-se-foram-colonizados-na-mesma-epoca_a_23227318/)>. Acesso em: 02 jul. 2018.
- BELTRÃO, H. **Descentralização e liberdade**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília/Instituto Hélio Beltrão, 2002.
- BOSSUET, J. B. **Politics drawn from the very words of holy scripture**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- BUDANT, F. D. F. S. R.; BAZZANELLA, P. Perspectivas analíticas sobre as experiências da descentralização político-administrativa de estado no Brasil. **Cadernos Zycmunt Bauman**, v. 6, n. 11, p. 93-110, 2016. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/bauman/article/view/4526/3136>>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- CIAVATTA, M. Estudos comparados: sua epistemologia e sua historicidade. **Trabalho, educação e saúde**, Rio de Janeiro, v. 7, supl. 1, p. 129-151, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tes/v7s1/07.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2019.
- CORREIA, R. B.; GOMES, S. M. S.; ALBUQUERQUE, K. S. L. de S. Um estudo empírico sobre ciclo de vida e

estágios organizacionais. **Revista de administração e contabilidade**. Feira de Santana-BA, v. 8, n. 1, p. 14-30, mai./ago. 2016. Disponível em: <<http://www.reacfat.web7003.uni5.net/index.php/reac/article/view/174/196>>. Acesso em 22 fev. 2019.

COSTA, D. M.; COSTA, A. M. e BARBOSAF. D.. Financiamento público e expansão da educação superior federal no Brasil: O REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 106-127, jan. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2013v6n1p106/23989>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

COSTIN, C. **Administração Pública**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FEITOSA, S. **Da Revolução Francesa Ate Nossos Dias: um olhar histórico**. Curitiba: InterSaberes, 2016.

FERREIRA, L. D. S. P. O Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. **JusBrasil**, 2015. Disponível em: <<https://lucasferreira1910.jusbrasil.com.br/artigos/253382422/o-federalismo-nos-estados-unidos-e-no-brasil>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FIALHO, N. H. **Universidade Multicampi**. Brasília: Autores Associados, 2005. 127 p.

FRANCO, M. C. Quando nós somos o outro: Questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação & Sociedade**, ano XXI, n, 72. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v21n72/4200.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2020.

FREITAS, G. **900 textos e documentos de história**. Lisboa: Plátano, v. 2, 1977.

FREY, K. Descentralização E Poder Local Em Alexis De Tocqueville. **Revista De Sociologia E Política**, n. 15, p. 83-96, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a06n15.pdf>>. Acesso em 10 out. 2018.

JUSSANI, A. C.; VASCONCELLOS, P. G. D. Estabelecendo O Grau De Descentralização Da Estrutura Organizacional: O Caso Do Programa Estadual De Microbacias Hidrográficas. **Revista de Gestão USP**, v. 14, n. 1, p. 1-12, mar. 2007. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/rege/article/view/36586/39307>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MINER, J. B. **Organizational Behavior 3: Historical origins, theoretical foundations and the future**. Armonk, NY: M. E. Sharp, v. III, 2005.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. Tradução de Ailton Bomfim Brandão. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. SEADE, São Paulo, 1996 p. 32-39. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03\\_04.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_04.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2019.

PACÍFICO, A. P. Os Federalismos Brasileiro E Estadunidense Na Construção Da Democracia. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 3, n. 1, p. 31-48, 2012. -Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/download/108/pdf>. Acesso em 22 fev. 2019.

PARADA, M. **Os historiadores: clássicos da história - de Heródotos a Humboldt**. Petrópolis: Vozes e PUC-Rio, v. I, 2012.

PETTA, N. L. D.; OJEDA, E. A. B. **História: Uma abordagem integrada**. São Paulo: Moderna, 1999.

POWELL, J. Biografia: Hugo Grotius. **Instituto Ordem Livre**, Outubro 2008. Disponível em: <<http://ordemlivre.org/posts/biografia-hugo-grotius>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

SILVA, E. M. L. Breves Comentários Da Constituição Imperial de 1824. **ATHENAS**, v. II, p. 122-135, Dezembro 2014.

SILVA, A. L. da; SANTOS, Y. V. A. de. A produção de dissertações e teses sobre o Programa REUNI entre 2009 e

2018. **Jornal de políticas educacionais**, v. 14, n. 05, p. 1-23, jan. 2020. Disponível em: <[https://www.academia.edu/download/61991933/n\\_5\\_A\\_producao\\_de\\_dissertacoes\\_e\\_teses1.docx20200204-64218-1vjnvvl.pdf](https://www.academia.edu/download/61991933/n_5_A_producao_de_dissertacoes_e_teses1.docx20200204-64218-1vjnvvl.pdf)>. Acesso em 05 mar. 2020.

SOUZA, C. Federalismo, Descentralização, e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. **Organização & Sociedade**, v. 4 n. 9, P. 127-148, ago. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v4n9/06.pdf>. Acesso em 03 mar. 2019.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd., 2003. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=Z\\_HLe3zw0d4C&printsec=frontcover&dq=Tocqueville&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwih4PyLh97oAhWZILkGHdTwaA8UQ6AEIPzAC#v=onepage&q=Tocqueville&f=false](https://books.google.com.br/books?id=Z_HLe3zw0d4C&printsec=frontcover&dq=Tocqueville&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwih4PyLh97oAhWZILkGHdTwaA8UQ6AEIPzAC#v=onepage&q=Tocqueville&f=false)> . Acesso em: 03 abr. 2020.

VERGARA, S.C.. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

YIN. R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

Submetido em: 25.10.2019

Aceito em: 19.06.2020